

SENATO DELLA REPUBBLICA

X LEGISLATURA

377^a SEDUTA PUBBLICA

RESOCONTO STENOGRAFICO

MERCOLEDÌ 18 APRILE 1990

(Antimeridiana)

Presidenza del presidente SPADOLINI,
indi del vice presidente LAMA
e del vice presidente SCEVAROLLI

INDICE

CONGEDI E MISSIONI Pag. 3

DISEGNI DI LEGGE

Seguito della discussione:

«Ordinamento delle autonomie locali»
(2092) (Approvato dalla Camera dei deputati);

«Norme per la composizione e la elezione degli organi dell'amministrazione comunale nei capoluoghi di regione con popolazione superiore a trecentomila abitanti: elezione diretta del sindaco e della giunta, norme sulle competenze e sull'attività di controllo del consiglio comunale, nuove norme per la propaganda elettorale, nomina dei presidenti e dei commissari delle

aziende speciali dei comuni e dei componenti dei consigli di amministrazione delle società di capitali, elezione degli organi delle aree metropolitane» (1307), d'iniziativa del senatore Corleone e di altri senatori;

«Legge generale di autonomia dei comuni e delle province» (1557), d'iniziativa del senatore Bobbio e di altri senatori;

«Norme sull'ordinamento dei poteri locali» (2100), d'iniziativa dei senatori Dujany e Riz

(Relazione orale):

CORLEONE (Fed. Eur. Ecol.) Pag. 5 e passim

GUZZETTI (DC), relatore 5 e passim

GAVA, ministro dell'interno 5 e passim

PONTONE (MSI-DN) 8 e passim

VETERE (PCI)	Pag. 9, 70, 74	* MISSERVILLE (MSI-DN)	Pag. 66
TRIGLIA (DC)	12	MERAVIGLIA (PSI)	70
MAFFIOLETTI (PCI)	13, 24, 72	MANCIA (PSI)	72
TOSSI BRUTTI (PCI)	19 e <i>passim</i>		
PASQUINO (Sin. Ind.)	22 e <i>passim</i>		
MAZZOLA (DC)	26	ALLEGATO	
TORNATI (PCI)	37, 60	DISEGNI DI LEGGE	
DUJANY (Misto-ADP)	40, 78, 79	Annunzio di presentazione	82
FRANCHI (PCI)	42, 77	Assegnazione	82
* ZUFFA (PCI)	44	Approvazione da parte di Commissioni per-	
GALEOTTI (PCI)	44, 68	manenti	82
BENASSI (PCI)	49		
* SENESI (PCI)	51, 55		
* SANTINI (PSI)	53		
FILETTI (MSI-DN)	57		
FERRAGUTI (PCI)	58, 61		
* STRIK LIEVERS (Fed. Eur. Ecol.)	63	N. B. - L'asterisco indica che il testo del discor-	
		so non è stato restituito corretto dall'oratore	

Presidenza del presidente SPADOLINI

PRESIDENTE. La seduta è aperta (*ore 9,30*).
Si dia lettura del processo verbale.

ULIANICH, *segretario*, dà lettura del processo verbale della seduta antimeridiana dell'11 aprile.

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

Congedi e missioni

PRESIDENTE. Sono in congedo i senatori: Bo, Boato, Bono Parrino, Bonora, Busseti, Cattanei, Chimenti, Cuminetti, Dionisi, Evangelisti, Gerosa, Giagu Demartini, Gallo, Giolitti, Guizzi, Kessler, Leone, Malagodi, Manieri, Margheri, Meoli, Montinaro, Pizzol, Pulli, Ranalli, Ricevuto, Tedesco Tatò, Vecchietti, Vercesi.

Sono assenti per incarico avuto dal Senato i senatori: Cappuzzo e Ferrara Pietro, a Napoli, per attività della Commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno della mafia e sulle altre associazioni criminali similari.

Comunicazioni della Presidenza

PRESIDENTE. Le comunicazioni all'Assemblea saranno pubblicate in allegato ai Resoconti della seduta odierna.

Seguito della discussione dei disegni di legge:

«**Ordinamento delle autonomie locali**» (2092) (*Approvato dalla Camera dei deputati*);

«**Norme per la composizione e la elezione degli organi dell'amministrazione comunale nei capoluoghi di regione con popolazione superiore a trecentomila abitanti: elezione diretta del sindaco e della giunta, norme sulle competenze e sull'attività di controllo del consiglio comunale, nuove norme per la propaganda elettorale, nomina dei presidenti e dei commissari delle aziende speciali dei comuni e dei componenti dei consigli di ammini-**

strazione delle società di capitali, elezione degli organi delle aree metropolitane» (1307), d'iniziativa del senatore Corleone e di altri senatori;

«Legge generale di autonomia dei comuni e delle province» (1557), d'iniziativa del senatore Bobbio e di altri senatori;

«Norme sull'ordinamento dei poteri locali» (2100), d'iniziativa dei senatori Dujany e Riz

(Relazione orale).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito della discussione dei disegni di legge nn. 2092, 1307, 1557 e 2100.

Ricordo che nella seduta di ieri si sono svolte le repliche del relatore e del Ministro.

Passiamo all'esame degli articoli del disegno di legge n. 2092 nel testo proposto dalla Commissione.

L'articolo 1 è il seguente:

CAPO I.

PRINCIPI GENERALI

Art. 1.

(Oggetto della legge)

1. La presente legge detta i principi dell'ordinamento dei comuni e delle province e ne determina le funzioni.

2. Le disposizioni della presente legge non si applicano alle regioni a statuto speciale e alle province autonome di Trento e di Bolzano se incompatibili con le attribuzioni previste dagli statuti e dalle relative norme di attuazione.

3. Ai sensi dell'articolo 128 della Costituzione, le leggi della Repubblica non possono introdurre deroghe ai principi della presente legge se non mediante espressa modificazione delle sue disposizioni.

Su questo articolo sono stati presentati i seguenti emendamenti:

Sostituire il comma 1 con il seguente:

«1. La presente legge stabilisce, in attuazione degli articoli 1, 5, 114, 118 e 128 della Costituzione, i principi fondamentali dell'ordinamento dei poteri locali. A questi principi si attengono, nell'esercizio delle proprie funzioni e poteri e nello svolgimento delle proprie attività, le amministrazioni statali, le regioni, i comuni e le province ed ogni altro soggetto».

1.2

CORLEONE, BOATO, STRIK LIEVERS

Sostituire il comma 1 con il seguente:

«1. La presente legge detta i principi dell'ordinamento dei comuni, delle province ed in quanto applicabili dei consorzi, delle comunità, delle unioni ed associazioni tra enti locali territoriali e tra enti locali territoriali ed altri enti pubblici e ne determina le funzioni in attuazione della Costituzione e nel rispetto della autonomia statutaria».

1.1

CORLEONE, BOATO, STRIK LIEVERS

Invito i presentatori ad illustrarli.

CORLEONE. Signor Presidente, si tratta di due emendamenti chiarissimi che non hanno bisogno di illustrazione; semplicemente dettano con maggior ricchezza e precisione i principi fondamentali dell'ordinamento dei poteri locali.

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

GUZZETTI, *relatore*. Signor Presidente, esprimo parere contrario ad entrambi gli emendamenti; il testo licenziato dalla Commissione ha infatti un contenuto più sintetico, ma identico. L'emendamento 1.2 si limita a citare gli articoli della Costituzione, mentre con l'emendamento 1.1 i proponenti estendono questi principi ad una serie di enti.

GAVA, *ministro dell'interno*. Esprimo pare contrario perchè i due emendamenti sono già stati presentati in Commissione e respinti in quella sede con le stesse motivazioni.

PRESIDENTE. Metto ai voti l'emendamento 1.2, presentato dal senatore Corleone e da altri senatori.

Non è approvato.

Metto ai voti l'emendamento 1.1, presentato dal senatore Corleone e da altri senatori.

Non è approvato.

Metto ai voti l'articolo 1.

È approvato.

Passiamo all'esame dell'articolo 2:

Art. 2.

(Autonomia dei comuni e delle province)

1. Le comunità locali, ordinate in comuni e province, sono autonome.

2. Il comune è l'ente locale che rappresenta la propria comunità, ne cura gli interessi e ne promuove lo sviluppo.

3. La provincia, ente locale intermedio fra comune e regione, cura gli interessi e promuove lo sviluppo della comunità provinciale.

4. I comuni e le province hanno autonomia statutaria ed autonomia finanziaria nell'ambito delle leggi e del coordinamento della finanza pubblica.

5. I comuni e le province sono titolari di funzioni proprie. Esercitano, altresì, secondo le leggi statali e regionali, le funzioni attribuite o delegate dallo Stato e dalla regione.

Su questo articolo sono stati presentati i seguenti emendamenti:

Sostituire l'articolo con il seguente:

«(Autonomia dei comuni e delle province)

1. Le comunità locali, ordinate in comuni e province, sono autonome.

2. Il comune è l'ente locale che rappresenta la propria comunità, ne cura gli interessi e ne promuove uno sviluppo sostenibile.

3. La provincia, ente locale intermedio fra comune e regione, cura gli interessi e promuove uno sviluppo sostenibile della comunità provinciale.

4. Ai comuni e alle province è riconosciuta autonomia politica, statutaria, organizzativa, finanziaria e amministrativa.

5. Le comunità locali, mediante *referendum*, determinano la forma di governo del comune o della provincia, nell'ambito dei principi e dei modelli previsti dalla legge.

6. Ai comuni e alle province competono tutte le funzioni pubbliche esercitate a livello locale, salvo che la legge della Repubblica ne riservi la competenza allo Stato, alla regione o ad altri enti pubblici».

2.3

CORLEONE, BOATO, STRIK LIEVERS

Sostituire l'articolo con il seguente:

«(Autonomia dei comuni e delle province)

1. Le comunità locali, ordinate in comuni e province, sono autonome.

2. Il comune è l'ente locale che rappresenta la propria comunità, ne cura gli interessi e ne promuove uno sviluppo sostenibile.

3. La provincia, ente locale intermedio fra comune e regione, cura gli interessi e promuove uno sviluppo sostenibile delle comunità provinciali.

4. Ai comuni e alle province è riconosciuta autonomia politica, statutaria, organizzativa, finanziaria e amministrativa.

5. Le comunità locali, nell'esercizio dell'autonomia statutaria, determinano la forma di governo del comune e della provincia, nell'ambito dei principi e dei modelli previsti dalla legge.

6. Ai comuni e alle province competono tutte le funzioni pubbliche esercitate a livello locale, salvo che la legge della Repubblica ne riservi la competenza allo Stato, alla regione o ad altri enti pubblici».

2.4 CORLEONE, BOATO, STRIK LIEVERS

Sopprimere il comma 3.

2.5 CORLEONE, BOATO, STRIK LIEVERS

Sostituire il comma 3 con il seguente:

«3. La provincia, unico ente locale intermedio fra comune e regione, rappresenta la comunità provinciale, ne cura gli interessi e ne promuove lo sviluppo».

2.6 PONTONE

Sostituire il comma 3 con il seguente:

«3. La provincia, ente locale intermedio fra comune e regione, rappresenta la comunità provinciale, ne cura gli interessi e ne promuove lo sviluppo».

2.1 MANCIA, MERAVIGLIA

Sostituire il comma 5 con il seguente:

«5. I comuni e le province sono titolari di funzioni proprie. Esercitano secondo le leggi statali e regionali, le funzioni attribuite o delegate dallo Stato e dalla regione. Esercitano, altresì, funzioni liberamente assunte effettuando prestazioni, servizi ed opere e disponendo interventi di spesa rivolti a rappresentare e soddisfare gli interessi e i bisogni delle proprie comunità, ancorchè non previsti espressamente dalle leggi, ferme restando le competenze riservate ad altre amministrazioni».

2.2 MANCIA, MERAVIGLIA

Sostituire il comma 5 con il seguente:

«5. Ai comuni ed alle province competono tutte le funzioni pubbliche esercitate a livello locale, salvo che la legge della Repubblica ne riservi espressamente la competenza allo Stato, alla regione o ad altri enti pubblici. I comuni e le province esercitano, altresì, secondo le leggi statali e regionali che ne prevedono la relativa copertura finanziaria, le funzioni attribuite o delegate dallo Stato e dalla regione».

2.7 VETERE, MAFFIOLETTI, GALEOTTI, FRANCHI

Invito i presentatori ad illustrarli.

CORLEONE. Signor Presidente, vorrei approfondire il significato dei nostri emendamenti. Nei commi 2 e 3 dell'articolo 2 tra i compiti attribuiti al comune e alla provincia vi è quello della promozione dello sviluppo. Con un linguaggio molto burocratico e non aderente all'attenzione che oggi nel mondo si rivolge alle compatibilità e ai limiti dello sviluppo si utilizza la formulazione «ne promuove lo sviluppo» che in realtà è generica e non convincente. Vorrei ricordare che l'ideologia dello sviluppo *tout court* è stata ormai sconfitta culturalmente e quindi non ritengo opportuno utilizzare un linguaggio da documento di programmazione di non molto pregio. Noi abbiamo utilizzato la formula ecologica, cioè quella dello sviluppo sostenibile. Ciò significa che i comuni e le province non devono avere un obiettivo che rischia di essere nella migliore delle ipotesi un mito e nella peggiore un fatto distruttivo, cioè l'obiettivo dello sviluppo *tout court* che molto spesso per le comunità vuol dire distruzione.

Ci rendiamo conto che la correzione da noi proposta è limitata, ma ha un senso abbastanza rilevante e profondo. Ovviamente si sarebbero potuti trovare altri termini, ma la formula «sviluppo sostenibile» a nostro avviso fa riferimento al limite e alle compatibilità e soprattutto ad una concezione ispirata non all'ideologia dello sviluppo a tutti i costi ma anche alle esigenze delle compatibilità.

PONTONE. Signor Presidente, onorevole Ministro, l'emendamento 2.6 potrebbe sembrare superfluo, ma in realtà serve a chiarire quale è effettivamente la reale situazione che intendiamo affrontare e come ci poniamo nei riguardi di questo disegno di legge.

Intendiamo emendare l'articolo 2 in maniera specifica per quanto riguarda la provincia. In primo luogo intendiamo dare alla provincia lo stesso valore che è stato dato al comune e precisiamo e specificiamo che «la provincia rappresenta la comunità provinciale, ne cura gli interessi e ne promuove lo sviluppo». Il nostro emendamento chiarisce che intendiamo la provincia «unico ente locale intermedio fra comune e regione». Potrebbe forse sembrare superfluo il termine «unico» e il relatore, in Commissione, ha detto che la provincia è ente intermedio fra comune e regione ed ha affermato che era unico. Quindi, qualora fosse unico, la specificazione servirebbe a rafforzare l'unicità della provincia come ente locale intermedio fra comune e regione. Questa specificazione serve invece perchè non è il solo ente, dal momento che esistono le comunità montane alle quali vengono delegati poteri sia da parte della regione, sia da parte del comune, sia da parte della provincia, diventando così enti intermedi fra comune e regione.

Con questo emendamento vogliamo affermare che la provincia deve essere effettivamente quell'ente locale che deve sviluppare tale e tanta forza e presenza fra il comune e la regione, per cui tutti gli altri enti intermedi non dovrebbero e non debbono avere alcuna importanza o presenza.

Per questi motivi illustreremo poi gli emendamenti soppressivi che abbiamo presentato agli altri articoli e confidiamo per ora che gli onorevoli colleghi vogliano accogliere questo nostro emendamento.

VETERE. Signor Presidente, il quinto comma dell'articolo 2, al quale abbiamo presentato l'emendamento 2.7, recita: «I comuni e le province sono titolari di funzioni proprie. Esercitano, altresì, secondo le leggi statali e regionali, le funzioni attribuite o delegate dallo Stato e dalla regione». Il nostro emendamento afferma un concetto diverso: «Ai comuni ed alle province competono tutte le funzioni pubbliche esercitate a livello locale». Questa affermazione così netta ha delle ragioni diverse: l'articolo 5 e l'articolo 128 della Costituzione sono sufficienti, signor Presidente, signor Ministro, onorevoli colleghi, a delineare un quadro chiaro. Il nostro emendamento, quindi, intende riferirsi a tre esigenze che bisogna tenere presenti, a tre fatti che si sono verificati e si verificano nel corso di questi anni. In primo luogo rispondere al neocentralismo burocratico ministeriale.

Quello al nostro esame è un disegno di legge importante – dal vostro punto di vista più di quanto non lo sia per noi ovviamente –, ma vi sono atti amministrativi che finiscono per avere un valore maggiore della legge. Io non dirò quelle stesse cose che moltissimi anni fa vidi scritte da qualche parte, e cioè che la legge diceva certamente un qualcosa, ma una successiva circolare l'aveva poi modificato. Io non dirò questo, ma quando ad esempio penso – e ne ho fatto riferimento del mio intervento svolto in questa Aula in sede di discussione generale – alle circolari del Ministero del tesoro sugli investimenti, queste ultime hanno un valore molto più pregnante di quanto non possa avere una dichiarazione di principio contenuta in una legge. È a questo che intendevo riferirmi nella giornata di ieri quando ho interrotto il signor Ministro.

Quindi, la prima esigenza è quella, lo ripeto, di rispondere ad un neocentralismo burocratico-ministeriale: bisogna opporvi invece un concetto ancora più ampio che faccia avanzare quelli già contenuti negli articoli 5 e 128 della Costituzione.

La seconda esigenza è quella di rispondere ad una sorta di surrogazione che è in atto soprattutto attraverso i progetti speciali da parte di organi ministeriali; ovviamente non solo per quanto riguarda i progetti speciali.

A me pare che non si possa contemporaneamente, signor Presidente, leggere, come avviene in questi giorni, che il costo delle opere per i prossimi mondiali di calcio è lievitato fino a raggiungere, a quanto ci risulta, i 10.000 miliardi di lire, senza che poi si possa far riferimento ad una responsabilità precisa delle comunità locali rispetto, ad esempio, all'impiego di queste rilevanti somme stanziata nelle rispettive città.

Quindi, questa surrogazione che di fatto è in atto bisogna che in qualche misura abbia un fermo o un contrasto con una norma legislativa più precisa di quanto oggi non reciti il comma 5 dell'articolo 2.

Signor Ministro, la terza esigenza è quella di un'affermazione più netta, che non è nuova in Europa, rispetto ad una competenza generale dei comuni.

Ricordo a mente ciò che dice la Costituzione della Repubblica federale tedesca, allorché assegna ai comuni una responsabilità generale, nell'ambito dell'ordinamento, sulle iniziative che si intendono adottare sul territorio.

Questa a me pare una dizione molto più precisa di quanto non facciamo con il comma 5 dell'articolo 2 del disegno di legge al nostro esame.

In definitiva, intendiamo affermare che vi è una competenza generale dei comuni e delle province, cui spettano tutte le funzioni esercitate a livello locale salvo quelle che dalla legge non siano attribuite ad altri livelli del nostro ordinamento.

Credo che questo vada affermato con nettezza, e ciò non significa essere liberi di agire come meglio si crede, ma, sempre nell'ambito dell'ordinamento, sia i comuni che le province hanno una competenza generale per tutto quanto interviene sul territorio, salvo che la legge non disponga altrimenti.

Ecco perchè il nostro emendamento - l'avrei detto anche in riferimento alle proposte modificative che immediatamente lo precedono - risponde ad un concetto che a noi sembra molto più preciso, e che costituisce anche una rilevante novità nell'ambito di una normativa quale è quella che oggi stiamo esaminando.

PRESIDENTE. Gli emendamenti 2.1 e 2.2 devono intendersi ritirati. Invito il relatore ed il rappresentante del Governo a pronunciarsi sugli emendamenti in esame.

GUZZETTI, relatore. Signor Presidente, esprimo parere contrario sull'emendamento 2.3 perchè si esclude che il *referendum* possa determinare la forma di governo del comune o della provincia.

Esprimo parere contrario anche sull'emendamento 2.4, anche perchè l'aggettivo «sostenibile» è troppo generico ed ambiguo.

Uguale parere contrario esprimo sugli emendamenti 2.5, 2.6 e 2.7.

GAVA, ministro dell'interno. Signor Presidente, il Governo si associa al parere espresso poc'anzi dal relatore.

PRESIDENTE. Metto ai voti l'emendamento 2.3, presentato dal senatore Corleone e da altri senatori.

Non è approvato.

Metto ai voti l'emendamento 2.4, presentato dal senatore Corleone e da altri senatori.

Non è approvato.

Metto ai voti l'emendamento 2.5, presentato dal senatore Corleone e da altri senatori.

Non è approvato.

Metto ai voti l'emendamento 2.6, presentato dal senatore Pontone.

Non è approvato.

Ricordo che gli emendamenti 2.1 e 2.2, presentati dai senatori Mancina e Meraviglia, sono stati ritirati.

Metto ai voti l'emendamento 2.7, presentato dal senatore Vetere e da altri senatori.

Non è approvato.

Metto ai voti l'articolo 2.

È approvato.

Passiamo all'esame dell'articolo 3:

Art. 3.

(Rapporti tra regioni ed enti locali)

1. Ai sensi dell'articolo 117, primo e secondo comma, e dell'articolo 118, primo comma, della Costituzione, ferme restando le funzioni che attengano ad esigenze di carattere unitario nei rispettivi territori, le regioni organizzano l'esercizio delle funzioni amministrative a livello locale attraverso i comuni e le province.

2. Ai fini di cui al comma 1, le leggi regionali si conformano ai principi stabiliti dalla presente legge in ordine alle funzioni del comune e della provincia, identificando nelle materie e nei casi previsti dall'articolo 117 della Costituzione gli interessi comunali e provinciali in rapporto alle caratteristiche della popolazione e del territorio.

3. La legge regionale disciplina la cooperazione dei comuni e delle province tra loro e con la regione, al fine di realizzare un efficiente sistema delle autonomie locali al servizio dello sviluppo economico, sociale e civile.

4. La regione determina gli obiettivi generali della programmazione economico-sociale e territoriale e su questa base ripartisce le risorse destinate al finanziamento del programma di investimenti degli enti locali.

5. Comuni e province concorrono alla determinazione degli obiettivi contenuti nei piani e programmi dello Stato e delle regioni e provvedono, per quanto di propria competenza, alla loro specificazione ed attuazione.

6. La legge regionale stabilisce forme e modi della partecipazione degli enti locali alla formazione dei piani e programmi regionali e degli altri provvedimenti della regione.

7. La legge regionale fissa i criteri e le procedure per la formazione e attuazione degli atti e degli strumenti della programmazione socio-economica e della pianificazione territoriale dei comuni e delle province rilevanti ai fini dell'attuazione dei programmi regionali.

8. La legge regionale disciplina altresì, con norme di carattere generale, modi e procedimenti per la verifica della compatibilità fra gli strumenti di cui al comma 7 e i programmi regionali, ove esistenti.

Su questo articolo sono stati presentati i seguenti emendamenti:

Al comma 1 sostituire la parola: «organizzano» con le altre: «concorrono ad individuare ed organizzare».

Sostituire il comma 2 con il seguente:

«2. Ai fini di cui al comma 1 le leggi regionali concorrono, nelle materie di propria competenza, a ripartire le funzioni di livello locale tra comuni e province secondo le procedure di cui all'articolo 63-bis. A tal fine le leggi regionali si conformano ai principi della presente legge identificando gli interessi comunali e provinciali in rapporto alle caratteristiche della popolazione e del territorio».

3.1

MANCIA, MERAUVIGLIA

Al comma 4, dopo le parole: «ripartisce le», inserire la seguente: «proprie».

3.2

TRIGLIA

L'emendamento 3.1 è da intendersi ritirato.

Invito il senatore Triglia ad illustrare il suo emendamento.

TRIGLIA. L'emendamento 3.2 si illustra da sè. Si tratta, comunque, di un chiarimento che mi sembra necessario.

PRESIDENTE. Invito il relatore ed il rappresentante del Governo a pronunziarsi sull'emendamento in esame.

GUZZETTI, *relatore*. Esprimo parere contrario. Del problema si è già discusso in Commissione e non si ritiene opportuna questa ulteriore specificazione.

GAVA, *ministro dell'interno*. Vorrei pregare il senatore Triglia di ritirare l'emendamento 3.2, ribadendo quanto è stato detto in Commissione circa l'interpretazione espressa dallo stesso senatore Triglia.

PRESIDENTE. Senatore Triglia, accoglie l'invito del Governo a ritirare l'emendamento 3.2?

TRIGLIA. Sì, signor Presidente, in quanto è stato chiarito che la previsione si riferisce alle risorse delle regioni e non a quelle dello Stato.

PRESIDENTE. Metto ai voti l'articolo 3.

È approvato.

Passiamo all'esame dell'articolo aggiuntivo proposto con il seguente emendamento:

Dopo l'articolo 3, inserire il seguente:

«Art. 3-bis.

*(Trasferimento alla Presidenza del Consiglio dei ministri
di attribuzioni del Ministero dell'interno)*

1. Le attribuzioni conferite al Ministro dell'interno da leggi e regolamenti, per tutte le materie inerenti alle regioni, alle province e ai comuni sono trasferite al Presidente del Consiglio dei ministri, che esercita i poteri conseguenti direttamente o per delega ad un ministro senza portafoglio. Per l'esercizio di detti poteri il Presidente del Consiglio dei ministri o il Ministro delegato dispone dei servizi amministrativi inquadrati in un apposito dipartimento della Presidenza del Consiglio, che assume la denominazione di Dipartimento per gli affari regionali e delle autonomie locali. La direzione generale dell'amministrazione civile del Ministero dell'interno è soppressa. Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri si provvede al trasferimento presso la Presidenza del Consiglio dei ministri del personale e dei servizi ritenuti necessari per l'assolvimento dei compiti suddetti».

3.0.1

MAFFIOLETTI, GALEOTTI, TEDESCO TATÒ, TOS-
SI BRUTTI, VETERE, FRANCHI, COSSUTTA

Invito i presentatori ad illustrarlo.

MAFFIOLETTI. Signor Presidente, l'emendamento 3.0.1 tocca uno degli aspetti più negativi della legge e tende a colmare un vuoto: quello del rapporto degli enti locali con lo Stato. Riconduce cioè il problema degli enti locali al di fuori della logica interna, in cui prevalentemente è stato trattato e considerato dalla maggioranza (vale a dire quale fatto ordinatorio entro il sistema autonomistico), e vuole anche introdurre un elemento sistematico più generale ponendo la questione del rapporto degli enti locali con lo Stato. È questa una delle questioni fondamentali dell'autonomia. Guai se vedessimo nell'autonomia soltanto un fatto racchiuso in una logica interna alle forze politiche e agli organi degli enti locali anzichè vederla sul terreno che le è proprio, quello cioè del rapporto con lo Stato. Voi siete reticenti, negativi, generici e timidi nell'affermare l'autonomia.

Il problema del rapporto con lo Stato non può essere più ricondotto nell'ambito del rapporto con il Ministero dell'interno. È questa la grande questione che poniamo con l'emendamento in esame. È chiaro che attraverso esso non avanziamo la proposta di riformare il Ministero dell'interno, idea, questa, con la quale vi baloccate da oltre trent'anni, dai tempi della Commissione Piga e del rapporto Giannini. Seguitate pure a trascurare questa idea e vi ritroverete con un Ministero inadatto a svolgere funzioni di ordine pubblico perchè oberato da una congerie di attività, inadeguato rispetto alla riforma della pubblica sicurezza, che richiederebbe un altro tipo di Ministero e di impianto, e prevalentemente

basato sulla vecchia logica prefettizia, che tuttavia nello stesso tempo ha nei confronti degli enti locali un atteggiamento che in parte è di sindacato improprio degli enti locali nei confronti del tesoro e che in parte segue una concezione prevalentemente antiquata, ispirata cioè a vecchie logiche statalistiche. Ora, noi poniamo invece il problema di un più corretto rapporto degli enti locali con lo Stato, chiedendo che l'intero sistema degli enti locali e delle regioni faccia capo alla Presidenza del Consiglio. Chiediamo inoltre che un apposito dipartimento della Presidenza del Consiglio sia ordinato sulla base di una competenza relativa agli affari regionali e alle autonomie locali e che ad esso sia preposto un Ministro senza portafoglio. A noi questo sembra più corretto, poichè nella diatriba circa il patronato sugli enti locali in atto permanentemente tra i Ministeri del tesoro e dell'interno è opportuno che si segua una logica rinnovatrice. Questo non è un fatto secondario, ma che riteniamo possa preludere ad una riforma del Ministero dell'interno, da un lato, e ad inquadrare, dall'altro, il rapporto enti locali-Stato in un'ottica diversa di servizio civile, in una visione complessiva superministeriale, che non può che riferirsi al ruolo che deve svolgere con i suoi dipartimenti la Presidenza del Consiglio dei ministri.

Pertanto, signor Presidente, caldeggiamo l'approvazione dell'emendamento 3.0.1, da noi presentato. (*Applausi dall'estrema sinistra*).

PRESIDENTE. Invito il relatore ed il rappresentante del Governo a pronunziarsi sull'emendamento in esame.

GUZZETTI, relatore. Signor Presidente, il relatore è contrario all'emendamento. L'argomento in questione è già stato ampiamente discusso in Commissione ed è stato anche oggetto degli interventi di alcuni colleghi in sede di discussione generale.

La nostra contrarietà è da riferirsi non tanto all'assegnazione delle competenze degli enti locali alla Presidenza del Consiglio o al Ministero dell'interno quanto al rapporto sostanziale con il Governo che può ben essere tenuto, come è stato tenuto finora egregiamente, dal Ministero dell'interno.

Ribadisco pertanto parere contrario all'emendamento in esame.

GAVA, ministro dell'interno. Mi associo al parere espresso dal relatore, richiamandomi alle ampie motivazioni di opposizione all'approvazione di questo emendamento svolte in sede di Commissione.

PRESIDENTE. Metto ai voti l'emendamento 3.0.1, presentato dal senatore Maffioletti e da altri senatori.

Non è approvato.

GIUSTINELLI. Chiediamo la controprova.

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

È approvato.

(*Applausi dall'estrema sinistra*).

Passiamo all'esame dell'articolo 4:

CAPO II.

AUTONOMIA STATUTARIA E POTESTÀ REGOLAMENTARE

Art. 4.

(*Statuti comunali e provinciali*)

1. I comuni e le province adottano il proprio statuto.

2. Lo statuto, nell'ambito dei principi fissati dalla legge, stabilisce le norme fondamentali per l'organizzazione dell'ente ed in particolare determina le attribuzioni degli organi, l'ordinamento degli uffici e dei servizi pubblici, le forme della collaborazione fra comuni e province, della partecipazione popolare, del decentramento, dell'accesso dei cittadini alle informazioni ed ai procedimenti amministrativi.

3. Gli statuti sono deliberati dai rispettivi consigli con il voto favorevole dei due terzi dei consiglieri assegnati. Qualora tale maggioranza non venga raggiunta, la votazione è ripetuta in successive sedute da tenersi entro trenta giorni e lo statuto è approvato se ottiene per due volte il voto favorevole della maggioranza assoluta dei consiglieri assegnati. Le disposizioni di cui al presente comma si applicano anche alle modifiche statutarie.

4. Dopo l'espletamento del controllo da parte del competente organo regionale, lo statuto è pubblicato nel bollettino ufficiale della regione, affisso all'albo pretorio dell'ente per trenta giorni consecutivi ed inviato al Ministero dell'interno per essere inserito nella raccolta ufficiale degli statuti. Lo statuto entra in vigore il trentesimo giorno successivo alla sua pubblicazione nel bollettino ufficiale della regione.

Su questo articolo sono stati presentati i seguenti emendamenti:

Sopprimere l'articolo.

4.11

PONTONE

Sostituire il comma 1 con il seguente:

«1. I comuni e le province adottano il proprio statuto in relazione all'articolo 128 della Costituzione e nel rispetto dell'ordinamento legislativo».

4.12

PONTONE

Dopo il comma 1 inserire il seguente:

«1-bis. Lo statuto del comune disciplina le modalità di elezione del consiglio, della giunta e del sindaco sulla base dei seguenti principi:

a) per i comuni fino a quindicimila abitanti votazioni per liste concorrenti, con attribuzione dei tre quinti dei seggi alla lista che

ottenga la maggioranza relativa e ripartizione dei restanti seggi fra le altre liste in proporzione dei voti ottenuti;

b) per i comuni oltre i trentamila abitanti:

b1) votazione per liste concorrenti;

b2) votazione senza indicazioni di preferenza;

b3) designazione obbligatoria del candidato alla carica di sindaco;

b4) facoltà di collegamento tra più liste che indichino il medesimo candidato alla carica di sindaco;

b5) proclamazione da parte dell'ufficio elettorale di cui all'articolo 73 del decreto del Presidente della Repubblica 16 maggio 1960, n. 570, del candidato indicato dalla lista o dalle liste collegate che abbiano ottenuto la maggioranza assoluta dei voti, o, in mancanza, proclamazione del candidato designato dalla stessa lista o dalle stesse liste collegate che abbiano ottenuto il maggior numero di voti in un secondo turno di votazione da tenersi nei successivi quindi giorni al quale partecipano di ufficio le liste e i gruppi che abbiano già partecipato al primo turno;

b6) ripartizione proporzionale dei seggi con metodo d'Hondt, se in prima votazione una lista o più liste collegate raggiungano la maggioranza assoluta dei voti, comunque assegnando tanti seggi in più alla lista o alle liste predette da consentire il raggiungimento del 55 per cento dei seggi; altrimenti, distribuzione della metà dei seggi con metodo proporzionale; nel secondo turno alla lista o alle liste collegate che abbiano ottenuto il maggior numero di voti, attribuzione di un numero di seggi tale che, aggiunti a quelli ottenuti nel primo turno, consenta di conseguire complessivamente il 55 per cento dei seggi e ripartizione proporzionale dei restanti seggi fra le altre liste;

b7) inoperatività di tali criteri quando una lista o un gruppo di liste abbiano conseguito almeno il 55 per cento dei seggi;

b8) arrotondamento all'unità superiore quando il calcolo dia un risultato decimale;

b9) proclamazione dei candidati secondo l'ordine di lista;

c) per i comuni tra i quindicimila e i trentamila abitanti facoltà di scelta tra il sistema previsto nella lettera a) e il sistema previsto nella lettera b);

d) elezione della giunta solo nei comuni con più di mille abitanti; negli altri comuni le funzioni della giunta sono esercitate dal consiglio».

4.14

TOSSI BRUTTI, MAFFIOLETTI, TEDESCO TATÒ,
GALEOTTI, FRANCHI, VETERE

Al comma 2 sostituire le parole: «nell'ambito dei principi fissati dalla legge» con le altre: «nel rispetto delle norme legislative».

4.13

PONTONE

Al comma 2 dopo le parole «ed in particolare determina» inserire le seguenti: «le modalità di elezione e».

4.4

CORLEONE, BOATO, STRIK LIEVERS

Al comma 2, dopo le parole: «in particolare determina» inserire le seguenti: «le modalità di elezione».

4.15 MAFFIOLETTI, TOSSI BRUTTI, GALEOTTI, VETERE, FRANCHI, COSSUTTA, TEDESCO TATÒ

Al comma 2, dopo le parole: «le forme della collaborazione fra comuni e province», inserire le seguenti: «anche a livello comunitario e internazionale».

4.1 PASQUINO

Dopo il comma 2, inserire il seguente:

«2-bis. Nei comuni capoluogo di regione con popolazione superiore ai 200.000 abitanti, l'elezione del sindaco avviene con il metodo dell'elezione diretta secondo quanto previsto dalla presente legge».

4.8 CORLEONE, BOATO, STRIK LIEVERS

Dopo il comma 2, inserire il seguente:

«2-bis. Nei comuni capoluogo di regione con popolazione superiore ai 300.000 abitanti, l'elezione del sindaco avviene con il metodo dell'elezione diretta secondo quanto previsto dalla presente legge».

4.7 CORLEONE, BOATO, STRIK LIEVERS

Dopo il comma 2 inserire il seguente:

«2-bis. Le norme per l'elezione dei consiglieri comunali nei comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti previste dal testo unico delle leggi per la composizione e l'elezione degli organi delle amministrazioni comunali, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 16 maggio 1960, n. 570, si applicano anche per le elezioni dei consiglieri comunali nei comuni con popolazione inferiore ai 30.000 abitanti. È abrogato l'articolo 1 della legge 10 agosto 1964, n. 663».

4.5 CORLEONE, BOATO, STRIK LIEVERS

Dopo il comma 2, inserire il seguente:

«2-bis. Le norme per l'elezione dei consiglieri comunali nei comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti previste dal testo unico delle leggi per la composizione e l'elezione degli organi delle amministrazioni comunali, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 16 maggio 1960, n. 570, si applicano anche per le elezioni dei consiglieri comunali nei comuni con popolazione inferiore ai 20.000 abitanti. È abrogato l'articolo 1 della legge 10 agosto 1964, n. 663».

4.6 CORLEONE, BOATO, STRIK LIEVERS

Dopo il comma 2, inserire il seguente:

«2-bis. Lo statuto comunale determina anche le modalità di elezione del sindaco e di elezione o nomina della giunta, nel rispetto della decisione assunta mediante *referendum* tra i metodi di elezione degli organi previsti e disciplinati dalla legge».

4.9

CORLEONE, BOATO, STRIK LIEVERS

Dopo il comma 2, inserire il seguente:

«2-bis. Lo statuto del comune disciplina altresì le modalità di elezione del consiglio, della giunta e del sindaco».

4.2

PASQUINO

Sostituire il comma 3 con il seguente:

«3. Lo statuto del comune determina altresì, mediante scelta tra i sistemi previsti dalla presente legge, le modalità di elezione del consiglio, della giunta e del sindaco ad eccezione dei comuni capoluogo di regione con popolazione superiore ai 300.000 abitanti in cui l'elezione del sindaco avviene con il metodo dell'elezione diretta secondo quanto previsto dalla presente legge».

4.10

CORLEONE, BOATO, STRIK LIEVERS

Al comma 3, dopo il secondo periodo inserire il seguente: «In tale caso lo statuto è sottoposto a *referendum* popolare qualora lo richiedano un quinto degli elettori del comune o della provincia; lo statuto è approvato se ha partecipato alla votazione la maggioranza degli aventi diritto e se è raggiunta la maggioranza dei voti validamente espressi».

4.3

PASQUINO

Invito i presentatori ad illustrarli.

PONTONE. L'emendamento che noi presentiamo è soppressivo dell'articolo 4, che riguarda gli statuti comunali e provinciali. Con questo articolo, infatti, si comincia a creare, a nostro parere, quella autonomia che dovrebbe portare - e sicuramente porterà - alla disgregazione dello Stato. Si comincia con questi statuti che regolano soltanto le norme fondamentali della organizzazione dell'ente e poi mano a mano l'autonomia porterà a delle situazioni anomale che metteranno comuni e province gli uni contro gli altri. Con gli statuti si comincia a far prevalere i localismi e gli egoismi locali, in un momento come questo... (*Brusio in aula*).

PRESIDENTE. Raccomando ai colleghi senatori di lasciar scorrere i lavori. C'è la libertà di andar al bar, se qualcuno vuole. Cerchi di affrontare la situazione, senatore Pontone, con coraggio.

PONTONE. ... in un momento come questo, il momento delle leghe, Lega lombarda, Lega veneta, autonomismo sardo, autonomismo siciliano e chi più ne ha più ne metta. Con questi statuti arriveremo sicuramente... (*Brusio in aula*).

PRESIDENTE. Scusino, per favore, al banco del Governo! Senatore Pontone, abbia coraggio, io l'ascolto.

PONTONE. Dicevo che con questi statuti arriveremo a rafforzare gli egoismi e i localismi... e anche le stesse leghe. Se voi aveste ascoltato ieri sera - penso che qualcuno lo abbia fatto - la tribuna elettorale della Lega lombarda, avreste capito effettivamente dove si può arrivare. L'onorevole Speroni della Lega lombarda ha detto chiaramente che le leghe sono il fatto importante di questo momento della politica italiana; in special modo la Lega lombarda, perchè difende gli interessi dei lombardi contro tutti gli altri. Ha parlato della finanza, dicendo: «Noi lombardi diamo a Roma e nulla riceviamo». Ecco, con gli statuti noi diamo più forza a questa impostazione e con la riforma, anche con riguardo all'autonomia impositiva, arriveremo a disgregare quel centro unitario che oggi è la nazione italiana.

Per questi principi siamo contrari all'articolo 4 e ne chiediamo la soppressione.

TOSSI BRUTTI. Signor Presidente, onorevoli colleghi, con il nostro emendamento, che è il primo di una serie di emendamenti nostri e di altri Gruppi, si introduce nel dibattito sul disegno di legge al nostro esame la materia elettorale. Si tratta di uno dei nodi centrali della legge o, meglio, avrebbe dovuto essere uno dei nodi centrali della legge a cui si è sfuggiti alla Camera, impedendo il dibattito sulla riforma del sistema elettorale, con la richiesta, ripetuta, della fiducia. Tuttavia questo non è bastato ad esorcizzare una problematica che è ormai all'attenzione del paese, infatti su tale tema è in atto la raccolta delle firme per un referendum e quindi si tratta di una discussione alla quale non possiamo e non dobbiamo sottrarci.

Rispetto a tale materia va peraltro notato che qui in Senato quanto meno sono cambiati i toni e, in un certo senso, anche lo stile, se è vero che il relatore ha dovuto riconoscere che si tratta di una materia che attiene in modo fondamentale alle esigenze di autonomia sostanziale e di governabilità degli enti locali e ha giustificato il non inserimento in questo disegno di legge con il fatto che l'argomento sarebbe oggetto di un disegno di legge distinto. Ripeto, è questo un passo in avanti quanto meno nello stile perchè, fino a poco tempo fa, si opponeva all'ingresso di questa materia nella discussione la motivazione che non era materia di accordo di Governo.

Noi abbiamo presentato un emendamento che si colloca all'articolo 4, cioè all'interno dei principi dettati per gli statuti dei comuni. Si introducono alcuni principi a cui i comuni devono attenersi nel disciplinare le modalità di elezione del consiglio, della giunta e del sindaco. Sostanzialmente questo emendamento individua due sistemi: un sistema per i comuni fino a 15.000 abitanti, per i quali vale il sistema maggioritario e l'attribuzione dei tre quinti dei seggi alla lista che

ottenga la maggioranza relativa, con la ripartizione dei restanti seggi fra le altre liste in proporzione ai voti ottenuti; un sistema per i comuni con oltre 30.000 abitanti, nei quali è obbligatoria la designazione del candidato alla carica di sindaco, ed è altresì prevista la possibilità di collegamento fra più liste che indichino il medesimo candidato. È previsto anche un premio di maggioranza che porti la lista o il gruppo di liste che abbia ottenuto la maggioranza assoluta al 55 per cento dei seggi in un primo turno o in un secondo turno, lasciando intatto peraltro il criterio fondamentale della ripartizione proporzionale e il sistema del pluralismo oggi vigente.

È prevista anche la proclamazione immediata del sindaco da parte dell'ufficio elettorale nella persona del candidato indicato dalla lista o dalle liste collegate che abbiano ottenuto la maggioranza assoluta dei voti.

Fra questi due sistemi, cioè quello per i comuni sotto i 15.000 abitanti e quello per i comuni sopra i 30.000 abitanti per i quali vengono dettati questi principi, vi è la fascia dei comuni fra i 15.000 e i 30.000 abitanti, rispetto ai quali è data loro facoltà di scegliere l'uno o l'altro sistema. Questo risolve in un certo senso il dilemma, che è stato più volte oggetto di discussione, del limite del sistema maggioritario, lasciando la scelta per questa fascia al comune medesimo.

Si tratta in buona sostanza di un sistema che salvaguarda al massimo il criterio proporzionale e il pluralismo politico, che coniuga però questa giusta esigenza con l'obiettivo di garantire una maggioranza stabile per la realizzazione di un programma su cui si sia espresso il consenso dei cittadini. Quindi non un meccanismo seccamente maggioritario, non l'elezione diretta del sindaco, (e questo è bene precisarlo perchè non è questa la proposta che noi facciamo), noi diciamo, infatti, che il capolista designato dalla lista o dalla coalizione è la persona che viene indicata al cittadino come la persona del sindaco, ma non si chiede un'elezione diretta del sindaco. Quindi nessuna concezione cosiddetta «presidenzialista», nessuna esasperazione personalistica del conflitto elettorale, ma invece una risposta adeguata alla esigenza sempre più sentita di offrire ai cittadini una effettiva possibilità di scegliere chiaramente un programma e insieme la maggioranza e il sindaco che dovranno realizzare quel programma. Con questo emendamento ci sembra di porre il presupposto di quella che abbiamo più volte chiamato la democrazia dell'alternanza, quindi la possibilità di scelta tra programmi alternativi sottoposti al voto dei cittadini; siamo quindi sulla strada di una riforma del sistema politico che qualifica anche il ruolo degli amministratori eletti, i quali sono in questo modo legittimati in maniera chiara e trasparente dal cittadino, dal consenso popolare, rispetto ad un programma che è intrinsecamente congiunto al mandato elettivo.

Quindi noi insistiamo su questo emendamento e chiediamo soprattutto che su di esso si discuta perchè non basta esorcizzare, come pure è stato fatto in quest'Aula, il *referendum*; non basta dire che siamo di fronte a scorciatoie - quelle referendarie - che, come hanno detto alcuni colleghi in discussione generale, creerebbero confusione. Noi dobbiamo una risposta al paese; credo che quella da noi proposta non sia affatto una scorciatoia, ma se voi vi rifiutate e continuerete a

rifiutarvi di dibattere su questa materia allora veramente il *referendum* diventerà una forma di legittima difesa dei cittadini. Credo invece, perchè anche noi siamo convinti che il *referendum* non sia il mezzo migliore per disciplinare una materia di questa complessità e rilevanza, che il Parlamento si debba assumere piena responsabilità: l'atto dei cittadini è un atto che ha messo in mora il Parlamento e il Parlamento deve dare una risposta. Questa è la sede più opportuna.

Credo che in fondo lo abbia riconosciuto lo stesso relatore quando ha parlato di «completamento del discorso sulle autonomie» che si otterrà solo con l'approvazione della legge elettorale. Non c'è bisogno – io credo – di rinviare; questo discorso si può fare in questa sede, può opportunamente essere approfondito, soprattutto adesso, colleghi, poichè mi pare che con l'approvazione dell'emendamento di poco fa, sullo spostamento della competenza alla Presidenza del Consiglio, non si possa più intravedere una veloce approvazione di questo provvedimento. Abbiamo, quindi, tutto il tempo per svolgere i necessari approfondimenti.

CORLEONE. Signor Presidente, signor Ministro, colleghi, gli emendamenti che proponiamo all'articolo 4 riguardano un tema che noi, sia nel corso della discussione generale, che nella discussione sugli emendamenti, riteniamo di riproporre in quanto a nostro avviso essenziale per un provvedimento che sia una riforma delle autonomie locali e non tanto un mero riordinamento o riorganizzazione.

Siamo convinti che non si possa pensare ad una riforma delle autonomie locali tralasciando di affrontare il tema elettorale, cioè tralasciando di affrontare il nodo su cui si gioca il rapporto tra amministratori e amministrati, cioè tra chi detiene la responsabilità di governare e i cittadini. Riteniamo che su questo problema si giochi in maniera fondamentale un rapporto anche di credibilità, cioè la possibilità di restituire ai cittadini un potere di decidere il governo locale attraverso strumenti rinnovati, e non invece attraverso il logoro sistema che ha mostrato tutti i difetti che conosciamo, soprattutto in relazione al rapporto con i cittadini, con l'opinione pubblica. Le vicende di questa campagna elettorale, il suo andamento, la composizione delle liste elettorali rendono evidente che è in atto un processo di disaffezione e dimostrano che è urgente intervenire. Il fatto che non lo si voglia fare nella sede propria, che è quella della riforma delle autonomie locali, indica un'insensibilità inaccettabile. Come è possibile che in questo articolo 4, che tocca il problema dell'autonomia statutaria e in particolare delle previsioni relative agli statuti comunali, non si dia la possibilità, come noi proponiamo negli emendamenti, che gli statuti stabiliscano anche le modalità di elezione del consiglio comunale? La nostra ci pare una richiesta che rafforza l'autonomia, che dà un senso alla potestà statutaria senza rimandare ad una legge che non sappiamo quando e dove verrà approvata.

Occorre avere il coraggio di immaginare comuni che abbiano anche la possibilità di decidere forme diverse di autogoverno. Noi presentiamo tre proposte fondamentali. Proponiamo di inserire le modalità di elezione nello statuto. Inoltre prevediamo due varianti per i comuni capoluogo di regione con popolazione superiore ai 200.000 o ai

300.000 abitanti, cioè prevediamo l'elezione diretta del sindaco secondo modalità che vengono determinate al successivo articolo. Prevediamo ancora l'estensione del sistema maggioritario per i comuni fino a 20.000 abitanti e anche in questo caso con un'ulteriore variante, fino a 30.000 abitanti.

Si tratta di rilevanti possibilità che offriamo da inserire nello articolo 4 per dare un senso alle previsioni statutarie e per far sì che gli statuti non si limitino a riflettere l'esistente. Riteniamo anche che gli statuti comunali possano determinare le modalità di elezione del sindaco e della Giunta tenendo conto delle decisioni assunte attraverso *referendum*.

Si tratta di un ventaglio di proposte che può fornire una risposta alla domanda che è presente nel paese di cambiare le regole del gioco non perchè fa comodo a chi comanda, ma per ridare maggior potere e capacità di decisione ai detentori del potere primario.

PASQUINO. L'emendamento 4.1 propone di disciplinare gli accordi che già intervengono tra comuni e province italiani e comuni e province stranieri; a tal fine inserisce le parole «anche a livello comunitario e internazionale». Si tratta evidentemente di un emendamento in parte lessicale ma in parte anche di sostanza.

L'emendamento 4.2 si riallaccia al dibattito che è appena iniziato in Aula e riguarda soprattutto le modalità con cui vengono eletti sia consigli che giunte che sindaci affidando la definizione di tali modalità allo statuto. È, quindi, una precisa affermazione dell'autonomia statutaria. Se la legge in esame deve essere di principi, come ci ha ricordato infinite volte il Ministro, questo è un principio che deve essere stabilito nella legge.

Detto questo, se mi è consentito fare una dichiarazione di voto su quello che hanno detto la senatrice Tossi Brutti e il senatore Corleone, sono a favore di una specificazione delle modalità di elezione, anche se ritengo che forse non sia opportuno in questo momento, essendo mancato un reale dibattito, andare ad una specificazione che sia anche una precisazione tecnica molto raffinata e molto acuminata.

L'emendamento 4.3, invece, riguarda un altro aspetto che non è stato ancora discusso, relativo al modo in cui viene approvato lo statuto. Noi riteniamo che, se questa è una autonomia che spetta ai comuni, debba esserci anche un'autonomia dei cittadini di decidere sullo Statuto. Per cui noi riteniamo che l'emendamento consenta ai cittadini di intervenire su un processo importante quale quello della stesura di uno statuto che deciderà non solo la vita del comune ma anche i rapporti tra gli amministratori e i cittadini in quel particolare comune.

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

GUZZETTI, *relatore*. Signor Presidente, il relatore esprime parere contrario all'emendamento 4.11, perchè sopprimerebbe l'autonomia statutaria, uno dei punti fondamentali di questa legge; parere contrario anche all'emendamento 4.12 perchè è superfluo precisare che gli statuti devono essere rispettosi dell'ordinamento legislativo e della Costituzione.

C'è poi una serie di emendamenti riguardanti la materia elettorale. L'opinione del relatore – già espressa in Commissione e nel dibattito in Aula – è che la materia elettorale non può essere competenza degli statuti. In nessun ordinamento, anche straniero o di paesi europei, la materia elettorale è affidata agli statuti. In Germania federale, per esempio, la materia elettorale è affidata alla legge del Land, ma mai agli statuti dei singoli comuni. Quindi c'è una ragione sostanziale, politica che motiva la contrarietà a questi emendamenti di carattere elettorale che tendono ad attribuire agli statuti la competenza in materia elettorale addirittura specificando le modalità di elezione dei consigli comunali, dei sindaci e delle giunte. Pertanto esprimo parere contrario agli emendamenti 4.14, 4.13, 4.4 e 4.15.

Per quanto riguarda l'emendamento 4.1, ritengo che potrebbe ingenerare un equivoco attribuire agli statuti una competenza sulla collaborazione internazionale e comunitaria. È chiaro che la politica comunitaria è politica interna dei paesi, non internazionale, e quindi è ricompresa fra la possibilità di regolamentazione, compresi i gemellaggi, degli statuti. Non si ritiene necessaria una ulteriore specificazione.

Esprimo parere contrario sugli emendamenti 4.8, 4.7, 4.5, 4.6, 4.9 e, per quanto riguarda l'emendamento 4.2, esprimo parere contrario per le ragioni dette precedentemente: parere contrario anche sugli emendamenti 4.10 e 4.3 perchè già le maggioranze previste consentono un'ampia convergenza sui contenuti dello statuto.

GAVA, *ministro dell'interno*. Il Governo si associa al parere del relatore sottolineando in modo particolare, per quanto attiene agli emendamenti in materia elettorale, che nell'ambito della discussione generale, sia in sede di Commissione prima che in sede d'Aula poi, sono stati adottati i motivi (non di merito rispetto ai sistemi proposti) relativi all'opportunità di mantenere diviso il problema elettorale da quello che potremmo definire dell'ordinamento, non essendo assolutamente vero che vi sia di necessità una contestualità tra i due problemi.

Per queste ragioni mi associo al parere espresso dal relatore sui singoli emendamenti.

PRESIDENTE. Metto ai voti l'emendamento 4.11, presentato dal senatore Pontone.

Non è approvato.

PRESIDENTE. Passiamo alla votazione dell'emendamento 4.12.

PONTONE. Domando di parlare per dichiarazione di voto.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

PONTONE. Signor Presidente, voterò, assieme agli altri colleghi del Gruppo, a favore di questo emendamento perchè il primo comma dell'articolo 4 recita: «I comuni e le province adottano il proprio statuto». In quale modo lo adottano? Come? Perchè? In quali limiti e

aderenti a che cosa? Il nostro emendamento, invece, recita: «I comuni e le province adottano il proprio statuto in relazione all'articolo 128 della Costituzione e nel rispetto dell'ordinamento legislativo».

Noi riteniamo che questa puntualizzazione sia giusta, logica e aderente alla Costituzione, e che non lo sia il comma 1 dell'articolo 4 del disegno di legge al nostro esame, il quale afferma che: «I comuni e le province adottano il proprio Statuto», senza sapere in relazione a che cosa.

PRESIDENTE. Metto ai voti l'emendamento 4.12, presentato dal senatore Pontone.

Non è approvato.

Passiamo alla votazione dell'emendamento 4.14.

MAFFIOLETTI. Domando di parlare per dichiarazione di voto.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

MAFFIOLETTI. Signor Presidente, credo che, se si dovesse liquidare la materia elettorale con le argomentazioni svolte dal relatore e dal rappresentante del Governo, si compirebbe una operazione suicida, perchè non se ne comprende bene la *ratio*. In sostanza, ci viene data ragione sul fatto che quella al nostro esame è una riforma mancata: liquidarla in poche parole significa solo imbarazzo. Il problema del rapporto tra istituzioni e cittadino può non essere rilevante per voi, perchè la materia dei *referendum* e quella della partecipazione appesantirebbero troppo l'azione degli enti locali - di questo ne discuteremo in seguito - ma il rapporto essenziale di credibilità che si può creare soltanto con il sistema elettorale, voi questo non lo dovete ignorare! Questa specie di mandato in bianco che si dà ai consigli comunali, che poi fanno e disfanno le giunte, o quando le costituiscono le fanno durare in maniera precaria: tutto ciò comporta una grave delegittimazione che si sta instaurando nel nostro paese, alla quale bisogna porre riparo dando un potere di scelta ai cittadini.

La nostra proposta, signor Presidente, incardina sullo statuto la possibilità di stabilire alcune tecniche elettorali che non mutano l'impianto generale del sistema elettorale stesso.

La questione degli stessi statuti come potere normativo, anche per stabilire queste possibilità di adozione di tecniche elettorali che portano alle scelte dell'amministrazione senza passare attraverso l'elezione diretta del sindaco, rappresenta una proposta che non è soltanto nostra. Alla camera dei deputati varie parti politiche, tra cui liberali e democristiani, hanno proposto che sia lo statuto ad operare simili scelte.

Allegato al disegno di legge n. 2092 abbiamo un provvedimento, di iniziativa dei senatori Bobbio ed altri, che all'articolo 9 propone che: «Nella forma di governo ad elezione diretta del sindaco, questi è eletto dal corpo elettorale a maggioranza di voti».

Quindi, abbiamo tutta una serie di proposte che toccano un punto fondamentale, e cioè che nel rapporto tra cittadini ed ente locale si deve restituire al corpo elettorale la possibilità di scegliere non solo genericamente un numero di consiglieri comunali, bensì il sindaco come capolista: di scegliere mediante un rapporto di coalizione lo stesso sindaco che possa amministrare in base a programmi determinati presentati al corpo elettorale e tale opzione è rimessa agli statuti.

In definitiva, questa materia non può essere trattata semplicisticamente, affermando che è estranea alla nostra discussione quando è stata già esaminata ampiamente e sappiamo che una buona parte del dibattito sulla riforma degli enti locali si è proprio imperniata sulla scelta di quale sistema adottare. Anche durante l'ultima campagna elettorale qui a Roma abbiamo visto che si è introdotta con nuovi significati la scelta dei capilista che ha già prefigurato una forma che noi abbiamo codificato con questo emendamento, rispondendo ad una esigenza fondamentale che tra l'altro, è stata posta dinanzi al paese con uno specifico *referendum*. Si tratta di una esigenza di fronte alla quale il legislatore non può ritirarsi, affermando che non rientra nella materia in discussione, perchè tale esigenza, facendo capo ad un rapporto non statico del legislatore con l'ordinamento, vedendolo cioè non soltanto chiuso nella sua logica ma in un rapporto con i cittadini, è un fatto fondamentale che non possiamo ignorare.

Riproporremo questo tema nel corso della discussione. Lo poniamo oggi in rapporto allo statuto; crediamo però che nessuna argomentazione, specie se sbrigativa, possa espellere dall'oggetto «riforma degli enti locali», se veramente vogliamo una riforma (cosa, questa, di cui dubitiamo per quanto riguarda le vostre intenzioni), la materia relativa al sistema elettorale.

PASQUINO. Domando di parlare per dichiarazione di voto.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

PASQUINO. Signor Presidente, sono insoddisfatto delle motivazioni con le quali il relatore si è dichiarato contrario agli emendamenti concernenti le modalità di elezione dei consigli, delle giunte e dei sindaci. Credo che per esprimere un parere contrario possano essere addotte diverse motivazioni, ma non certo quelle esposte dal relatore. Se si dice che di questo argomento non si deve discutere e che non si devono introdurre nuove previsioni relative ad una certa materia, ne prendiamo atto. Prendiamo cioè atto del fatto che la maggioranza decide che in questo momento certe cose non si debbono fare. Se però ci si dice che questa materia non è connessa alla riforma delle autonomie locali, si fa un'affermazione speciosa.

GUZZETTI, *relatore*. Non riguarda gli statuti.

PASQUINO. Riguarda anche gli statuti. Infatti, lei stesso ha fatto l'esempio dei *Länder*.

GUZZETTI, *relatore*. Con legge, non con uno statuto.

PASQUINO. E questa è una legge. Io sostengo invece, al contrario, che se si vuole attuare l'autonomia bisogna anche prevedere un'autonomia statutaria.

GUZZETTI, *relatore*. Questa è un'opinione.

PASQUINO. D'accordo, è un'opinione. Tuttavia, avete ripetutamente sostenuto che questa è una legge di principi. Il Ministro ieri si è, per così dire, esibito sugli specchi della distinzione tra principi e regolamentazione facendo affermazioni assolutamente non condivisibili, che riprenderò quando si passerà all'esame di altri emendamenti. Ebbene, questo è effettivamente il principio dell'autonomia. Cosa significa autonomia statutaria? Che lo statuto disciplina le modalità di elezione del sindaco, della giunta e del consiglio. Credo che questo sia il minimo che si possa attribuire all'autonomia statutaria.

In secondo luogo, non capisco perchè in caso di conflitto per l'elaborazione dello statuto non si possa sottoporre il problema direttamente ai cittadini. Perchè l'autonomia dei cittadini non può essere prevista? Io credo che debba esserlo.

Signor Presidente, prendo atto che di questo non si vuole discutere, anche se è incredibile che se ne discuta ampiamente nel paese e che noi riusciamo invece ad isolarci non felicemente, ma piuttosto infelicemente, rispetto al problema. Per di più, è stata presentata una serie di provvedimenti che mi auguro vengano presi al più presto in esame.

Per quanto mi riguarda, voterò a favore di tutti gli emendamenti concernenti la materia elettorale. Chiedo comunque al relatore, al Ministro, al Presidente della Commissione affari costituzionali e a lei, onorevole Presidente del Senato, che siano iscritti al più presto all'ordine del giorno dei lavori della 1^a Commissione permanente i disegni di legge in materia di riforma elettorale per quanto concerne l'elezione delle rappresentanze nei comuni e nelle province.

GUZZETTI, *relatore*. Su questo siamo d'accordo.

PRESIDENTE. Senatore Pasquino, guardo con favore alla sua richiesta che al più presto all'ordine del giorno dei lavori della Commissione affari costituzionali siano iscritti i disegni di legge concernenti la riforma elettorale.

MAZZOLA. Domando di parlare per dichiarazione di voto.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

MAZZOLA. Signor Presidente, onorevoli senatori, credo che la questione non debba essere affrontata nei termini in cui è stata posta anche nell'intervento di poco fa del senatore Pasquino. Infatti, ci troviamo di fronte alla necessità di fare un ragionamento che scinda, da un lato, le convinzioni che ognuno di noi ha e può avere in materia di esigenze di modifica del sistema elettorale non solo per quanto concerne i comuni, ma più in generale per quanto riguarda l'intero sistema elettorale italiano e, dall'altro, la realtà di una legge - quella in

discussione – che è legge di principi generali di riforma dell'ordinamento delle autonomie locali.

Mi rendo conto che lo ripetiamo per l'ennesima volta e che questa può apparire una forzatura. Tuttavia, non lo è. Continuiamo a sostenere che non esiste alcuna relazione tra la riforma delle autonomie locali e la riforma elettorale. Infatti, abbiamo sempre affermato, fin dall'inizio del dibattito, che attraverso una legge di principi come quella al nostro esame non ritenevamo opportuno introdurre modifiche al sistema elettorale, che tuttavia sono così importanti da essere state presentate a lato di questo provvedimento. È questa la ragione per la quale anche noi della Democrazia cristiana insistiamo perchè a lato di questa legge si discuta anche della riforma elettorale. Sia chiaro: a lato di questa legge. Non è una questione puramente formale, ma una questione di sostanza. Infatti, nella storia delle autonomie italiane e delle leggi che da Giolitti in poi hanno regolato le varie fasi di avanzamento delle autonomie, nessuna norma ha mai introdotto il discorso del sistema elettorale delle amministrazioni locali, che ha sempre camminato su un binario parallelo, ma con provvedimenti di legge diversi, autonomi rispetto a quelli riguardanti invece la sostanza delle autonomie, cioè la struttura, i poteri e i mezzi di attività delle autonomie locali.

Per tale ragione, che non è soltanto di coerenza legislativa ma anche – se mi si consente – di estetica legislativa e di rispetto della sostanza della legislazione, abbiamo sempre ritenuto che non sia opportuno inserire nella riforma delle autonomie la materia elettorale, tanto più – mi si consenta – in modo surrettizio.

PASQUINO. Non direi affatto in modo surrettizio.

MAZZOLA. Questo dello statuto è un modo surrettizio, oltretutto, che può determinare un aspetto estremamente negativo: la mancanza di omogeneità di sistemi elettorali in comuni che hanno lo stesso numero di abitanti, quindi le stesse esigenze, le stesse funzioni da compiere, le stesse risposte da dare alla gente, le stesse necessità da affrontare. Rischiamo di avere – lo ribadisco – un sistema elettorale diverso in comuni che hanno uguali dimensioni, obblighi ed attività da svolgere. Inoltre, la previsione dell'istituto del *referendum* nel caso in cui non vi sia un accordo sullo statuto comporterebbe un'ulteriore complicazione. Infatti, sappiamo benissimo che la materia elettorale può essere sottoposta a *referendum* quando si intende di modificare *a latere* norme che non vengono modificate dal Parlamento; ma in questo caso, in cui ci troveremmo di fronte ad una attività che, sia pure surrettiziamente, viene portata avanti attraverso lo statuto, non avrebbe più senso il *referendum* perchè andrebbe in una direzione completamente diversa, caro senatore Pasquino, rispetto a quella in cui va il *referendum* di cui lei è partecipe e per il quale, a titolo personale – e lo dichiaro chiaramente – voterò, che però è di segno completamente diverso rispetto al *referendum* che verrebbe ad essere messo in moto in relazione ad un'attività statutaria che prevedesse un altro tipo di riforma elettorale all'interno dello statuto stesso.

È per tali motivi che oltretutto il sistema statuto-ipotesi referendaria non mi convince. Questa è la seconda ragione che, accanto alla prima di

carattere generale, adduco per motivare il nostro voto contrario, che, ripeto, nasce da queste considerazioni e non sottende affatto una posizione contraria all'esigenza, da noi avvertita, di modificare le leggi elettorali dei comuni e delle province, così come sentiamo l'esigenza di modificare la legge elettorale nazionale, ma che riteniamo di dover portare avanti con un apposito provvedimento, rispettando - lo ribadisco - la coerenza legislativa, la natura e la sostanza di questo provvedimento. (*Applausi dal centro*).

PONTONE. Domando di parlare per dichiarazione di voto.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

PONTONE. Signor Presidente, alla Camera il mio Gruppo ha sostenuto che la riforma elettorale poteva essere inserita, discussa ed approvata con questo disegno di legge. Infatti, in relazione all'articolo 34 abbiamo presentato un emendamento con cui portiamo avanti la nostra tesi sulle modalità di elezione del sindaco, del presidente della provincia e degli assessori.

Questo emendamento, onorevoli colleghi, sta a significare quello che noi paventavamo, cioè che lo statuto può essere un mezzo di squilibrio nell'unità nazionale. Infatti, con questo emendamento si vuole inserire il principio che ogni comune e provincia possa con propria legge disciplinare le modalità di elezione del consiglio e della giunta, per cui si arriverebbe all'assurdo che in ogni comune ci sarebbe un sistema elettorale diverso da altri o da tutti gli altri. Questo è assurdo e per tali ragioni votiamo contro.

CORLEONE. Domando di parlare per dichiarazione di voto.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

CORLEONE. Il richiamo del collega Mazzola sull'estetica legislativa mi ha impressionato perchè se rispettassimo questo criterio non so quante leggi licenzieremmo dal Parlamento italiano.

La verità è che questo non è il criterio guida, non c'è alcun breviario da questo punto di vista. In qualche misura, quindi, credo che sarebbe arbitrario cominciare a stabilire delle regole, nel momento in cui fissiamo delle prerogative statutarie per l'autonomia dei comuni e soprattutto per restituire possibilità di decisione, di autogoverno ai cittadini.

Credo che dobbiamo cominciare a riutilizzare queste parole che hanno un senso pregnante: autogoverno, potere dei cittadini, capacità di decisione, possibilità di intervento concreto e non invece espressioni generiche e fumose.

Ebbene, noi voteremo a favore di questo emendamento, anche se all'interno delle previsioni si dovrebbe aprire un dibattito; io sono convinto che se noi approviamo questo emendamento, finalmente si inizia il dibattito sulla possibilità di affrontare le decisioni riguardanti la sfera elettorale. Questo è il motivo di fondo e non mi dilungo oltre per dichiarare il voto a favore.

PRESIDENTE. Metto ai voti l'emendamento 4.14, presentato dalla senatrice Tossi Brutti e da altri senatori.

Non è approvato.

Metto ai voti l'emendamento 4.13, presentato dal senatore Pontone.

Non è approvato.

Metto ai voti l'emendamento 4.4, presentato dal senatore Corleone e da altri senatori, identico all'emendamento 4.15, presentato dal senatore Maffioletti e da altri senatori.

Non è approvato.

Metto ai voti l'emendamento 4.1, presentato dal senatore Pasquino.

Non è approvato.

Metto ai voti l'emendamento 4.8, presentato dal senatore Corleone e da altri senatori.

Non è approvato.

Metto ai voti l'emendamento 4.7, presentato dal senatore Corleone e da altri senatori.

Non è approvato.

Metto ai voti l'emendamento 4.5, presentato dal senatore Corleone e da altri senatori.

Non è approvato.

Metto ai voti l'emendamento 4.6, presentato dal senatore Corleone e da altri senatori.

Non è approvato.

Metto ai voti l'emendamento 4.9, presentato dal senatore Corleone e da altri senatori.

Non è approvato.

Metto ai voti l'emendamento 4.2, presentato dal senatore Pasquino.

Non è approvato.

Metto ai voti l'emendamento 4.10, presentato dal senatore Corleone e da altri senatori.

Non è approvato.

Metto ai voti l'emendamento 4.3, presentato dal senatore Pasquino.

Non è approvato.

CORLEONE. Chiediamo la controprova.

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

Non è approvato.

Metto ai voti l'articolo 4.

È approvato.

Passiamo all'esame dell'articolo 5.

Art. 5.

(Regolamenti)

1. Nel rispetto della legge e dello statuto, il comune e la provincia adottano regolamenti per l'organizzazione ed il funzionamento delle istituzioni e degli organismi di partecipazione, per il funzionamento degli organi e degli uffici e per l'esercizio delle funzioni.

Lo metto ai voti.

È approvato.

Passiamo all'esame dell'articolo 6:

CAPO III

ISTITUTI DI PARTECIPAZIONE

Art. 6.

(Partecipazione popolare)

1. I comuni promuovono organismi e libere forme associative di partecipazione dei cittadini all'amministrazione locale, anche su base di quartiere o di frazione. I rapporti di tali forme associative con il comune sono disciplinati dallo statuto.

2. Nel procedimento relativo all'adozione di atti che incidono su situazioni giuridiche soggettive devono essere previste forme di partecipazione degli interessati secondo le modalità stabilite dallo statuto.

3. Nello statuto devono essere previste forme di consultazione della popolazione nonché procedure per l'ammissione di istanze, petizioni e proposte di cittadini singoli o associati dirette a promuovere interventi per la migliore tutela di interessi collettivi. Possono essere previsti *referendum* consultivi anche su richiesta di un adeguato numero di cittadini.

4. Le consultazioni e i *referendum* di cui al presente articolo devono riguardare materie di esclusiva competenza locale e le relative operazioni di voto non possono coincidere con lo svolgimento di altre consultazioni elettorali.

Su questo articolo sono stati presentati i seguenti emendamenti:

Sostituire l'articolo con il seguente:

«(Partecipazione popolare)

1. Il comune e la provincia riconoscono i diritti dei cittadini e delle formazioni sociali a concorrere nell'ambito comunale al pieno sviluppo della persona umana, alla salvaguardia delle risorse ambientali ed alla partecipazione alle attività, alle funzioni ed al controllo della amministrazione pubblica.

2. Lo statuto comunale e quello provinciale prevedono istituti di effettiva partecipazione dei cittadini e degli utenti alle scelte dell'amministrazione ed alla gestione dei servizi.

3. Gli statuti possono consentire tale partecipazione anche a cittadini non residenti nel comune o a stranieri ospitati nel territorio comunale per ragioni di lavoro o di utenza dei servizi ed ai giovani che abbiano compiuto il quattordicesimo anno di età».

6.8

CORLEONE, BOATO, STRIK LIEVERS

Sostituire il comma 1 con il seguente:

«1. I comuni promuovono la partecipazione dei cittadini, delle loro associazioni e delle organizzazioni di volontariato - anche su base di quartiere o di frazione - alle proprie attività e all'esercizio delle proprie funzioni e concorrono ad assicurare ai cittadini le condizioni di effettiva partecipazione alla organizzazione politica della comunità locale. Gli statuti disciplinano gli istituti della partecipazione popolare, rinviandone le modalità di attuazione e svolgimento ai regolamenti».

6.12

TORNATI, TOSSI BRUTTI, FRANCHI, TEDESCO
TATÒ

Al comma 1, sostituire la parola: «promuovono» con l'altra: «valorizzano».

6.5

IL RELATORE

Sostituire il comma 3 con il seguente:

«3. Negli statuti delle province, dei comuni, con popolazione superiore ai 40.000 abitanti o capoluogo di Regione e nelle comunità montane devono essere regolati i *referendum* consultivi, propositivi o abrogativi, anche nei confronti di comportamenti inerti dei consigli. Le pronunce referendarie sono vincolanti per i consigli e, qualora essi non provvedano con gli atti esecutivi che si rendono necessari, può essere richiesto dai promotori del *referendum* all'organo di controllo l'invio di un commissario in sostituzione. Gli statuti regolano i tempi e i modi dei procedimenti referendari e le modalità per l'esecuzione delle pronunce referendarie che incidano negli strumenti finanziari e negli atti contabili degli enti. La legge regionale disciplina le modalità di attuazione del *referendum*».

6.7

DUJANY, RUBNER

Al comma 3, primo periodo, dopo le parole: «interessi collettivi», inserire le seguenti: «con la indicazione di termini certi e tassativi per l'esame delle medesime istanze o proposte da parte del consiglio comunale».

6.1

PASQUINO

Al comma 3, primo periodo, dopo le parole: «interessi collettivi» inserire le seguenti: «e devono essere altresì determinate le garanzie per il loro tempestivo esame».

6.13

TOSSI BRUTTI, TEDESCO TATÒ, FRANCHI

*Al comma 3, sostituire il secondo periodo con il seguente: «Lo Statuto prevede le modalità di *referendum* propositivi, abrogativi e consultivi».*

6.10

PONTONE

*Al comma 3, sostituire il secondo periodo con il seguente: «Possono essere altresì previsti *referendum* consultivi e abrogativi di provvedimenti amministrativi del comune su richiesta di un determinato numero di elettori, nonchè *referendum* deliberativi su proposte di iniziativa popolare di regolamenti o provvedimenti amministrativi che non siano state prese in esame dal consiglio comunale entro il termine fissato dallo statuto».*

6.2

PASQUINO

Al comma 3, secondo periodo, dopo la parola: «referendum» inserire le seguenti: «propositivi e».

6.14

FRANCHI, BENASSI, TORNATI, CANNATA, GALEOTTI, TOSSI BRUTTI

Sopprimere il comma 4.

6.15

TOSSI BRUTTI, GALEOTTI, FRANCHI

Al comma 4, sopprimere le parole: «e le relative operazioni di voto non possono coincidere con lo svolgimento di altre consultazioni elettorali».

6.3

PASQUINO

Al comma 4, sopprimere le parole: «e le relative operazioni di voto non possono coincidere con lo svolgimento di altre consultazioni elettorali».

6.16

TOSSI BRUTTI, GALEOTTI, FRANCHI, MAFFIOLETTI

Al comma 4, sopprimere la parola: «non».

6.9

CORLEONE, BOATO, STRIK LIEVERS

Al comma 4, sostituire le parole da: «e le relative operazioni» fino alla fine del comma con le altre: «e non possono aver luogo in coincidenza con altre operazioni di voto».

6.6

IL RELATORE

Dopo il comma 4, aggiungere il seguente:

«4-bis. Lo statuto può ammettere alle consultazioni ed ai referendum popolari anche i giovani non ancora elettori, che abbiano compiuto almeno il quindicesimo anno di età, i cittadini non residenti nel comune, ma che nel comune svolgano la loro prevalente attività lavorativa o di studio, nonchè i cittadini stranieri o gli apolidi che siano residenti nel comune».

6.4

PASQUINO

Dopo il comma 4, aggiungere il seguente:

«4-bis. Lo statuto può consentire la partecipazione alle consultazioni popolari anche ai giovani non ancora elettori, purchè abbiano compiuto i quindici anni, agli elettori non residenti nel comune, ma che esercitano nel territorio comunale la propria attività prevalente, nonchè agli stranieri o apolidi che siano residenti nel comune».

6.17

ZUFFA, FERRAGUTI, TOSSI BRUTTI, BENASSI,
TEDESCO TATÒ, GALEOTTI

Dopo il comma 4 aggiungere il seguente:

«4-bis. Lo statuto può prevedere la consultazione di cittadini non residenti nel comune o di giovani che abbiano compiuto quattordici anni e che svolgano nel comune la loro prevalente attività di lavoro o di studio, per le scelte che li riguardano direttamente».

6.11

PONTONE

Dopo l'articolo 6, inserire i seguenti:

«Art. 6. ...

(Referendum popolare)

1. Nello statuto devono essere previsti *referendum* di iniziativa popolare abrogativi di atti deliberativi, *referendum* di iniziativa popolare di indirizzo politico-amministrativo su specifiche questioni e *referendum* deliberativi su proposte di iniziativa popolare non accolte dal consiglio. Il consiglio comunale stabilisce con regolamento: le procedure per la richiesta e l'indizione dei *referendum*, le modalità del giudizio di inammissibilità - per soli motivi di illegittimità - delle proposte referendarie e le modalità di svolgimento delle consultazioni referendarie».

6.0.1

CORLEONE, BOATO, STRIK LIEVERS

«Art. 6. ...

(Referendum abrogativo)

1. Lo statuto deve prevedere il *referendum* di iniziativa popolare abrogativo di atti deliberativi o di articoli dello statuto o dei regolamenti. Non possono essere sottoposte a *referendum* popolare abrogativo le deliberazioni relative all'approvazione del bilancio e dell'impostazione di tributi e di tariffe, nonché quelle di recepimento di decisioni di altri livelli di governo o di norme di legge.

2. Lo statuto può prevedere altresì forme di consultazione del corpo elettorale o dei cittadini interessati, da svolgersi quando non siano in corso le procedure referendarie di cui all'articolo 6-... (emendamento 6.0.1) e al comma 1 nonché l'iniziativa popolare di deliberazioni.

3. Lo statuto stabilisce i procedimenti e le modalità di attuazione dell'articolo 6-... (emendamento 6.0.1) e del presente articolo».

6.0.2

CORLEONE, BOATO, STRIK LIEVERS

«Art. 6. ...

(Iniziativa popolare)

1. Un numero di elettori pari a un ventesimo può esercitare l'iniziativa per gli atti di competenza del consiglio o per l'impiego alternativo di risorse finanziarie dell'ente ovvero per prelievo fiscale di

risorse finanziarie con destinazione determinata. Qualora entro novanta giorni dal ricevimento della proposta il consiglio non la approvi senza modificazioni, essa è sottoposta a *referendum*. Il consiglio, entro il medesimo termine, può approvare un proprio progetto di atto, il quale è sottoposto al voto in alternativa alla proposta di iniziativa popolare.

2. Qualora l'iniziativa di cui al comma 1 sia approvata, ma non sia attuabile senza variazione del bilancio, la sua attuazione può essere rinviata dal consiglio non oltre l'esercizio successivo».

6.0.3

CORLEONE, BOATO, STRIK LIEVERS

«Art. 6. ...

(Iniziativa popolare)

1. Un numero di elettori pari a un decimo può esercitare l'iniziativa per gli atti di competenza del consiglio o per l'impiego alternativo di risorse finanziarie dell'ente ovvero per prelievo fiscale di risorse finanziarie con destinazione determinata. Qualora entro 90 giorni dal ricevimento della proposta il consiglio non la approvi senza modificazioni, essa è sottoposta a *referendum*. Il consiglio, entro il medesimo termine, può approvare un proprio progetto di atto, il quale è sottoposto al voto in alternativa alla proposta di iniziativa popolare.

2. Qualora l'iniziativa di cui al comma 1 sia approvata, ma non sia attuabile senza variazione del bilancio, la sua attuazione può essere rinviata dal consiglio non oltre l'esercizio successivo.

3. Lo statuto può prevedere forme di consultazione del corpo elettorale o dei cittadini interessati da svolgersi quando non siano in corso le procedure referendarie di cui al comma 1.

4. Lo statuto stabilisce i procedimenti e le modalità di attuazione del presente articolo».

6.0.4

CORLEONE, BOATO, STRIK LIEVERS

Prima di iniziare la discussione sugli emendamenti all'articolo 6, faccio presente che i quattro emendamenti tendenti ad inserire alcuni articoli aggiuntivi dopo l'articolo 6 riguardano ugualmente la connessa materia del *referendum* popolare ed in genere la partecipazione. Saranno quindi trattati congiuntamente agli emendamenti riguardanti l'articolo 6.

Invito i presentatori degli emendamenti ad illustrarli.

CORLEONE. Signor Presidente, signor Ministro, colleghi, annettiamo molta importanza a questo articolo che riguarda gli istituti di partecipazione popolare e l'istituto del *referendum*. Non vorremmo ripetere cose già dette, su cui le repliche sono state poco convincenti; vogliamo semplicemente dire che in questa materia occorre avere coraggio, occorre avere cioè il coraggio dell'innovazione, il coraggio di interpretare le possibilità che si esprimono attraverso l'intervento dei cittadini nella determinazione delle scelte amministrative che riguardano certamente la vita quotidiana, l'utilizzo dei servizi sociali e pubblici,

ma che sono sempre più questioni fondamentali. I servizi primari riguardano vicende non irrilevanti, ma quotidiane perchè attengono, in termini sempre più esplosivi, alla qualità della vita.

Ebbene, riteniamo che ci siano una timidezza, una paura nella determinazione degli strumenti di partecipazione popolare e dei *referendum* che sono veramente sconvolgenti. Addirittura devo dire che l'articolo 6 è scritto in un modo che - questo sì - non c'entra nulla con l'estetica, ma è veramente una rimasticatura delle peggiori formule di un sociologismo mediocre. Si scrive che i comuni promuovono organismi e libere forme associative di partecipazione; i comuni non devono promuovere nulla, i comuni innanzitutto dovrebbero fare quel che devono fare e in realtà si tratta di una logica retorica che appartiene appunto a quella che ho definito la logica della consultazione, della finta partecipazione. Insomma, si tratta di un armamentario vecchio e ormai rancido. La verità è che non si vuole che siano affermati i diritti dei cittadini a concorrere alle decisioni, i diritti legati alla possibilità di controllare il funzionamento della pubblica amministrazione. Questo è ciò che non si vuole e, invece, ciò che si presenta in questa forma triturata è la partecipazione popolare per non decidere, per essere solo coinvolti in un meccanismo perverso di non decisione e quindi di non responsabilità.

Noi proponiamo che vi sia la possibilità di *referendum* non solo consultivi, ma anche abrogativi e deliberativi e in sede di dichiarazione di voto spiegheremo ancor meglio fin dove può arrivare la pratica della democrazia diretta.

Riteniamo anche - e l'abbiamo detto - che quanto meno debba essere eliminato l'ostacolo - perchè di fatto è un ostacolo - all'utilizzo del *referendum* con successo e a questo proposito vorrei fare una citazione relativa ad un progetto di Costituzione del 1943, quello a cui lavorò Tommaso Perassi e in cui si affermava, proprio parlando delle regioni come fondamento della Repubblica, qualcosa di molto preciso. Ricordo che si tratta di un opuscolo del settembre 1943 nel quale si affermava la necessità di lasciare la facoltà di integrare, mediante un proprio statuto organico, le norme relative all'organizzazione, rendendo così anche possibile che negli ordinamenti regionali - ma il ragionamento è estendibile - si introducano gli istituti del *referendum* e del diritto di iniziativa, attraverso i quali si attua in maniera diretta la partecipazione popolare al governo della cosa pubblica.

Ecco, vedete, signor Ministro e signor relatore, la differenza di cultura fra noi è proprio questa: noi vogliamo la partecipazione popolare finalizzata al governo della cosa pubblica; voi invece volete la partecipazione popolare per un minestrone o - come direbbe un suo collega di Governo - per una ribollita, che per di più non ha nessun sapore.

Diceva inoltre Perassi che tra le molteplici considerazioni che consigliano specialmente in Italia la costituzione delle regioni vi è anche la condizione per realizzare un'effettiva democrazia. Ora istituti quali il *referendum* ed il diritto di iniziativa popolare, come luminosamente dimostra l'esperienza della Svizzera, sono strumenti vitali di educazione politica e di autogoverno solo quando hanno una frequente possibilità di funzionamento la quale non si può avere se tali istituti non

sono adottati anzitutto negli ordinamenti degli enti locali. Egli cioè diceva che lo strumento del *referendum* è uno strumento di democrazia a tutti i livelli e che è necessario, per essere effettivamente molto usato, che sia uno strumento utilizzato soprattutto a livello degli enti locali.

Ora, di tutto questo non c'è traccia in questo articolo 6, perchè voi limitate i *referendum* a materia di esclusiva competenza locale, e questo darà adito a concezioni di fortissima limitazione, perchè in realtà le cose locali sono cose generali e con questa limitazione voi impedirete l'utilizzo del *referendum*, ma ancor più non date possibilità ad altro che a *referendum* consultivi con in più una limitazione, consistente nel fatto che vi deve essere anche la richiesta di un adeguato numero di cittadini ed inoltre che non si devono tenere in concomitanza con le elezioni. Questo provocherà quello che voi lamentate, cioè la bassa partecipazione al voto per i *referendum*; ma allora voi siete in contraddizione perchè non potete dire che ai *referendum* partecipa una parte esigua del corpo elettorale e poi, nel momento in cui c'è la possibilità di realizzare un abbinamento che abbatte anche i costi delle elezioni amministrative, dire di no, per cui si spendono più soldi con minore partecipazione. Qui bisogna mettersi d'accordo, signor Ministro e soprattutto signor relatore e colleghi della maggioranza. L'emendamento minimo che proponiamo è proprio quello di lasciare quanto meno allo statuto, ai consigli comunali, la possibilità di decidere se svolgere i *referendum* in concomitanza o no con le elezioni. Non mi pare che qui dobbiamo addirittura decidere che non possono essere svolti in concomitanza con le elezioni amministrative.

Si sono già fatti in questi anni *referendum* consultivi in concomitanza con le elezioni amministrative. Non ritengo che questo emendamento sia particolarmente sconvolgente per l'assetto che avete dato alla legge. Mi rendo conto che gli altri emendamenti che proponiamo, cioè quelli riguardanti l'indirizzo politico-amministrativo, il *referendum* deliberativo o abrogativo, nonchè addirittura l'iniziativa popolare per l'impiego alternativo di risorse finanziarie, si collocano al di fuori della logica del vostro progetto, rientrando in realtà in una logica di autogoverno delle comunità e degli enti locali, ma su questo discuteremo durante le dichiarazioni di voto sugli emendamenti. Mi auguro soltanto che vi sia un dibattito su quest'ultimo emendamento che vi ho illustrato perchè si tratta di un elemento fondamentale per far sì che questa riforma, con una limitazione così forte in ordine agli strumenti della partecipazione e del *referendum*, non dia ai cittadini la sensazione che, sotto altre forme, si voglia in realtà difendere ancora il dominio ristretto della cosa pubblica.

TORNATI. L'articolo 6 del disegno di legge tratta della partecipazione popolare. A nostro parere, la questione avrebbe potuto trovare giusta soluzione nell'ambito della potestà statutaria, visto che si abroga la legge n. 278. Poichè invece si è voluto dedicare un articolo specifico a questo aspetto, a noi sembra che la definizione di partecipazione sia eccessivamente riduttiva, in particolare perchè ci si riferisce essenzialmente a momenti consultivi con organismi e libere forme associative; tutto ciò inoltre è finalizzato all'attività strettamente amministrativa.

Questa concezione della partecipazione come rapporto tra l'istituzione e le organizzazioni ci sembra al di sotto della realtà e delle esigenze soprattutto dei piccoli e medi comuni. Pertanto riteniamo che si debba superare il limite fissato nel provvedimento e, per certi versi, anche il limite fissato nell'attività amministrativa di tanti comuni.

Pensiamo che oggi esistano almeno due problemi; oltre a quello dell'informazione, anche quello della partecipazione dei cittadini secondo un'ottica che va oltre il rapporto con le istituzioni. Esiste un problema di partecipazione dei cittadini in rapporto alla vita della società e pertanto riteniamo che l'assenza di questa definizione di partecipazione sottintenda una concezione restrittiva della stessa.

Tenete presente, poi, che tutta la problematica dei nuovi diritti non è necessariamente connessa all'attività amministrativa. Pertanto noi pensiamo che la definizione debba avere un ambito più ampio. Inoltre credo che sia altrettanto necessario che la partecipazione debba essere garantita negli strumenti, non solo nell'informazione, ma anche nei supporti tecnico-operativi, negli spazi, con una attività integrata tra l'attività comunale e i momenti di partecipazione. Tutto ciò noi lo vogliamo rendere esplicito con una parte del nostro emendamento.

Cari colleghi, sono convinto che l'esame dell'esperienza fatta con la legge n. 278 abbia dimostrato la necessità che la legge, a questo punto, avendo scelto questa strada, sia molto netta e chiara nella distinzione tra decentramento amministrativo e partecipazione. Noi sappiamo, invece, che negli ultimi anni, specie dopo la legge n. 278, la confusione ha prodotto anche dei guasti a scapito della partecipazione. La legge, per alcune parti del paese, è stata un passo avanti, uno stimolo, ma ha provocato anche un appiattimento perchè spesso realtà che avevano fatto esperienze avanzate hanno dovuto modificare la propria attività in funzione di una legge che ha prodotto fenomeni di burocratizzazione ed anche di assorbimento della stessa partecipazione nella funzione del decentramento amministrativo.

Allora noi pensiamo che, proprio a causa di questa confusione, di questo appiattimento, ci sia bisogno di ritornare - uso questo riferimento - allo spirito degli anni '70 nel quale si era trovato un giusto equilibrio tra il momento istituzionale del decentramento e della partecipazione e l'importanza della esperienza partecipativa che nelle cento città italiane aveva trovato una ricchezza veramente eccezionale.

Noi vogliamo, quindi, con questo emendamento, marcare con più decisione la partecipazione come momento che riguardi non solo le associazioni e gli enti, ma i cittadini, ed è una sottolineatura di cui si ha grande bisogno e c'è grande esigenza diffusa nella società. Vogliamo marcare anche la necessità che l'ente locale fornisca una strumentazione adeguata affinché questa possa diventare vera realtà.

Quindi, confidiamo nell'accoglimento di questo emendamento perchè siamo convinti che risponda ad una esigenza obiettiva diffusa in particolare nei piccoli e medi comuni nei quali il momento del rapporto tra istituzioni e cittadini è nettamente prevalente rispetto a quello del rapporto con i cittadini attraverso il decentramento amministrativo. (*Applausi dall'estrema sinistra*).

TOSSI BRUTTI. Signor Presidente, illustrerò l'emendamento 6.13.

Presidenza del vice presidente LAMA

(Segue TOSSI BRUTTI). Condivido il giudizio che è stato qui espresso, sia dal senatore Corleone, sia dal senatore Tornati, su come è stata vista, in questo disegno di legge, tutta la partita relativa alla partecipazione, cioè in termini molto restrittivi - per non dire addirittura difensivi - nei confronti dei cittadini. Mi sembra che ci sia qui un tentativo teso piuttosto a delimitare che non a potenziare gli istituti della partecipazione. Eppure questa poteva essere davvero una sede per riflettere sulla materia, scopo che gli istituti delineati a suo tempo, nella stagione degli anni '70, avevano in un certo senso esaurito il loro compito e si erano via via trasformati in forme di cogestione e di cooptazione paralizzanti. Quindi, si trattava veramente di fissare i cardini di un nuovo modo di concepire la partecipazione dei cittadini alla decisione politica.

Mi pare che qui siano già state dette cose importanti, per cui nella illustrazione dei nostri due emendamenti ci limitiamo a sottolineare delle questioni che purtuttavia rappresentano delle gravi carenze.

Con l'emendamento 6.13, infatti, tendiamo ad inserire una precisazione al comma 3, primo periodo, dell'articolo 6. Ricordo che il comma 3 di tale articolo afferma: «Nello statuto devono essere previste forme di consultazione della popolazione nonché procedure per l'ammissione di istanze, petizioni e proposte di cittadini singoli o associati dirette a promuovere interventi per la migliore tutela di interessi collettivi». E su questo punto noi siamo perfettamente d'accordo, ma riteniamo che una previsione siffatta sia largamente incompleta se non si afferma anche che nello statuto devono essere previste determinate garanzie affinché istanze, petizioni e proposte vengano effettivamente esaminate. A nostro parere, questo è il discrimine, il punto di trapasso da una mera enunciazione di diritti, dal solito elenco che ormai tutti facciamo, a partire dai nostri comizi fino agli interventi in quest'Aula, all'effettività dei diritti stessi. Infatti, dobbiamo prevedere non solo la possibilità per i cittadini, associazioni, organizzazioni, di attivare forme di partecipazione nei confronti dell'ente, ma anche il dovere da parte dell'ente di rispondere in tempi certi.

Quindi, devono essere previste forme di garanzia affinché queste istanze, queste petizioni e queste proposte siano tempestivamente esaminate.

Mi sembra quindi che l'emendamento 6.13 sia di estremo interesse, anche perchè nella formula che qui usiamo non ci si riferisce a situazioni soggettive dei singoli, ma alla tutela degli interessi collettivi. L'emendamento, innesca un meccanismo quasi di interfaccia fra cittadini ed ente locale, cioè una domanda-risposta che solo in questo modo può integrare una forma effettiva di partecipazione e di vera corrispondenza alle esigenze che con la partecipazione vengono fatte presenti, stimulate e avanzate.

Quindi, raccomando ai colleghi l'approvazione di questo emendamento, altrimenti l'istituto della partecipazione dei cittadini diventa una previsione meramente formale, destinata a non cambiare nulla, a non incidere e a non garantire l'effettiva tutela dei diritti dei cittadini. (*Applausi dall'estrema sinistra*).

GUZZETTI, *relatore*. Signor Presidente, l'emendamento 6.6, da me presentato, concerne una riformulazione più precisa, con la quale si intende ribadire che le consultazioni referendarie non possono coincidere con nessun'altra forma di votazione.

Con l'emendamento 6.5 si intende chiarire il comma 1 dell'articolo 6 del testo che ci è giunto dalla Camera dei deputati. Infatti, tale comma afferma: «I comuni promuovono organismi e libere forme associative...». A mio avviso, rappresenta una contraddizione in termini quando afferma che deve trattarsi di associazioni libere promosse dai comuni. Molto più opportunamente l'emendamento da me presentato prevede di sostituire la parola: «promuovono» con l'altra: «valorizzano».

DUJANY. Signor Presidente, colleghi, con l'emendamento 6.7, da me presentato insieme al collega Rubner, si tende a sostituire il comma 3 dell'articolo 6 al nostro esame. Con tale proposta modificativa si intende attribuire agli statuti delle province, dei comuni, con popolazione superiore ai 40 mila abitanti o capoluogo di regione, e alle comunità montane la regolamentazione dei *referendum* consultivi, propositivi o abrogativi.

Nello stesso tempo si prevede che la disciplina delle modalità di attuazione del *referendum* venga attribuita ad una legge regionale.

PASQUINO. Illustrerò gli emendamenti 6.1, 6.2, 6.3 e 6.4.

L'emendamento 6.1 è, in parte, coincidente con l'emendamento 6.13, illustrato poco fa dalla senatrice Tossi Brutti e cerca semplicemente di fare pulizia in una materia che è sempre stata molto delicata. Tende, cioè, a stabilire che vi sono termini certi e tassativi per l'esame delle istanze dei cittadini da parte dei consigli comunali. Credo che questa previsione sia opportuna, in quanto, così facendo (noi siamo molto esperti in questa materia), si farebbe in modo che qualsiasi proposta dei cittadini venga presa in seria considerazione.

L'emendamento 6.2 propone (spero con qualche successo) di ampliare la gamma dei *referendum* a disposizione dei cittadini.

Vorrei richiamare l'attenzione del relatore e del Ministro sul fatto che si propongono anche *referendum* deliberativi, circa i quali possono essere espressi da parte dei cittadini il consenso o la negazione e attraverso cui è possibile per gli amministratori richiedere il consenso dei cittadini stessi su progetti o proposte specifiche. In assenza di questa previsione, la potestà referendaria risulterebbe drasticamente ridotta.

L'emendamento 6.3 è l'esatto contrario dell'emendamento 6.6, presentato dal relatore. Il Ministro ha ieri fatto nella replica affermazioni che non solo non sono condivisibili, ma che sono anche sbagliate. Infatti, negli Stati Uniti - tanto per citare un esempio - le consultazioni referendarie si tengono anche in concomitanza - anzi, quasi esclusivamente in concomitanza - con altre elezioni, sia che si tratti delle

elezioni del Congresso o di elezioni che riguardino i vari Stati. Pertanto, nulla osta a che anche nel nostro contesto si tengano consultazioni referendarie in concomitanza con altre elezioni. D'altro canto, non è facilmente comprensibile il motivo per cui non dovrebbe essere così. Il problema non è quello della maggiore o minore partecipazione o della partecipazione più o meno mirata, ma quello di stabilire che si fanno delle campagne diverse. Il problema non riguarda i cittadini o la legge, bensì i partiti, che, se vorranno focalizzare l'attenzione sul fenomeno referendario o sul particolare argomento posto in discussione, lo faranno e sarà bene o male per loro, a seconda dei casi. Credo che non ci dovrebbe essere alcuna preclusione preconcepita rispetto alla possibilità di tenere consultazioni referendarie in concomitanza con altri tipi di elezione. Francamente, mi sembra incomprensibile che si debbano moltiplicare le occasioni di elezione quando possono essere in qualche caso ridotte. Non le si deve necessariamente ridurre sempre; non si può tuttavia dire che le consultazioni referendarie non possono essere tenute in concomitanza con altre consultazioni elettorali. Questa possibilità deve essere prevista.

L'emendamento 6.4 riguarda un argomento diverso dai precedenti. Riguarda, cioè, coloro che possono partecipare alle consultazioni e ai *referendum* popolari. Riteniamo che vi sia una serie di tematiche rispetto alle quali il concetto di cittadinanza debba essere esteso, come la letteratura scientifica ed accademica internazionale fa ormai da tempo. Mi riferisco, in particolare, a quei cittadini che non hanno il requisito specifico della cittadinanza nel senso dell'età e della nazionalità, cioè a cittadini che abbiano compiuto almeno il quindicesimo anno di età (e che in gran parte dei casi sono perfettamente in grado di valutare il quesito che viene loro sottoposto) e che svolgano la loro prevalente attività lavorativa nel comune, vale a dire anche a quei lavoratori immigrati che partecipano alla vita della comunità. Ci sembra che in questo caso l'estensione del diritto di voto sia la logica conseguenza della partecipazione, sotto forma di attività lavorativa e di residenza, alla vita della comunità. Se, invece di parlare banalmente e spesso fuori luogo dei problemi dei lavoratori immigrati, si volesse cercare una soluzione, questa sarebbe una delle soluzioni possibili da prendere in seria considerazione.

PONTONE. Signor Presidente, intervengo per illustrare gli emendamenti 6.10 e 6.11. Per quanto riguarda l'articolo 6, dal titolo «Partecipazione popolare» ci saremmo aspettati che si sarebbe colta l'occasione per fare in modo che il popolo, attraverso i *referendum*, potesse effettivamente partecipare a quelle decisioni da cui esso viene escluso. Nel momento in cui viene limitato il potere dei consiglieri comunali, questa sarebbe stata una buona occasione per dare la possibilità al popolo, visto che non può parlare attraverso i suoi rappresentanti nei consigli comunali e provinciali, di esprimersi e farsi sentire presentando proposte attraverso i *referendum*. Purtroppo però questo articolo è molto restrittivo per quanto riguarda i *referendum* perchè si limita soltanto a quelli consultivi, che possono anche essere richiesti dai cittadini. Noi abbiamo presentato un emendamento al comma 3, volto a stabilire che lo statuto prevede le modalità di

referendum propositivi, abrogativi e consultivi; quindi non abbiamo inserito la possibilità della previsione, ma una previsione certa ed assoluta per tutti gli statuti. I *referendum* inoltre, non sono soltanto consultivi, perchè è ben poca cosa ascoltare, consultare i cittadini su determinate materie, ma possono essere anche propositivi e abrogativi: cioè la popolazione può effettivamente partecipare all'amministrazione locale avanzando proposte ai consigli comunali e provinciali, eventualmente anche abrogando qualche delibera non corrispondente agli interessi dei cittadini.

Nella Costituzione del resto è previsto il *referendum* abrogativo; non vedo perchè quindi non possa essere previsto anche per i comuni e le province.

L'altro emendamento da noi presentato in parte corrisponde alla proposta emendativa del senatore Pasquino, tuttavia si differenzia da questo per due motivi fondamentali. Anzitutto, possono essere consultati anche i giovani che abbiano compiuto quattordici anni (mentre nell'emendamento del senatore Pasquino si parla di quindici anni), cioè dal momento in cui hanno capacità lavorativa e il diritto al lavoro e nel momento in cui accedono alle scuole superiori, dove possono votare sugli organismi scolastici.

Il nostro emendamento differisce inoltre da quello del senatore Pasquino per quanto riguarda gli apolidi e i cittadini stranieri. Riteniamo infatti che tali consultazioni debbano essere limitate soltanto ai cittadini italiani, anche se non residenti nel comune, e ai giovani - come ho già detto - che abbiano compiuto quattordici anni, purchè svolgano nel comune la loro prevalente attività di lavoro o di studio e limitatamente alle scelte che li riguardano direttamente.

FRANCHI. Signor Presidente, intervengo per illustrare l'emendamento 6.14.

Sulla partecipazione popolare ci siamo intrattenuti in Commissione e nel corso della discussione generale; lo facciamo ancora con questo emendamento perchè riteniamo che sia un problema importante, delicato, decisivo per consolidare e far avanzare la democrazia.

Sappiamo bene che sono falliti o comunque risultano fortemente deteriorati e superati gli strumenti di partecipazione che individuammo negli anni '70. Essi si sono spesso tradotti in una sorta di parlamentarismo che si è andato dilatando nel territorio e in una gestione paralizzante e spesso anche inutile.

Dobbiamo riconoscere che si è esaurita la spinta per una partecipazione latamente e squisitamente politica, per una partecipazione di tutti a tutto, in un indistinto di ruoli e di competenze. Oggi la partecipazione tende ad una nuova forma che è attenta soprattutto ai profili amministrativi della gestione sociale dei servizi, agli aspetti di tutela e soprattutto di garanzia.

Ecco allora che bisogna puntare su forme di controllo da parte del cittadino. Al riguardo, noi abbiamo presentato, insieme ad altre forze politiche proposte di grande interesse. Purtroppo non sono state prese in considerazione, non figurano nel testo che stiamo discutendo (vi è soltanto qualche accenno). Di qui la nostra insoddisfazione, di qui il nostro giudizio negativo.

Certo ci sono delle novità non trascurabili, come la previsione degli statuti – lo ricordava poc'anzi il collega che mi ha preceduto – ma ciò non basta; riteniamo che non sia sufficiente perchè non c'è un effettivo riconoscimento dei diritti di partecipazione del cittadino se ci si ferma al *referendum* consultivo, di cui all'articolo 6. Noi riteniamo che bisogna andare avanti, che bisogna andare oltre e quindi prevedere non solo l'istituto del *referendum* consultivo, ma anche e soprattutto il propositivo. I cittadini – ne siamo convinti – non saranno mai tutti uguali di fronte alla legge finchè non saranno messi tutti nelle stesse possibilità di conoscere, di sapere, soprattutto di contare.

Bene, se riusciremo a rafforzare il potere di controllo del cittadino nei confronti dell'ente locale, avremo compiuto, colleghi, un'operazione politica di grande significato che si inserisce nel discorso più vasto della riforma delle istituzioni. Sia chiaro, questo controllo del cittadino non è rivolto contro le istituzioni, non è contro le amministrazioni, ma serve a renderle più efficienti, serve a renderle più aderenti alle esigenze, ai bisogni, alle aspirazioni di uno Stato che voglia davvero essere moderno e in sintonia con le profonde modificazioni che sono intervenute fino ad oggi.

È questo il senso, è questo lo spirito del nostro emendamento che mi permetto di raccomandare ai colleghi. (*Applausi dall'estrema sinistra*).

* ZUFFA. Intervengo molto brevemente, signor Presidente, perchè l'emendamento 6.17 è molto simile all'emendamento poco fa illustrato dal senatore Pasquino.

Sinteticamente si tratta di estendere i poteri dei cittadini ad altre categorie (giovani, stranieri, eccetera), con l'idea che coloro che sono chiamati a votare siano effettivamente i cittadini che in prima persona vivono i problemi della città, cioè l'idea che la comunità che in questo caso esercita il diritto politico sia aderente il più possibile alla comunità reale. Mi sembra questo un principio fondamentale, se vogliamo andare nella direzione dell'autogoverno, se vogliamo cioè valorizzare quei soggetti che effettivamente hanno una esperienza dei problemi della città ed hanno quindi un sapere da consegnare a chi governa.

A me sembra molto importante che si allarghi la partecipazione a queste consultazioni ai giovani al di sotto dei diciotto anni, in particolare per due ragioni fondamentali. In primo luogo, perchè i giovani hanno stili di vita particolari ed esigenze particolari: pensiamo semplicemente a come essi vivono, ad esempio, il problema dei trasporti; lo vivono in maniera molto particolare, proprio per le loro esigenze di vita. Credo allora che sia nostro interesse far sì che essi acquistino al più presto piena consapevolezza di essere cittadini; il che avviene, a mio avviso, quando si hanno dei diritti da esercitare. Credo, inoltre, che al di là del potere effettivo che viene consegnato... (*Brusio in Aula*).

PRESIDENTE. Per favore, raccomando un po' di silenzio. I colleghi che sono in piedi nell'emiciclo sono pregati di sedersi, poichè disturbano particolarmente l'oratrice e l'ascolto dei colleghi.

ZUFFA. Dicevo che, al di là del potere reale che pur viene loro consegnato, ciò significherebbe una notevole innovazione culturale perchè in genere nella comunità politica i giovani non sono considerati una voce da ascoltare: pensiamo ad alcune idee che molto recentemente sono state avanzate circa una nuova regolamentazione di esercizi pubblici quali le discoteche e i locali da ballo, con un dibattito che è avvenuto sulla stampa e pare anche in alcune sedi politiche e istituzionali. In questo caso ha molto colpito il fatto che le voci da sentire fossero quelle dei genitori, dei gestori dei locali pubblici, ma che a nessuno è venuto in mente che vi erano anche i giovani come soggetti coinvolti che hanno il diritto di dire la propria opinione.

Credo poi che sarebbe una innovazione molto importante per il problema degli stranieri residenti, per il problema degli immigrati extra-comunitari dare questa possibilità. Affrontiamo questo problema con due modalità, di cui naturalmente una peggiore e l'altra migliore, ma entrambe molto limitative: o vengono considerati in genere come soggetti che creano problemi, oppure, nella migliore delle ipotesi, vengono considerati soggetti che devono essere accolti. Io ritengo che bisogna andare oltre questa idea di accoglienza e mirare ad avere una città, un territorio nel quale possano convivere diverse culture, diverse comunità con le loro differenze che, però, in qualche modo si incontrano. Ritengo che ciò non è possibile se non diamo a questi soggetti alcuni diritti perchè possano in qualche modo esprimere il loro punto di vista: senza questo riconoscimento riusciremo a fare interventi al massimo emergenziali, di pronto accoglimento, di piena accoglienza. Però, una idea più matura, più compiuta di una città che sappia crescere tenendo presente questa nuova componente anche nella sua dimensione culturale non riusciremo a metterla in piedi se non dando in qualche modo dei poteri a questi soggetti.

GALEOTTI. Signor Presidente, con il primo degli emendamenti presentati intendiamo sopprimere interamente il comma 4 dell'articolo 6. Si tratta di un comma che è stato inserito in Commissione dopo ampia discussione, un comma che però noi non condividiamo.

Con il secondo emendamento intendiamo intervenire in via subordinata, nel senso che con esso chiediamo la soppressione della seconda parte del comma 4.

Presidenza del vice presidente SCEVAROLLI

(Segue GALEOTTI). Abbiamo presentato questi emendamenti perchè crediamo che attraverso il comma 4 si introducono in questo articolo degli elementi che intanto limitano ulteriormente le potestà dei cittadini e, in secondo luogo, si inseriscono due incongruenze: la prima incongruenza è contenuta nella parte iniziale del comma 4, allorchè si stabilisce che le consultazioni e i *referendum* devono riguardare materia di esclusiva competenza locale. In verità questa sottolineatura a noi

pare piuttosto grave per l'indicazione di esclusività accanto alla competenza locale, una esclusività che non solo restringe l'area dell'intervento delle consultazioni e dei *referendum*, ma che è anche incongruente. Voglio fare ai colleghi un esempio che riguarda la materia dei trasporti, una materia che indubbiamente è di competenza anche del livello locale: sappiamo che si intrecciano competenze di interesse comunale, di interesse provinciale e di interesse regionale. Faccio questo esempio per dire che la previsione è abbastanza ambigua o quanto meno contraddittoria per l'espressione usata. Preannuncio pertanto la presentazione di un subemendamento tendente a sopprimere l'aggettivo: «esclusiva».

Accanto a questa prima incongruenza, ce n'è un'altra. Non comprendiamo, o quanto meno non comprendiamo bene, le ragioni per le quali è stata inserita questa ulteriore limitazione alle consultazioni e ai *referendum*, per cui le operazioni di voto non possono coincidere con lo svolgimento di altre consultazioni elettorali. Ho già sollevato la questione su questo punto in Commissione dicendo che in ogni caso c'è un aggravio; non dobbiamo mai sottovalutare questo aspetto di spesa e di risorse finanziarie che sono buttate al vento. Ma al di là di questo non ci rendiamo conto per quale motivo si intraveda, da parte di chi sostiene questo periodo del comma, una contraddittorietà nella contestualità delle operazioni di voto tra altre consultazioni elettorali ed i *referendum*. I cittadini sono adulti e credo che abbiano tutte le capacità di capire, di intervenire e quindi questo ci sembra un elemento distorcente che dovrebbe essere soppresso.

Queste sono in sintesi le ragioni per le quali noi chiediamo la soppressione di tutto il comma e in via subordinata la soppressione di questa seconda parte; in ogni caso annuncio, qualora non dovessero essere accolte dall'Assemblea queste nostre proposte emendative, un subemendamento soppressivo, al secondo emendamento che ho illustrato, dell'aggettivo «esclusiva».

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

GUZZETTI, relatore. Signor Presidente, per ragioni di sinteticità e di completezza, farei alcune considerazioni di carattere generale che riguardano tutti gli emendamenti che si propongono di aggiungere un articolo dopo l'articolo 6 e poi, analiticamente, esprimerò il mio parere sugli emendamenti presi singolarmente.

Mi pare che in questa materia la discussione sui singoli emendamenti abbia riproposta una serie di questioni che sono state oggetto di ampio dibattito sia nell'altro ramo del Parlamento, che in Commissione, nella relazione, negli interventi in discussione generale e poi ieri sera nella replica. Tali questioni attengono ai tipi di *referendum*: il testo che è stato licenziato dalla Commissione limita la possibilità di *referendum* al *referendum* consultivo. La motivazione che ha sorretto l'opinione della maggioranza ad escludere *referendum* propositivi e *referendum* abrogativi è che l'attività dei comuni è attività amministrativa. Dobbiamo anche aggiungere che si tratta di un'attività amministrativa molto minuta nella stragrande maggioranza degli atti che vengono assunti dai

comuni. Il riferimento alle regioni (perchè per le regioni è possibile il *referendum* abrogativo di provvedimenti di carattere amministrativo) non è del tutto pertinente perchè l'attività amministrativa regionale, concerne atti di grande rilevanza, che interessano l'intero territorio, e la popolazione della regione.

La preoccupazione che sta alla base dell'esclusione dei *referendum* abrogativi e propositivi è che rischiamo, rispetto all'attività amministrativa dei comuni, di introdurre una sorta di amministrazione parallela; da una parte vi sarebbe l'attività compiuta all'interno dei consigli comunali e delle giunte, organi democraticamente eletti e legittimati per competenza propria a svolgere questa attività e, dall'altra vi sarebbe la possibilità attraverso i *referendum*, abrogativi o propositivi, di vincolare, o di disfare l'attività che gli organi degli enti locali compiono con l'attività amministrativa. Questa è la ragione sostanziale, che il relatore conferma, sulla base della quale esprimerà parere contrario sugli emendamenti che introducono i due tipi ulteriori di *referendum*, abrogativo e propositivo.

Circa la celebrazione dei *referendum*, confermo che le ragioni che hanno indotto alla presentazione di emendamenti, come quello già accolto dalla Commissione, sono esattamente il contrario degli argomenti che qui sono stati adottati per insistere a legare i *referendum* ad altre consultazioni politiche o amministrative.

È fuori discussione che, celebrando i *referendum* in apposite sessioni elettorali, vi sia una attenzione particolare e specifica ed una discussione riferita ai contenuti dei *referendum*.

Il collega Corleone è caduto in un grave infortunio citando la Svizzera quale esempio di stato nel quale i *referendum* sono espressione di grande partecipazione popolare perchè dovrebbe sapere che proprio in quel paese sono stati toccati livelli di partecipazione ai *referendum* anche attorno al 15 per cento. L'uso indiscriminato ed ampio dei *referendum* ha portato ad una posizione di rigetto, di disinteresse, di disimpegno degli elettori in occasione della celebrazione degli stessi. L'esempio della Svizzera citato dal senatore Corleone è paradigmatico del livello bassissimo di partecipazione dei cittadini a *referendum* che vengono proposti in gran numero e ripetutamente in quella Confederazione.

La ragione per la quale abbiamo proposto in Commissione, l'emendamento approvato dalla maggioranza consegue ad una valutazione esattamente contraria; riteniamo che unire i *referendum* ad altre elezioni politiche e amministrative crea due rischi: quella della strumentalizzazione dei *referendum* in riferimento ai contenuti della campagna elettorale oppure il disinteresse totale in quanto i temi della campagna elettorale saranno preminentemente quasi politici o amministrativi. Il Presidente Scevarolli ha avuto, come me, un'esperienza in questo senso nella regione Lombardia e ricorderà che si celebrarono cinque *referendum* contemporaneamente ad una tornata di elezioni politiche. Nel dibattito di quella campagna elettorale tali *referendum* non furono minimamente oggetto di discussione o di confronto politico. Nel nostro paese anche le elezioni amministrative assumono significato politico e quindi sia per elezioni amministrative che politiche i temi referendari, a meno che non li si voglia utilizzare ad altri scopi appunto

di carattere politico, rischiano di diventare aspetti marginali e pretermessi in qualche modo al confronto elettorale. Questi sono i motivi per cui abbiamo ritenuto opportuno prevedere per la celebrazione dei *referendum* apposite sessioni elettorali.

Fatte queste considerazioni generali, esprimo parere contrario agli emendamenti 6.8 e 6.12 e parere favorevole agli emendamenti 6.5 e 6.6. Parere contrario agli emendamenti 6.7 e 6.1 e favorevole all'emendamento 6.13 che considero accoglibile. Esprimo parere contrario agli emendamenti 6.10, 6.2, 6.14, 6.15, 6.3, 6.16, 6.9, 6.4, 6.17, 6.11, 6.0.1, 6.0.2, 6.0.3 e 6.0.4.

PRESIDENTE. Comunico che i senatori Tossi Brutti, Galeotti e Franchi hanno presentato il seguente nuovo testo dell'emendamento 6.15:

Al comma 4 sopprimere la parola «esclusiva».

6.15 (Nuovo testo)

TOSSI BRUTTI, GALEOTTI, FRANCHI

Invito il relatore ed il rappresentante del Governo a pronunciarsi su tale emendamento.

GUZZETTI, relatore. Esprimo parere contrario; ed anche per questo emendamento ritengo che occorra essere chiari: o i *referendum* vengono utilizzati per materie locali, comunali, di competenza del comune o altrimenti ripetiamo le esperienze dei consigli comunali dove si è discusso di tutto. Oggi facciamo autocritica di quei comportamenti, però, in materia di *referendum*, vogliamo riproporli. Per queste ragioni il relatore è contrario.

GAVA, ministro dell'interno. Mi associo e non ripeto, anche perchè il relatore ha ampiamente motivato, le ragioni di non accoglimento degli emendamenti. Richiamo anche quanto dichiarato ieri in modo particolareggiato sul tema dei *referendum*. Aggiungo solo che non riesco a comprendere il *referendum* propositivo rispetto ad una amministrazione che ha esclusivamente il compito di deliberare atti amministrativi. Tutte le conseguenze di ordine giurisdizionale, poi, me le spiegheranno anche in privato, per cortesia, rispetto alla formazione dell'atto amministrativo. Ora, siccome le motivazioni sono state già date, do parere negativo su tutti gli emendamenti fatti salvi gli emendamenti 6.5, 6.6 e 6.13.

PRESIDENTE. Passiamo alla votazione dell'emendamento 6.8.

CORLEONE. Domando di parlare per dichiarazione di voto.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

CORLEONE. Signor Presidente, signor Ministro, vorrei innanzitutto dire al relatore che c'è una categoria, quella dell'onestà intellettuale, a cui mi rifaccio e quindi, nel momento in cui presento una citazione di un autore, in questo caso si tratta di Tommaso Perassi, non la taglio perchè mi può giovare tagliare una parte o no.

GUZZETTI, *relatore*. Non si tratta di questo, ho riferito l'esperienza della Svizzera.

CORLEONE. Quindi, se io citassi Cattaneo, non toglierei il riferimento alla Svizzera che in Carlo Cattaneo è presente e molto. Credo comunque che si tratti di un riferimento importante checchè se ne dica e se ne possa pensare, strumentalmente utilizzando i dati di partecipazione ai *referendum*, perchè con questo criterio non andiamo molto lontano, credo, nè nella elaborazione del pensiero politico e neppure nella valutazione delle cose concrete.

Detto questo, noi riproponiamo la validità di uno strumento come quello del *referendum* come strumento di autogoverno e di decisione dei cittadini. Riteniamo poi che il riferimento all'interesse e alla partecipazione dei cittadini abbia una base nella nostra società, che è una società di massa e di comunicazioni di massa, fondata essenzialmente sulla possibilità di informazione e di comunicazione con i cittadini. Si tratta di un fatto che in questa legge non esiste. Credo, invece, che alcuni colleghi l'abbiano proposto come un nodo centrale. Non si può immaginare che ci possa essere l'interesse e la partecipazione in situazioni di censura, ad esempio, di una iniziativa referendaria perchè fatta da una minoranza ritenuta scomoda, con impedimento quindi ad utilizzare gli strumenti e della carta stampata e quelli radiotelevisivi; chiaramente su quello non si creerà nè dibattito, nè interesse.

Parliamo allora della regione Lombardia: quando alla regione Lombardia si sono proposti i *referendum* su un tema che appassionava e interessava come quello della caccia, si sono fatte letteralmente «carte false» per non fare il *referendum*; c'è stato addirittura il consiglio regionale che ha votato l'inammissibilità, perchè la decisione sull'ammissibilità del *referendum* era affidata alla competenza del consiglio regionale. L'ultima volta, sono state rubate le firme raccolte per lo svolgimento di un *referendum* regionale e ancora sono in corso i procedimenti giudiziari su questa vicenda, non dico poco limpida ma squalificante. Ebbene, sul problema dell'interesse o meno dei *referendum* in varie regioni, ma in particolare in Lombardia, abbiamo un quadro esemplare dal punto di vista negativo.

Per tornare in argomento, ci affidiamo all'Aula - e lo diremo - per il *referendum*, perchè vogliamo che sia data la possibilità almeno agli statuti, e quindi ai comuni, di decidere se si possano abbinare o meno ad altre consultazioni. Non mi pare possibile che in questo titolo concernente autogoverno, partecipazione, statuti, *referendum*, eccetera, voi vogliate togliere questa facoltà alla competenza degli statuti e degli enti locali. Mi pare che qui voi raggiungete il massimo di pedagogia negativa!

Per quanto riguarda l'emendamento 6.8, concordo con il fatto che esso contiene proposte presenti in altri emendamenti, per dare il diritto di voto e di partecipazione anche ai cittadini stranieri e ai giovani che abbiano compiuto il quattordicesimo anno di età per le decisioni che riguardano materie di vita collettiva e di fruizione di servizi essenziali.

PRESIDENTE. Metto ai voti l'emendamento 6.8, presentato dal senatore Corleone e da altri senatori.

Non è approvato.

Metto ai voti l'emendamento 6.12, presentato dal senatore Tornati e da altri senatori.

Non è approvato.

Metto ai voti l'emendamento 6.5, presentato dal relatore.

È approvato.

Metto ai voti l'emendamento 6.7, presentato dai senatori Dujany e Rubner.

Non è approvato.

Metto ai voti l'emendamento 6.1, presentato dal senatore Pasquino.

Non è approvato.

Metto ai voti l'emendamento 6.13, presentato dalla senatrice Tossi Brutti e da altri senatori.

È approvato.

Metto ai voti l'emendamento 6.10, presentato dal senatore Pontone.

Non è approvato.

Metto ai voti l'emendamento 6.2, presentato dal senatore Pasquino.

Non è approvato.

Passiamo alla votazione dell'emendamento 6.14.

BENASSI. Domando di parlare per dichiarazione di voto.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

BENASSI. Signor Presidente, desidero insistere su questa proposta che abbiamo avanzato con il nostro emendamento, tendente a consentire lo svolgimento del *referendum* propositivo oltre che consultivo. A mio avviso, sarebbe anche un modo di rafforzare in qualità l'articolo 6 che ritengo inadeguato, incapace di guardare alle esigenze reali che oggi i cittadini esprimono e anche un po' troppo pauroso e

burocratico nel tracciare una linea più moderna di rapporto tra l'istituzione e la gente amministrata.

Oggi dobbiamo risolvere una esigenza di democrazia che sentiamo tutti di grande attualità, forse il problema fondamentale da risolvere se vogliamo ricucire un diverso rapporto tra i cittadini e le assemblee elettive locali.

Non vedo perchè l'idea del *referendum*, che la legge giustamente prevede, non possa essere realizzata in un modo più compiuto, assicurando alla presenza partecipe dei cittadini una maggiore qualità e quel potere e quella dignità che ancora oggi mancano.

L'emendamento 6.14 non esprime quindi una posizione di parte, nè credo - come ho sentito dire dal realtore - che possa essere inteso come una forzatura o come una scelta di democrazia di base «avventurosa o sproporzionata» rispetto alle competenze amministrative degli enti locali. Credo che esso affronti invece un tema centrale anche della stessa campagna elettorale in atto, che con molta fatica si sta avviando. I primi discorsi elettorali dei *leaders* dei partiti democratici che ho ascoltato o letto parlano della necessità di creare ovunque la «città dei diritti». È una bella frase, un'idea giusta, da attuare però concretamente nei fatti e non da usare come una vuota immagine di propaganda elettorale. Non credo che il comune o l'assemblea elettiva locale abbiano da temere se ai cittadini verranno concessi maggiori poteri di proposta. Anzi, potranno avere maggiore aiuto e stimolo da parte di questa presenza delle comunità locali nell'affrontare i più importanti problemi che attengono allo sviluppo sociale, economico, culturale e territoriale delle città e dei paesi. Credo quindi che consentire ai cittadini di partecipare alla vita concreta delle autonomie locali sia un'esigenza di democrazia che sbaglieremmo a non affrontare con maggior coraggio.

Le esperienze fatte finora - possono dirlo i tanti colleghi senatori che come me hanno esperienza di gestione delle città - e quelle che in parte la nuova legge prevede non sono state e non sono sufficienti per dare qualità e reale potere alla partecipazione dei cittadini nel governo delle proprie comunità locali. I quartieri, che abbiamo sperimentato a Reggio Emilia sin dal lontano dopoguerra, e il difensore civico, creato nelle nostre città nel 1985, sono certamente conquiste ed esperienze positive che hanno cercato di avvicinare la gestione della cosa pubblica alla vita quotidiana della gente. Questo però non è bastato e non basta nemmeno oggi. Ecco perchè il *referendum* potrà essere uno strumento nuovo e tale da suscitare una nuova voglia di partecipare solo se esso sarà ampliato nelle sue competenze.

Credo che siamo tutti convinti che il cittadino oggi «partecipa» soltanto se può e sa di «contare», se sa che la sua parola può confrontarsi con altre e che, se approvata, può concorrere davvero a risolvere i problemi della propria città e del proprio paese. Ritengo che il *referendum* propositivo sia necessario proprio per dare ai cittadini un maggiore potere di iniziativa e di presenza. La sola facoltà «consultiva» mi sembra arretrata; mi sembra un'idea vecchia, un sintomo anche di paura e di sfiducia nell'intelligenza e nella maturità della gente. Ecco perchè credo che l'emendamento da noi presentato offra all'Assemblea l'opportunità di non perdere l'occasione della costruzione di una

comunità locale più avanzata, più matura, più responsabile e più democratica. Per questo insistiamo per la sua approvazione. (*Applausi dall'estrema sinistra*).

PRESIDENTE. Metto ai voti l'emendamento 6.14, presentato dal senatore Franchi e da altri senatori.

Non è approvato.

Passiamo alla votazione dell'emendamento 6.15, nel nuovo testo.

SENESI. Domando di parlare per dichiarazione di voto.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

SENESI. Signor Presidente, vorrei tornare sulla proposta emendativa tendente ad escludere al comma 4 in materia di «esclusiva» competenza locale. In particolare mi rivolgo al relatore che ha già espresso la sua contrarietà a questo nostro emendamento. Ma vorrei insistere su questo, senatore Guzzetti. Infatti, lei sa meglio di me che in una città, non tanto per scelte delle singole amministrazioni locali e nemmeno per questo provvedimento che stiamo discutendo, l'intreccio tra competenze e interesse locale e competenze e interesse nazionale è talmente stretto che mi chiedo quale sarà l'autorità che definirà l'esclusiva competenza locale.

A tale proposito, vorrei citare un esempio (non quello dei trasporti, già richiamato dal senatore Galeotti), quello di una rete della distribuzione dell'energia attraverso gli oleodotti: sarebbe una scelta di economia di interesse nazionale che va comunque ad incidere su un territorio locale, dove teoricamente un gruppo di cittadini potrebbe opporsi, ad esempio, o addirittura sostenerlo, nell'esatta linea contraria a quella di cui oggi si manifesta la carenza in questa materia.

Chiedo allora perchè circoscrivere a materie di «esclusiva» competenza locale. Vorrei infatti che il relatore esprimesse un parere su un altro emendamento, mi riferisco a quello presentato dal senatore Corleone frutto di una nostra cultura e anche di una nostra proposta di legge presentata nell'altro ramo del Parlamento, con cui si introduce la possibilità di un *referendum* su scelte che i consigli comunali operano in materia di spesa, quindi di preminente interesse locale. Vorrei sapere quale parere esprimerà il senatore Guzzetti su questo emendamento.

Per essere coerenti con le linee da noi sostenute, riteniamo che la paura della parola «*referendum*» che imperversa in Aula debba scomparire. Se questo disegno di legge deve essere innovativo e presentarsi come la legge della trasparenza nel rapporto tra comune e cittadini, ebbene non bisogna temere i *referendum* nè come amministratori nè come partiti. Infatti, se le scelte hanno il consenso dei cittadini, chiunque ne sia il promotore, potrà vincere o perdere se avrà il consenso dei cittadini. Quindi, la preoccupazione espressa in quest'Aula con diverse argomentazioni, per cui possono essere gli strumenti che allontanano i cittadini, che riducono l'attenzione sulle politiche nazionali e amministrative è pienamente sconfessata laddove l'obiettivo

di un *referendum* è di preminente interesse cittadino o nazionale. Questo paese ha vissuto molti *referendum* a tutti i livelli e bisogna dire che quando l'argomento trattato è di consenso popolare, ebbene la volontà popolare si esprime. (*Applausi dall'estrema sinistra*).

GUZZETTI, *relatore*. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

GUZZETTI, *relatore*. Signor Presidente, se mi consente, vorrei intervenire molto brevemente per far presente che le considerazioni svolte dalla senatrice Senesi mi hanno confermato nel parere contrario. Questo è un paese in cui, siccome tutti i livelli fanno tutto, siamo, ad esempio, alla paralisi della politica energetica: questo è il risultato di leggi che hanno attribuito a livelli non di competenza propria scelte che sono di livello nazionale.

Quindi, a maggior ragione, dopo tale intervento, confermo il mio parere contrario.

PRESIDENTE. Metto ai voti l'emendamento 6.15, nel nuovo testo, presentato dalla senatrice Tossi Brutti e da altri senatori.

Non è approvato.

Metto ai voti l'emendamento 6.3, presentato dal senatore Pasquino, identico all'emendamento 6.16, presentato dalla senatrice Tossi Brutti e da altri senatori.

Non è approvato.

Metto ai voti l'emendamento 6.9, presentato dal senatore Corleone e da altri senatori.

Non è approvato.

Metto ai voti l'emendamento 6.6, presentato dal relatore.

È approvato.

Metto ai voti l'emendamento 6.4, presentato dal senatore Pasquino.

Non è approvato.

Metto ai voti l'emendamento 6.17, presentato dalla senatrice Zuffa e da altri senatori.

Non è approvato.

Metto ai voti l'emendamento 6.11, presentato dal senatore Pontone.

Non è approvato.

Passiamo alla votazione dell'articolo 6.

SANTINI. Domando di parlare per dichiarazione di voto.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

* SANTINI. Dichiariamo il voto favorevole sull'intero articolo, signor Presidente, anche se non possiamo non esprimere l'insoddisfazione per una formulazione che può apparire riduttiva rispetto all'ampiezza del dibattito culturale che c'è stato e che l'Aula ha rispecchiato.

Di fronte alle affermazioni del relatore e dello stesso Ministro, voglio ricordare che due testi di indubbia qualità professionale e culturale, quali sono quelli presentati dal senatore Bobbio e dai senatori Dujany e Riz, prevedono rispettivamente all'articolo 13 e all'articolo 12 tutte le forme possibili del *referendum*; inoltre l'ISAP, che è certamente qualificato dal punto di vista culturale e professionale, prevede un'ipotesi particolare di *referendum* propositivo, proprio in sede di articolo 13.

Quindi non vi sono ostacoli - ed è dimostrato dalla composizione di questi articoli, dovuti, lo ripeto, a scuole che onorano il nostro paese - ai *referendum* propositivi, che noi abbiamo sostenuto in Commissione.

Siamo convinti che questa materia avrebbe meritato un diverso approfondimento e che non basta - come hanno fatto, forse in modo erroneo, i colleghi comunisti, gli amici radicali, l'amico Pasquino ed anche noi stessi - indicare semplicemente la possibilità di tenere *referendum* propositivi ed abrogativi. Sarebbe stato necessario in realtà entrare nel merito, come ha tentato di fare l'ISAP, cioè articolando tale ipotesi. Per questa ragione non abbiamo votato a favore degli emendamenti che qui sono stati proposti, proprio perchè abbiamo seguito questa riflessione.

Vogliamo aggiungere però che, a nostro avviso, dipenderà molto dalla capacità, dall'inventiva, dalla fantasia e dalla vitalità degli enti locali, nonché dalla comprensione e dall'equilibrio delle regioni e degli organi che saranno chiamati ad esaminare gli statuti, se negli statuti stessi saranno previste, come la formulazione del testo consente (al comma 3 dell'articolo 6) «forme di consultazione della popolazione, nonché procedure per l'ammissione di istanze, petizioni e» - lo sottolineo - «proposte di cittadini singoli o associati dirette a promuovere interventi per la migliore tutela di interessi collettivi». Voglio dire che gli amministratori locali, a mio avviso, saranno in grado di essere non soggetti passivi delle amministrazioni comunali, ma soggetti proponenti, se negli statuti verrà utilizzata questa «porta»: la legge già prevede ed auspica interventi dei cittadini diretti a una migliore tutela degli interessi collettivi, cioè la legge tutela e garantisce una capacità di promozione da parte dei cittadini.

È quindi agli statuti che dobbiamo riferirci, a mio avviso, alla capacità, all'inventiva, alla fantasia e al coraggio degli amministratori locali per l'utilizzazione di potenzialità che nella legge già vi sono.

Da questo punto di vista e per questo esprimiamo un voto favorevole all'articolo 6. (*Applausi dalla sinistra*).

CORLEONE. Domando di parlare per dichiarazione di voto.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

CORLEONE. Signor Presidente, desidero fare un annuncio di voto contrario ad un articolo offensivo per i diritti dei cittadini, in merito alla possibilità di decidere sulle cose essenziali che riguardano la vita stessa degli abitanti delle comunità locali; un voto contrario perchè questo articolo pone un pesante arretramento rispetto alla pratica finora svolta nei comuni. Questo è il segno della riforma, signor Ministro. Voi la celebrate come una grande riforma, ma il segno culturale di questo testo è nell'articolo 6. È cosa vecchia, roba vecchia che voi ci spacciate come modernità, come adeguamento, come allargamento delle possibilità dei cittadini. La verità è che i cittadini, con l'organizzazione di comitati, di gruppi sui problemi, sono molto più avanti di questo che voi pensate di concedere loro.

Voi pensate - questa, sì, è logica accentratrice - di concedere la partecipazione e lo pseudo *referendum* con questo articolo. Questo è in realtà perfettamente ridicolo, in realtà le forme alternative saranno altre; la fantasia dei movimenti collettivi è tanto grande che non utilizzerà queste banalità che voi offrite nel testo dell'articolo, ma altri strumenti.

TOSSI BRUTTI. Domando di parlare per dichiarazione di voto.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

TOSSI BRUTTI. Signor Presidente, vogliamo esprimere il nostro voto contrario a questo articolo con una forza particolare. Ci siamo impegnati in Commissione e anche qui in Aula con molteplici emendamenti per cercare di modificare e di rendere più adeguato l'articolo. Riteniamo che c'è un ritardo colossale nella cultura che questo articolo esprime. Crediamo non si vada alla radice del rapporto tra cittadini e istituzioni, che rappresenta uno degli snodi fondamentali della vita democratica. Siamo profondamente delusi da questo articolo.

Per queste ragioni, riassumendo la battaglia che abbiamo fatto, esprimiamo il nostro voto contrario. (*Applausi dall'estrema sinistra*).

PRESIDENTE. Metto ai voti l'articolo 6, nel testo emendato.

È approvato.

Metto ai voti l'emendamento 6.0.1, presentato dal senatore Corleone e da altri senatori.

Non è approvato.

Senatore Corleone, con la reiezione dell'emendamento 6.0.1, sono preclusi il secondo e il terzo comma dell'emendamento 6.0.2 da lei presentato insieme ad altri senatori.

Insiste per la votazione del primo comma di tale emendamento?

CORLEONE. Sì, signor Presidente.

PRESIDENTE. Metto ai voti il primo comma dell'emendamento 6.0.2, presentato dal senatore Corleone e da altri senatori.

Non è approvato.

Passiamo alla votazione dell'emendamento 6.0.3.

SENESI. Domando di parlare per dichiarazione di voto.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

SENESI. Signor Presidente, sarò breve: avevo chiesto il parere del relatore sul merito di questo emendamento, ma non ho ricevuto risposta.

Qui, ripeto, viene contemplato un *referendum* su strette competenze di interesse locale. Gradirei conoscere a questo punto la coerenza tra le posizioni assunte precedentemente ed il parere espresso su questo emendamento che tra l'altro, vorrei precisarlo, riguarda una posizione che è stata per anni sostenuta dal nostro partito nei dibattiti pubblici per quanto riguarda il passaggio della partecipazione dei cittadini dal concetto di testimonianza, che in questo provvedimento permane, al concetto di diritto all'esercizio. Dobbiamo superare questa confusione, dove il cittadino può chiedere e gentilmente gli si apre uno sportello, mentre gli si nega la possibilità di dire la propria quando scelte di interesse di parte prevalgono sull'interesse collettivo. Quindi vorrei il parere del Governo sul merito di questa questione perchè, lo ribadisco, qui bisogna assumersi le responsabilità delle scelte che vengono fatte.

PRESIDENTE. I pareri sugli emendamenti ora in votazione sono già stati espressi, onorevole senatrice, sia dal relatore che dal Governo.

SENESI. Io li avevo chiesti precedentemente, ma su questo non mi si è data risposta precisa. Posso dichiararmi insoddisfatta sulla mancata risposta, signor Presidente?

PRESIDENTE. Sono già stati espressi, come le ho detto, i pareri contrari da parte del relatore e del Governo.

SENESI. Vorrei sottolineare che il relatore non ha risposto al quesito riguardante la competenza locale prevista dalla nuova formulazione dell'emendamento 6.15 e quanto previsto dall'emendamento che stiamo per votare in quest'Aula. (*Applausi dall'estrema sinistra*).

PRESIDENTE. È una sua opinione.

Metto ai voti l'emendamento 6.0.3, presentato dal senatore Corleone e da altri senatori.

Non è approvato.

Metto ai voti l'emendamento 6.0.4, presentato dal senatore Corleone e da altri senatori.

Non è approvato.

Passiamo all'esame dell'articolo 7:

Art. 7.

(Azione popolare, diritti d'accesso e di informazione dei cittadini)

1. Ciascun elettore può far valere, innanzi alle giurisdizioni amministrative, le azioni ed i ricorsi che spettano al comune.

2. Il giudice ordina l'integrazione del contraddittorio nei confronti del comune. In caso di soccombenza, le spese sono a carico di chi ha promosso l'azione o il ricorso.

3. Tutti gli atti dell'amministrazione comunale e provinciale sono pubblici, ad eccezione di quelli riservati per espressa indicazione di legge o per effetto di una temporanea e motivata dichiarazione del sindaco o del presidente della provincia che ne vieti l'esibizione, conformemente a quanto previsto dal regolamento, in quanto la loro diffusione possa pregiudicare il diritto alla riservatezza delle persone, dei gruppi o delle imprese.

4. Il regolamento assicura ai cittadini, singoli e associati, il diritto di accesso agli atti amministrativi e disciplina il rilascio di copie di atti previo pagamento dei soli costi; individua, con norme di organizzazione degli uffici e dei servizi, i responsabili dei procedimenti; detta le norme necessarie per assicurare ai cittadini l'informazione sullo stato degli atti e delle procedure e sull'ordine di esame di domande, progetti e provvedimenti che comunque li riguardino; assicura il diritto dei cittadini di accedere, in generale, alle informazioni di cui è in possesso l'amministrazione.

5. Al fine di rendere effettiva la partecipazione dei cittadini all'attività dell'amministrazione, gli enti locali assicurano l'accesso alle strutture ed ai servizi agli enti, alle organizzazioni di volontariato e alle associazioni.

Per questo articolo sono stati presentati i seguenti emendamenti:

Sostituire il comma 1 con il seguente:

«1. Ciascun elettore può far valere, innanzi alle rispettive giurisdizioni, le azioni ed i ricorsi civili amministrativi e penali che spettano al Comune».

7.1

BOSSI

Sostituire il comma 1 con il seguente:

«1. Ciascun elettore può far valere, innanzi al giudice competente, i diritti, le azioni ed i ricorsi che spettano al comune, potendo esercitare ogni azione correlata».

7.3

PONTONE, FILETTI

Sostituire il comma 2 con il seguente:

«2. Il giudice ordina al comune di intervenire in giudizio. Nel caso in cui il giudice accolga le istanze di parte attrice le spese e gli onorari sono a carico della parte soccombente. Nel caso di soccombenza della parte attrice le spese e gli onorari sono compensati».

7.2

BOSSI

Sostituire il comma 4 con il seguente:

«4. Il regolamento assicura ai cittadini, singoli e associati, il diritto di accesso agli atti amministrativi e disciplina il rilascio di copie di atti previo pagamento dei soli costi; individua, con norme di organizzazione degli uffici e dei servizi, i responsabili dei procedimenti; detta le norme necessarie per assicurare ai cittadini il diritto di richiedere all'amministrazione l'apposizione di un termine per la definizione dei singoli procedimenti amministrativi nonchè l'informazione sullo stato degli atti e delle procedure e sull'ordine di esame di domande, progetti e provvedimenti che comunque li riguardino; assicura il diritto dei cittadini di accedere, in generale, alle informazioni di cui è in possesso l'amministrazione».

7.5

TOSSI BRUTTI, FRANCHI, TORNATI, SCIVOLETTO, MAFFIOLETTI

Sostituire il comma 5 con il seguente:

«5. Al fine di rendere effettiva la partecipazione dei cittadini all'attività dell'amministrazione, gli enti locali assicurano l'accesso alle strutture ed ai servizi degli enti stessi, ivi comprese le sale per manifestazioni pubbliche ed i servizi tipografici, agli enti, alle organizzazioni di volontariato, e alle associazioni che perseguono finalità umanitarie, scientifiche, culturali, religiose, politiche, di promozione sociale e civile, di salvaguardia dell'ambiente e del patrimonio culturale e artistico».

7.4

FERRAGUTI, TOSSI BRUTTI, TEDESCO TATÒ, GALEOTTI

Invito i presentatori ad illustrarli.

Non essendo presente il senatore Bossi, presentatore degli emendamenti 7.1 e 7.2, si intende che vi abbia rinunciato.

FILETTI. Signor Presidente, signor Ministro, onorevoli colleghi, nell'illustrare l'emendamento 7.3 voglio far presente che l'azione popolare tende a tutelare i diritti e gli interessi della collettività e, per essa, del comune. Non si vedono pertanto le ragioni giuridiche, morali e sociali perchè la legittimazione ad agire sia limitata soltanto alle azioni ed ai ricorsi davanti alle giurisdizioni amministrative. Per tali ragioni riteniamo opportuno che sia estesa a ciascun elettore la facoltà di adire anche gli organi giudiziari al fine di far valere non solo interessi, ma

anche diritti ed azioni nella più ampia forma che possano spettare al comune. Si eviterebbe in tale modo eventuali negligenze, trascuratezze, o peggio, delle amministrazioni comunali, essendo abilitato ciascun cittadino alla supplenza e cioè a provvedere alle opportune iniziative ed alla promozione dei conseguenti atti.

Peraltro il cittadino agirebbe a sue spese e quindi non sussiste alcuna ragione ostativa anche in ordine agli oneri derivanti da un processo civile, mentre, per quanto concerne il giudizio penale, il problema non si pone, avendo ciascun cittadino l'obbligo *ex lege* di denunciare i fatti che possano costituire reato.

Per le superiori considerazioni sinteticamente espresse insistiamo per l'accoglimento dell'emendamento 7.3.

TOSSI BRUTTI. L'emendamento 7.5 riguarda l'inciso che viene inserito nel comma 4 dell'articolo 7. Tale articolo detta norme circa il diritto di accesso da parte dei cittadini agli atti amministrativi ed il loro diritto di essere informati sullo stato degli atti e delle procedure che li riguardano. È sicuramente un passo in avanti, ma rischia di essere un'affermazione di principio, una dichiarazione di intenti, senza nessuna reale incidenza se non stabiliamo anche il principio che va assicurato il diritto del cittadino di sapere entro quale termine il provvedimento che lo riguarda sarà esaminato. Questa è la sostanziale differenza tra il nostro emendamento ed il testo del disegno di legge al nostro esame.

Ci sembra che non vi sia molto altro da dire su questo; è una questione di grandissima evidenza ed è un punto, come si suol dire, che fa la differenza. L'idea che il cittadino abbia il diritto di essere informato è estremamente importante anche se già oggi esistono norme di legge che assicurano tale diritto. La vera novità, ciò che veramente rende effettivo questo diritto è la garanzia da fornire al cittadino di un tempo determinato e certo entro il quale il provvedimento che lo riguarda sarà esaminato. Questo è l'elemento che trasforma un diritto soltanto formale in un diritto effettivo e garantito in vera tutela della posizione del cittadino. Questo doveva essere lo spirito che avrebbe dovuto informare questa parte della legge, nel senso di munire con uno sforzo ulteriore, questo elenco di diritti di vera forza e di effettività. Tale salto di qualità, anche culturale, non è stato fatto e con i nostri emendamenti cerchiamo di introdurre, per quanto è possibile in un testo che non è stato da noi elaborato, elementi che, almeno su punti fondamentali, diano il senso di una conquista effettiva da parte del cittadino. Altrimenti dovremmo dire che questa legge è stata pensata al massimo per gli amministratori, ma non per i cittadini. A me sembra anzi che nel testo del disegno di legge si annidi il sospetto dell'«interferenza» del cittadino nell'amministrazione della cosa pubblica locale. Questo è il contrario dell'obiettivo cui si voleva e si doveva pervenire. (*Applausi dall'estrema sinistra*).

FERRAGUTI. Non è molto facile illustrare gli emendamenti da noi presentati con il clima di rifiuto totale da parte della maggioranza non dico di accoglierli, ma di ascoltare con attenzione le argomentazioni che stiamo portando, argomentazioni che si possono anche non

condividere ma che mi pare non siano peregrine perchè pongono al centro un elemento politico che a parole diciamo tutti di sostenere, salvo poi verificare quanto i fatti siano distanti da queste parole:

Fare dell'ente locale un vero punto di riferimento per il cittadino. Abbiamo usato molte espressioni comuni come forze politiche qui rappresentate, affermando che i comuni devono diventare sempre più case di vetro. I comuni possono diventare tali solo se i cittadini hanno la possibilità di esercitare in quelle località maggiori poteri. A questo riguardo il nostro emendamento 7.4 è maggiormente descrittivo rispetto al comma 5 dell'articolo 7 al fine di non lasciare la formulazione generica «alle organizzazioni di volontariato e alle associazioni». Vogliamo precisare meglio i diritti di queste associazioni e queste organizzazioni, valorizzando al massimo quello che esiste sul territorio.

La seconda modifica che proponiamo rispetto all'attuale testo riguarda l'uso delle strutture e dei servizi degli enti locali - anche questa formula può essere comprensiva di tutto o di nulla - e consiste nel precisare che per strutture e servizi devono intendersi anche le sale per manifestazioni pubbliche e i servizi tipografici, in quanto strumenti necessari per consentire a queste organizzazioni di volontariato, alle associazioni che perseguono finalità umanitarie, di poter svolgere i loro compiti. Questa è la ragione per la quale presentiamo l'emendamento e ci auguriamo che non ci siano le chiusure che si sono registrate su altri emendamenti che erano altrettanto significativi per la loro caratterizzazione di valorizzazione del diritto del cittadino a contare nell'amministrazione pubblica.

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

GUZZETTI, relatore. L'emendamento 7.1 è decaduto. Esprimo parere contrario sull'emendamento 7.3 perchè ne abbiamo già discusso e c'è un emendamento che chiarisce gli aspetti di questo emendamento. Anche l'emendamento 7.2 è decaduto.

Per quanto riguarda l'emendamento 7.5 esprimo parere contrario perchè con esso si chiede che gli statuti prevedano termini per i procedimenti di carattere amministrativo. Il cittadino ha lo strumento della messa in mora dell'amministrazione che non adempie ed è molto difficile, data la diversa natura e complessità dei procedimenti, che gli statuti fissino termini entro i quali le procedure siano completate.

Per quanto riguarda l'emendamento 7.4, già in Commissione ne abbiamo discusso ed abbiamo dato parere negativo, non perchè non ci sia attenzione; non c'è nessun sospetto; però, in una legge di principio, andare al dettaglio della messa a disposizione delle tipografie e delle sale per le riunioni mi pare veramente eccessivo. La legge fissa concetti generali, per cui la specificazione non va nella direzione della partecipazione, bensì nella direzione di vincolare gli statuti che molto più opportunamente, in rapporto alla specificità delle condizioni di popolazione, territorio e situazione sociale, possono entrare nel dettaglio della messa a disposizione alle associazioni di volontariato di questi strumenti.

D'altro canto ricordo che c'è un problema di fondo, quanto al rapporto tra istituzione e volontariato: quanto più noi vogliamo, sotto la specie di valorizzare il volontariato, dettagliare le forme di partecipazione od il rapporto fra volontariato ed istituzione, tanto più istituzionalizziamo il volontariato e facciamo perdere la sua specificità, che è la libertà, l'iniziativa autonoma. Ricordo, anche, che vi sono le iniziative di legge sul volontariato che molto più opportunamente, credo, integrando i principi qui affermati, i contenuti degli statuti e della legge, potranno regolamentare la materia. Quindi non si tratta di dire no ad un emendamento, sul quale si è d'accordo sulla sostanza, ma di evitare nella legge una specificazione eccessiva, a materia tipica di statuto e non di legge di principio.

GAVA, *ministro dell'interno*. Il Governo si associa al parere espresso dal relatore.

PRESIDENTE. Metto ai voti l'emendamento 7.3, presentato dai senatori Pontone e Filetti.

Non è approvato.

Passiamo alla votazione dell'emendamento 7.5.

TORNATI. Domando di parlare per dichiarazione di voto.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

TORNATI. Signor Presidente, onorevoli colleghi, credo che sia grave non accettare questa proposta perchè quando parliamo di tutela del cittadino, di trasparenza e di certezze, noi dobbiamo introdurre queste novità. So bene che si tratta di una questione complessa per lo stesso ente locale, ma sono altrettanto convinto che, mancando questi punti di riferimento, si farà strada a tutte le forme di pressione e di corruzione, da quelle più piccole a quelle più sostanziali. Noi sappiamo per certo che ormai nell'opinione pubblica c'è una convinzione, cioè che anche il dovuto ha bisogno di qualche pressione, di qualche passo, di qualche amicizia, dall'uscire al sindaco.

Pertanto, ritengo che dare tempi certi di conclusione dei procedimenti tolga di mezzo questa area di incertezza, questa palude nella quale si verificano le cose peggiori. Bisogna uscire dalla irresponsabilità della pubblica amministrazione.

Spesso, al di là delle parole «molte pratiche, molto lavoro, poco personale», in realtà si sottintende una indiretta pressione nei confronti del cittadino, una pressione che spesso sfocia in forme di gratificazione di varia natura.

Quindi, il costringere l'amministrazione a definire dei tempi, che possono essere i più ampi possibili per la garanzia dell'amministrazione, significa interrompere questo processo degenerativo.

Di conseguenza, non accettando l'emendamento in questione, tutta una serie di affermazioni sulla necessità di conoscere le procedure e il punto in cui si trova la pratica, eccetera, diventa un contorno con poca sostanza.

Pertanto, chiediamo al relatore di prendere in considerazione l'accoglimento dell'emendamento 7.5, e ai colleghi di approvarlo. *(Applausi dall'estrema sinistra)*.

PRESIDENTE. Metto ai voti l'emendamento 7.5, presentato dalla senatrice Tossi Brutti e da altri senatori.

Non è approvato.

Passiamo alla votazione dell'emendamento 7.4.

FERRAGUTI. Domando di parlare per dichiarazione di voto.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

FERRAGUTI. Signor Presidente, ho ascoltato attentamente l'intervento del relatore, e poichè le argomentazioni addotte non rifiutano il problema ma propongono di valutarlo in altra sede con un provvedimento legislativo che ora si sta discutendo alla Camera dei deputati, ritiro l'emendamento 7.4.

PRESIDENTE. Passiamo alla votazione dell'articolo 7.

TOSSI BRUTTI. Domando di parlare per dichiarazione di voto.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

TOSSI BRUTTI. Signor Presidente, svolgerò una brevissima dichiarazione di voto. Noi riconosciamo che con questo articolo sono stati fatti dei passi in avanti, tuttavia vogliamo anche rimarcare che non si è avuto il coraggio di andare oltre una cultura tradizionale. Ci troviamo ad un punto decisivo, perchè si stanno modificando molte cose nel nostro paese, e tra le altre cose si sta modificando anche la cultura del rapporto tra cittadini ed istituzioni.

Nel testo, invece ci siamo attardati su una formulazione già superata dai fatti e per questo voteremo contro l'articolo 7 nel suo complesso. Ripeto che noi riconosciamo che uno sforzo è stato fatto, che questo sforzo recepisce formalmente istanze che sono state avanzate, ma nello stesso tempo affermiamo che non c'è il coraggio di portare vere innovazioni, che non si aprono nuove prospettive e quindi per ciò stesso la formulazione adottata è già invecchiata rispetto a ciò che di culturalmente nuovo sta crescendo nella stessa realtà dei comuni.

Il punto discriminante, l'effettività della partecipazione, l'effettività dei diritti dei cittadini non è recepito in questo articolo.

PRESIDENTE. Metto ai voti l'articolo 7.

È approvato.

Passiamo all'esame dell'articolo 8:

Art. 8.

(Difensore civico)

1. Lo statuto provinciale e quello comunale per i comuni con popolazione superiore a quarantamila abitanti possono prevedere l'istituto del difensore civico, il quale svolge un ruolo di garante dell'imparzialità e del buon andamento della pubblica amministrazione comunale o provinciale, segnalando, anche di propria iniziativa, gli abusi, le disfunzioni, le carenze ed i ritardi dell'amministrazione nei confronti dei cittadini.

2. Lo statuto disciplina l'elezione, le prerogative ed i mezzi del difensore civico nonché i suoi rapporti con il consiglio comunale o provinciale.

Su questo articolo sono stati presentati i seguenti emendamenti:

Al comma 1 sostituire le parole: «quarantamila abitanti possono prevedere» con le altre: «diecimila abitanti prevedono».

8.3

PONTONE

Al comma 1, sopprimere le parole: «per i comuni con popolazione superiore a quarantamila abitanti».

8.2

CORLEONE, BOATO, STRIK LIEVERS

Al comma 1 sopprimere le parole: «per i comuni con popolazione superiore a quarantamila abitanti».

8.4

TOSSI BRUTTI, BATTELLO, NOCCHI, GALEOTTI

Al comma 1, dopo le parole: «comunale o provinciale», inserire le seguenti: «nonchè dei servizi pubblici o degli uffici di altre amministrazioni pubbliche, statali o regionali, operanti nel territorio comunale o provinciale».

8.1

PASQUINO

Aggiungere, in fine, il seguente comma:

«2-bis. Nei casi stabiliti dallo statuto, qualora perduri l'inosservanza dell'eventuale termine fissato per la definizione del procedimento amministrativo, il difensore civico può adottare, in via sostitutiva, il provvedimento di competenza dell'amministrazione».

8.5

GALEOTTI, BATTELLO, FRANCHI, TOSSI BRUTTI

Invito i presentatori ad illustrarli.

PONTONE. Signor Presidente, il Movimento sociale italiano annette grande importanza all'istituto del difensore civico, che dovrebbe intervenire ogni qualvolta un cittadino sente leso un proprio diritto.

Per questo motivo abbiamo presentato un disegno di legge affinché in ogni comune sia presente il difensore civico. Purtroppo, questo nostro provvedimento fino ad oggi non ha avuto fortuna, ma io spero che l'abbia in avvenire. Comunque, di fronte al disegno di legge al nostro esame le nostre proposte decadono. Di conseguenza, abbiamo pensato di presentare un emendamento che allarghi la possibilità per il difensore civico di essere nominato almeno nei comuni di diecimila abitanti. Poiché il disegno di legge prevede che il difensore civico possa essere nominato nei comuni con popolazione superiore a quarantamila abitanti, il nostro emendamento propone che sia resa obbligatoria la nomina del difensore civico in tutti i comuni che abbiano una popolazione superiore a diecimila abitanti.

Così come in sede di Commissione, confidiamo che almeno questo nostro emendamento possa trovare accoglimento, anche se lo stesso in Commissione è stato accolto soltanto dall'opposizione.

* STRIK LIEVERS. Signor Presidente, l'emendamento 8.2 potrebbe anche illustrarsi da sé. L'articolo 8 recita nel modo seguente: «Lo statuto provinciale e quello comunale per i comuni con popolazione superiore a quarantamila abitanti possono prevedere l'istituto del difensore civico, il quale svolge un ruolo di garante dell'imparzialità e del buon andamento della pubblica amministrazione comunale o provinciale...». Ora, vorremmo sapere dal Governo e dalla maggioranza perché questa garanzia debba essere tassativamente esclusa per i cittadini dei comuni con popolazione inferiore a quarantamila abitanti. Riteniamo che la proposta avanzata dai colleghi del Gruppo del Movimento sociale italiano sia fondata e chiediamo che questa semplice possibilità sia assicurata a tutti quei comuni che, attraverso i propri statuti, vogliono offrire questa garanzia ai cittadini. Essi devono poterlo fare a prescindere dal numero degli abitanti.

TOSSI BRUTTI. Illustrerò gli emendamenti 8.4 e 8.5.

L'emendamento 8.4 è identico all'emendamento 8.2, illustrato poco fa dal senatore Strik Lievers. Desidero, tuttavia, aggiungere alcune considerazioni. Conosco almeno due città, Città di Castello (ne è testimone il senatore Nocchi, che proviene da quel comune) e Cortona (ne è testimone il senatore Galeotti, che conosce quella realtà), entrambe con popolazione inferiore a quarantamila abitanti, in cui da tempo è stato istituito il difensore civico e dove si ritiene che tale istituto funzioni benissimo. Il sindaco di Città di Castello mi riferiva alcuni giorni fa che in pochi mesi il difensore civico si è occupato di ben 120 pratiche. Ora, mi domando se davvero si possa pensare ad una riforma che non solo non apre prospettive, ma che per alcune realtà addirittura le chiude. I comuni che ho nominato ma anche altri, saranno impossibilitati a rigor di legge ad avere un difensore civico. Infatti, l'articolo 8 stabilisce che l'istituto del difensore civico può essere previsto nello statuto solo dai comuni con popolazione superiore a

quarantamila abitanti. Se tale formulazione ha una logica, ciò significa che i comuni con popolazione inferiore a quarantamila abitanti non possono istituire il difensore civico.

Ritengo, invece, che sarebbe stato opportuno lasciare agli statuti la libertà di regolamentare tale istituto laddove ritenessero opportuno farlo, che non si dovessero porre dei limiti e tanto meno un limite che reputo veramente improprio, quello cioè dei quarantamila abitanti, che non si capisce su che base sia stato determinato. Non si comprende perchè un comune con trentottomila abitanti non possa avere un difensore civico mentre può averlo un comune di quarantunomila abitanti. Questo limite è davvero singolare, misterioso ed inspiegabile e non si comprende perchè sia stato posto. Sarebbe stato più comprensibile, un limite per i comuni in cui è applicabile il sistema maggioritario, perchè avrebbe avuto una sua logica. In questo modo, invece, il limite risulta incomprensibile. Poichè questa, come il relatore sovente ci ripete, è una legge di principi, voglio far rilevare che questo è davvero un principio singolare. Il principio giusto sarebbe stato che lo statuto potesse prevedere il difensore civico e regolamentarlo nel modo ritenuto opportuno. Ritengo, quindi, che l'articolo 8 sia assolutamente esemplare dell'arbitrarietà con cui si passa dal principio al regolamento dettagliato, talvolta alla vera e propria imposizione. Questo è uno di quei casi.

Per quanto concerne l'emendamento 8.5, lo do per illustrato. (*Applausi dall'estrema sinistra*).

PASQUINO. Signor Presidente, l'emendamento 8.1 tende ad estendere l'attività del difensore civico anche ai servizi pubblici o agli uffici di altre amministrazioni pubbliche, statali o regionali operanti nel territorio comunale o provinciale. Ciò per una ragione molto ovvia: perchè diversamente il difensore civico si troverebbe ad operare «dimezzato»; dovrebbe cioè intervenire su alcuni fatti e su alcuni fenomeni che si verificano in quella sede ad opera della sola amministrazione comunale e provinciale e non invece su altri fatti, fenomeni che, per così dire, sono «importati» dall'amministrazione pubblica che opera in quell'ambito. Credo che questo sia il minimo che si possa attribuire al difensore civico se non vogliamo farne una figura molto dimezzata in troppe realtà locali.

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

GUZZETTI, *relatore*. Signor Presidente, già nella relazione avevo espresso una valutazione circa questi limiti, a mio avviso, del tutto discrezionali e spesso non rispondenti ad un'esigenza reale, anche se l'istituzione della figura del difensore civico richiede una dimensione minima nel comune. Non possiamo istituire il difensore civico nei comuni - e purtroppo ve ne sono molti - con 300, 1.000 o 1.500 abitanti.

Quindi il relatore sarebbe dell'avviso di introdurre la previsione di una dimensione minima, quella ad esempio di 10.000 abitanti, proposta dal senatore Pontone nell'emendamento 8.3. Però, al punto in cui

siamo, possiamo saltare il fosso attribuendo agli statuti la possibilità, non l'obbligo, di prevedere la figura del difensore civico.

Pertanto, sarei favorevole agli emendamenti 8.2 e 8.4, di identico contenuto. Spero anche i senatori del Gruppo del Movimento sociale saranno d'accordo, trattandosi di una proposta emendativa che amplia ulteriormente il loro emendamento.

Quanto invece all'emendamento 8.1 del senatore Pasquino, ritengo che dovremo coprire una lacuna per quanto riguarda il difensore civico provinciale (quello regionale è già regolamentato da leggi regionali). Sarei invece contrario ad istituire il difensore civico presso aziende, uffici o servizi, poichè la ritengo un'estensione eccessiva.

Sono contrario all'emendamento 8.5, presentato dal senatore Galeotti e da altri senatori. È una questione di cui abbiamo già parlato in Commissione: il difensore civico non può assumere l'iniziativa di compiere, in via sostitutiva, atti amministrativi rispetto agli organi previsti dalla legge. Mi sembra che questo sia veramente eccessivo. Pregherei pertanto i proponenti di ritirare l'emendamento proposto.

In conclusione, riassumendo, toglierei ogni limite. Esprimo quindi parere favorevole agli emendamenti 8.2 e 8.4.

Se il senatore Pasquino è d'accordo, sarebbe opportuno modificare il suo emendamento, facendo riferimento solo alle amministrazioni provinciali o province (poi in sede di coordinamento definiremo meglio l'inserimento nel testo della legge).

Il relatore ribadisce pertanto il suo parere favorevole agli emendamenti 8.2 e 8.4. L'emendamento 8.3 verrebbe precluso, se venissero approvati questi emendamenti. Per quanto riguarda l'emendamento 8.1, si invita il proponente a limitare il riferimento alle province. Sull'emendamento 8.5 ribadisco il mio parere contrario.

Per completare la mia esposizione, vorrei far presente che il difensore civico comunale si occupa anche delle aziende comunali. Il riferimento alle aziende, servizi ed uffici è assorbito dalla competenza territoriale del difensore civico; con questa precisazione e con questo chiarimento, ritengo che l'emendamento 8.1 del senatore Pasquino possa essere ritirato per quanto riguarda questa parte, salvo il riferimento alla provincia, che effettivamente colmerebbe una lacuna.

GAVA, *ministro dell'interno*. Mi associo al parere espresso dal relatore. Vorrei conoscere la risposta del senatore Pasquino alla richiesta avanzata dal senatore Guzzetti.

PRESIDENTE. Senatore Pasquino, accoglie la richiesta avanzata dal relatore?

PASQUINO. Signor Presidente, accetto la precisazione del relatore e quindi il suo suggerimento, di parlare cioè di difensore civico per quanto riguarda la provincia. Sono d'accordo. Non so quale possa essere la formulazione, comunque accetto questo punto specifico.

PRESIDENTE. Dovrebbe riscrivere il suo emendamento, senatore Pasquino.

Passiamo alla votazione degli emendamenti.

MISSERVILLE. Domando di parlare per dichiarazione di voto.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

* MISSERVILLE. Signor Presidente, onorevoli colleghi, la formulazione di questo articolo 8, nel suo complesso, mi lascia piuttosto perplesso, perchè sostanzialmente la figura del difensore civico, così come viene adombrata nei lineamenti generali, si trasforma in una sorta di ufficio reclami presso le amministrazioni provinciali e le amministrazioni comunali. Ancor più singolare è il capoverso dell'articolo 8 laddove si rimandano la previsione, le prerogative e soprattutto i mezzi del difensore civico ad uno statuto che dovrebbe essere di elaborazione delle stesse amministrazioni che presso di sé lo adottano.

In una parola, se non vogliamo trasformare questa nuova figura, di cui vi è necessità, in una sorta di pletorico rappresentante delle proteste e del malcontento popolare, dovremmo inquadrarne meglio i mezzi, le possibilità e soprattutto i rapporti con le amministrazioni presso le quali è in qualche modo esistente.

Noi non facciamo tanto una questione di quantità del numero degli abitanti e neppure diciamo che gli abitanti di comuni piccoli debbano essere, per misteriose ragioni, trattati diversamente dagli abitanti dei comuni più grandi. Ne facciamo una questione di fondo, perchè vogliamo ben capire che cosa sia questo difensore civico, la cui figura dovrebbe essere delineata in questa legge, con una specificazione dei mezzi a sua disposizione, con un chiarimento dei rapporti verso le pubbliche amministrazioni con le quali è accreditato e soprattutto senza il rinvio allo statuto, che sostanzialmente può portare ad una pericolosa diversità di trattamento da comune a comune dal momento che, dal punto di vista dell'effettiva operatività della legge, rimette a color che dovrebbero essere controllati di stabilire i mezzi, la natura, i rapporti, le possibilità di questa sorta di supercontrollore.

È un articolo, l'articolo 8 nel suo complesso, che mi pare confusionario nell'introduzione e nella formulazione di questa figura giuridica. Per quanto lo si possa emendare e migliorare, attraverso una sorta di allargamento, che sostanzialmente lascia tuttavia all'arbitrio delle amministrazioni di adottare il difensore civico, è la stessa formulazione dell'articolo che mi lascia perplesso e - debbo dirlo - insoddisfatto.

Pertanto, preannuncio che il Gruppo del Movimento sociale italiano su questo gruppo di emendamenti si asterrà. Quello che ci sembra veramente singolare e strano è che non si preveda una rappresentanza giuridica ed una istituzionalizzazione di questa figura, attraverso l'attribuzione dei compiti ed il delineamento delle sue possibilità operative. A noi non serve un difensore civico che sia il portatore di lamentele della popolazione, non serve un difensore civico che sia una sorta di doppione di quegli uffici reclami sperimentati presso i Ministeri e rimasti purtroppo dei pietosi e penosi tentativi di dare voce alla protesta e ai sentimenti dei cittadini. A noi serve un difensore civico che abbia pienezza della sua configurazione giuridica e che abbia sostanzialmente a non dipendere (come all'articolo 8 si prevede) per quanto riguarda l'istituzione, per quanto riguarda i mezzi,

per quanto riguarda i poteri, per quanto riguarda i collegamenti, dalle stesse amministrazioni comunali e provinciali che esso dovrebbe controllare.

Mi sembra che l'emendamento del senatore Pasquino proponga uno ampliamento che sostanzialmente non è applicabile in pratica. Per cui, tutto il nostro favore e appoggio per l'ampliamento delle possibilità di istituzione, con una preghiera di volere ridefinire meglio questa figura, soprattutto di non volerla lasciare completamente in balia delle istituzioni che questo rappresentante dei cittadini dovrebbe controllare.

Quindi, una volta accolto il principio dell'ampliamento, su cui siamo favorevoli, ci asterremo sugli altri emendamenti, perchè ci sembra che questa figura non offre grandi garanzie di operatività e di attuazione dei principi generali che la ispirano.

PRESIDENTE. Metto ai voti l'emendamento 8.2, presentato dal senatore Corleone e da altri senatori, identico all'emendamento 8.4, presentato dalla senatrice Tossi Brutti e da altri senatori.

È approvato.

Risulta pertanto assorbito l'emendamento 8.3, presentato dal senatore Pontone.

Senatore Pasquino, mantiene l'emendamento 8.1?

PASQUINO. Signor Presidente, vorrei che ci capissimo chiaramente. Non si tratta tanto del difensore civico comunale o provinciale, ma dell'estensione dell'attività del difensore civico anche a quei distaccamenti, a quei dipartimenti delle amministrazioni pubbliche che operano nel territorio comunale e provinciale. Se ci siamo capiti ed è così, bene; se non è così, chiedo che venga votato l'emendamento perchè costituisce un punto cruciale. Credo che l'interpretazione del senatore Misserville sia corretta; io cerco di ampliare l'ambito di intervento del difensore civico.

PRESIDENTE. Invito il relatore a fornire chiarimenti sul quesito posto dal senatore Pasquino.

GUZZETTI, relatore. Ho già detto che il difensore civico comunale svolge la sua funzione non solo sull'attività dell'amministrazione comunale (del consiglio, della giunta, degli uffici e così via), ma anche su tutte le aziende, gli enti e i servizi che dipendono dal comune. Quindi, l'emendamento del senatore Pasquino, ad avviso del relatore, è superfluo perchè rientrano nelle competenze del difensore comunale o del difensore provinciale anche le attività di uffici, servizi e aziende che dipendono dal comune o dalla provincia. La preghiera quindi è di ritirare l'emendamento, altrimenti il parere è contrario.

PASQUINO. Accetto l'interpretazione ampliata del relatore, però la mia interpretazione è ancora più ampia perchè riguarda quelle parti dell'amministrazione pubblica nazionale che operano sul territorio comunale e provinciale. A questo si riferisce il mio emendamento e per questo lo mantengo.

GAVA, *ministro dell'interno*. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

GAVA, *ministro dell'interno*. È assurdo ritenere che, rispetto all'amministrazione statale, ci possa essere l'intervento del difensore civico. Abbiamo discusso della separatezza dei compiti diversi, dell'autonomia e poi vogliamo estendere, rispetto ad atti di decentramento periferico dello Stato, la competenza del difensore civico? Ci vuole effettivamente - mi consenta - tutta la sua fantasia per arrivare ad una conclusione del genere.

PRESIDENTE. Metto ai voti l'emendamento 8.1, presentato dal senatore Pasquino.

Non è approvato.

Metto ai voti l'emendamento 8.5, presentato dal senatore Galeotti e da altri senatori.

Non è approvato.

Passiamo alla votazione dell'articolo 8.

GALEOTTI. Domando di parlare per dichiarazione di voto.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

GALEOTTI. Annuncio il nostro voto favorevole sull'articolo. L'accoglimento dell'emendamento che ha consentito di escludere dal testo originario quel limite per l'istituzione della figura del difensore civico nei comuni con popolazione superiore a 40.000 abitanti, a nostro giudizio, tiene conto di una realtà presente quanto meno in alcuni comuni del nostro paese, quei comuni che hanno portato avanti a questo proposito processi di autoriforma. Registriamo favorevolmente l'accoglimento di questo aspetto e riteniamo che l'articolo possa ottenere il nostro voto favorevole.

PRESIDENTE. Metto ai voti l'articolo 8, nel testo emendato.

È approvato.

Passiamo all'esame dell'articolo 9:

CAPO IV

IL COMUNE

Art. 9.

(Funzioni)

1. Spettano al comune tutte le funzioni amministrative di interesse generale che riguardino la popolazione ed il territorio comunale

precipuamente nei settori organici dei servizi sociali, dell'assetto ed utilizzazione del territorio e dello sviluppo economico, salvo quanto non sia espressamente attribuito ad altri soggetti dalla legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze.

2. Il comune, per l'esercizio delle funzioni in ambiti territoriali adeguati, attua forme sia di decentramento sia di cooperazione con altri comuni e con la provincia.

Su questo articolo sono stati presentati i seguenti emendamenti:

Sostituire l'articolo con il seguente:

«(Funzioni)

1. Il comune ha il potere e la responsabilità di operare in tutti i campi che riguardino gli interessi della comunità locale.

2. È compito dei comuni promuovere con atti generali e provvedimentali, anche non specificamente previsti dalla legge, lo sviluppo economico e il benessere sociale e civile nonché tutelare la salute dei cittadini, sempre che le funzioni connesse a detti compiti non risultino attribuite per la loro rilevanza territoriale ad altri enti. I comuni assicurano la prestazione dei servizi e la realizzazione delle opere e degli interventi che essi ritengano necessari per lo svolgimento dei compiti medesimi.

3. Il comune provvede alla disciplina, pianificazione e gestione del territorio, alla promozione dello sviluppo economico culturale e sociale della collettività, alla tutela e valorizzazione del patrimonio ambientale.

4. In caso di grave ed urgente necessità, il comune può adottare tutti i provvedimenti necessari per evitare pregiudizi alla collettività locale o per soddisfare bisogni cui non si possa altrimenti provvedere con la necessaria tempestività, in materia di sanità e igiene, edilizia, polizia locale, garanzia dell'alloggio, nonché di uso dei beni comunali.

5. I provvedimenti d'urgenza di cui al comma 4 devono essere adeguatamente motivati ed avere carattere temporaneo. Per la loro esecuzione, il comune può richiedere l'assistenza della forza pubblica».

9.2

CORLEONE, BOATO, STRIK LIEVERS

Al comma 1 sopprimere le parole da: «salvo quanto», alla fine del comma.

9.1

MANCIA, MERAVIGLIA

Aggiungere, in fine, i seguenti commi:

«2-bis. In caso di grave ed urgente necessità, il comune può adottare tutti i provvedimenti necessari per evitare pregiudizi alla collettività locale o per soddisfare bisogni cui non si possa altrimenti provvedere con la necessaria tempestività, in materia di sanità e igiene, edilizia, polizia locale, garanzia dell'alloggio, nonché di uso dei beni comunali.

2-ter. I provvedimenti d'urgenza di cui al comma 2-bis devono essere adeguatamente motivati ed avere carattere temporaneo. Per la loro esecuzione, il comune può richiedere l'assistenza della forza pubblica».

9.3

MAFFIOLETTI, VETERE

Invito i presentatori ad illustrarli.

CORLEONE. L'emendamento 9.2, signor Presidente, si illustra da sè.

MERAVIGLIA. Signor Presidente, l'emendamento 9.1, presentato dal collega Mancica e da me, si illustra da sè.

VETERE. Signor Presidente, l'emendamento 9.3 torna sulla questione del ruolo del comune, cioè una delle questioni centrali affrontate in questo dibattito, anche se non risolta.

L'articolo ora al nostro esame ha avuto una qualche modifica in sede di Commissione, che però poi a me pare sostanzialmente contraddetta nel prosieguo dell'*iter* del provvedimento stesso. L'articolo 9, così come dalla Camera ci era pervenuto, stabiliva che spettano al comune tutte le funzioni amministrative di interesse comunale. Su questo abbiamo svolto una discussione molto ampia in sede di Commissione e la dizione che ne è risultata, come vedete, parla di funzioni amministrative di interesse generale; questo ci sembra più proprio rispetto al testo che ci era pervenuto. Quando però si prosegue nella lettura, si vede che vi sono, relativamente alle funzioni del comune che in questo articolo sono indicate, delle espressioni molto generiche e manca appunto la visione di un comune che interviene realmente a tutela degli interessi generali della popolazione, nel senso che affronta tutte le questioni che mano a mano si possono porre; l'esperienza dice purtroppo che queste questioni sorgono in casi non sempre, anzi quasi mai, lieti. Cosicché noi ci siamo preoccupati di presentare questo emendamento che mi pare chiaro nella sua espressione e potrei dire che si illustra da sè, se non per una questione che viene dopo. In questo emendamento parliamo di alcune esigenze che improvvisamente possono manifestarsi: di qui la necessità che il comune possa provvedervi con tempestività. Tale tempestività può riguardare la materia della sanità e dell'igiene, può riguardare l'edilizia, la polizia locale, può riguardare la garanzia dell'alloggio, nonché l'uso dei beni comunali, e così via. Sono situazioni che si possono produrre, anzi che si producono di sicuro. Ne basta una: la garanzia dell'alloggio, che noi indichiamo in modo più specifico rispetto alla dizione generica dell'edilizia. A Roma si è nel mese scorso manifestata anche con un provvedimento particolare del prefetto, su cui si è aperta una grande discussione, senza che poi si arrivasse però ad alcun costrutto. Voglio dire che questa questione la ritroviamo in parte, non come l'avevamo posta, in una successiva espressione di questo provvedimento, all'articolo 38, ma in una collocazione che non può soddisfarci, anzi sulla quale abbiamo un'opinione del tutto opposta. All'articolo 38 si fa, sì, riferimento a provvedimenti contingibili e urgenti in materia di sanità

ed igiene, di edilizia, ma non si parla dell'alloggio. Sono provvedimenti che probabilmente riguardano la pericolosità di alcuni stabili, interventi necessari in questo caso e si parla della polizia locale al fine di prevenire ed eliminare gravi pericoli che minacciano l'incolumità, eccetera. Ma come se ne parla? Ecco il punto! Se ne parla come provvedimenti che il sindaco può adottare quale ufficiale di governo, non come competenza del comune. E perchè non si abbiano dubbi, Ministro, la dizione «ufficiale del Governo» all'articolo 38, come meglio vedremo al momento opportuno, viene ripetuta due volte in testa all'articolo: «Il sindaco, quale ufficiale di governo, sovrintende:», e poi, al punto 2: «Il sindaco, quale ufficiale del governo», in modo che non vi possano essere dubbi; ma la qualità di ufficiale di governo non deriva dall'autonomia comunale. Non capisco questa insistenza che credo derivi dalla visione dei funzionari del Ministero dell'interno, da quei collaboratori che hanno materialmente steso questo articolo inserito nel disegno di legge che qui viene proposto come governativo in una discussione che ormai si protrae da molto tempo. È un'insistenza che in realtà è un vecchio retaggio del periodo fascista, così come lo è la collocazione del segretario comunale. A parte questo riferimento, non capisco perchè si voglia tornare su questo punto dell'ufficiale di governo e specificamente per questioni che ogni giorno possono insorgere nella vita di un comune. Badate bene; non è neanche vero che il sindaco determinati provvedimenti, ad esempio in materia di requisizione degli alloggi, li possa tranquillamente adottare anche quando agisce come ufficiale di governo, perchè è già capitato in alcuni comuni che questi provvedimenti, posti in essere dal sindaco, relativamente appunto alla requisizione di alloggi, successivamente siano stati sostanzialmente revocati dalla mancanza di un *placet* del prefetto, perchè agire come ufficiale di governo vuol dire aver avuto un'indicazione, una direttiva sul modo di agire proprio dall'autorità prefettizia e questo mi pare ingiusto.

Stiamo parlando di un provvedimento che pone al centro due aspetti: il ruolo del comune e della provincia e il ruolo del cittadino. Per la questione in esame non troviamo una soluzione nè dal punto di vista del ruolo del comune nè dal punto di vista degli interessi del cittadino. Quindi insistiamo affinchè al comune in quanto tale vengano affidate queste prerogative, queste opportunità, salvo vedere come modificare la dizione «ufficiale del Governo» che ci pare del tutto contrastante con lo spirito di novità, che spesso il relatore richiama, che sarebbe contenuto nel disegno di legge. A me pare che di novità ve ne siano con il contagocce, novità che comunque spesso fanno prevalere più le negatività che le positività. Per queste ragioni insistiamo per l'approvazione dell'emendamento. (*Applausi dall'estrema sinistra*).

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

GUZZETTI, *relatore*. Esprimo parere contrario all'emendamento 9.2. L'unica novità di questo emendamento in realtà è un'anticipazione di quando tratteremo le competenze degli organi. Pertanto le novità

introdotte dall'emendamento dovranno più utilmente collocarsi in quella sede.

Prego inoltre i colleghi Mancina e Meraviglia di ritirare l'emendamento 9.1 che otterrebbe, se approvato, un effetto contrario rispetto alla volontà dei proponenti.

MANCIA. Ritiriamo l'emendamento 9.1.

GUZZETTI, *relatore*. Per quanto riguarda l'emendamento 9.3, ricordo che ne abbiamo già discusso in Commissione. Le motivazioni addotte dal collega Vetere non convincono il relatore perchè in realtà l'ambiguità risiede nel termine «comune». Discuteremo della figura del sindaco quale ufficiale di governo quando esamineremo l'articolo 38 del disegno di legge, ma contesto il fatto che si possa inserire una norma nella quale non sia definito l'organo che interviene con i provvedimenti di urgenza. Il comune in questo caso non è un organo; se si riferisce al sindaco, allora è nella parte relativa alle competenze del sindaco che dobbiamo definire questa materia. Ecco perchè prego i colleghi di ritirare l'emendamento. Se viene mantenuta la dizione generica «il comune», allora il parere non può che essere contrario perchè si tratta di una norma ambigua che rischia di introdurre elementi di conflitto nell'attività degli organi comunali.

MAFFIOLETTI. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Senatore Maffioletti, dobbiamo ancora ascoltare il parere del Ministro.

GAVA, *ministro dell'interno*. Signor Presidente, avrei comunque avuto interesse a conoscere l'opinione del senatore Maffioletti rispetto all'ultimo emendamento, illustrato dal senatore Vetere. Comunque mi associo all'invito rivolto ai presentatori dal relatore; abbiamo già discusso in Commissione in merito all'indicazione del comune con compiti di particolare urgenza e di indifferibilità. Per il resto mi associo al parere espresso dal relatore.

PRESIDENTE. Metto ai voti l'emendamento 9.2, presentato dal senatore Corleone e da altri senatori.

Non è approvato.

L'emendamento 9.1, presentato dai senatori Mancina e Meraviglia, è stato ritirato.

Senatore Maffioletti, il relatore ed il Governo hanno invitato i proponenti a ritirare l'emendamento 9.3. Le chiedo pertanto se intende mantenerlo.

MAFFIOLETTI. Signor Presidente, noi dobbiamo insistere perchè questo è un altro punto che sottolinea i rapporti enti locali-Stato.

Non pretendiamo di essere compresi (forse parliamo in maniera oscura), però il nodo politico è questo: voi considerate che il potere

comunale sia derivato, come legittimità, pur con la competenza generale del comune, dall'ordinamento statale, non come qualcosa che è in capo all'ente locale per una investitura che gli proviene dal mandato democratico che esprimono i cittadini. Questo è il quesito. Il sindaco, quando emette i propri provvedimenti contingibili ed urgenti, tutela gli interessi anzitutto della cittadinanza che lo ha eletto e di fronte agli elettori risponde. Infatti, nella pratica, in quelle zone terremotate laddove i disastri naturali hanno messo a nudo l'inconsistenza, l'inadeguatezza e l'inefficienza dei poteri statali, chi abbiamo trovato immediatamente sul posto? I sindaci. In quel momento, poi, erano presenti come ufficiali di governo o come investiti del mandato elettorale? Questo dubbio amletico lo scioglie la realtà: erano presenti come investiti in quanto responsabilizzati dal mandato elettorale.

Allora noi diciamo che l'antica storia del sindaco ufficiale di governo ha due aspetti: da un lato è una finzione giuridica perchè non risponde alla realtà e, dall'altro, è una forzatura ideologica perchè si vuole ribadire un'antica sudditanza del potere locale allo Stato, cosa assurda rispetto alla Costituzione che concepisce gli enti locali come qualcosa di originario, perchè la Repubblica riconosce le autonomie, non le inventa, le deve tutelare ed ampliare. Le riconosce perchè gli enti locali sono alla base dell'ordinamento repubblicano.

Allora il sindaco, nel momento in cui ha il potere di esercitare queste funzioni di ordine generale che riguardano la collettività, è in quel caso un organo del comune che esprime una competenza comunale.

Ora, se il relatore si chiede come mai il nostro emendamento indichi il comune in maniera indeterminata, si dovrebbe anche chiedere come mai noi facciamo sempre riferimento ad una legge di principi che, in questo caso, non sarebbe più tale. Noi diciamo che la competenza generale è del comune; poi sarà lo statuto a determinare i modi con cui gli organi del comune esprimono questa volontà comunale che si determina in capo al sindaco o anche in capo alla giunta, a seconda della natura dei provvedimenti da emanare.

Quindi, si tratta di riconoscere una funzione generale del comune, rimessa poi agli ordinamenti locali per quanto riguarda le competenze dei singoli organi. Comunque, si tratta di una competenza del comune.

Teniamo conto, poi, che c'è anche una incongruenza da superare, messa in evidenza dal senatore Vetere poc'anzi, cioè è assurdo che, per esempio, in una città come Roma, o in altre grandi città assillate dal dramma degli sfratti, solo il prefetto debba essere legittimato ad assumere atteggiamenti, posizioni e condotte della pubblica amministrazione che riguardano gli sfratti e non debba essere il comune che è disarmato di fronte alla questione, anche se la protesta popolare non si indirizza ad altri che al comune per quanto riguarda il dramma delle abitazioni.

Allora il nostro emendamento copre anche questo vuoto perchè assegna al comune il potere di ordinanza contingibile ed urgente e la competenza anche per quanto riguarda la crisi degli alloggi e la garanzia dell'alloggio.

Ecco, signor Presidente, le ragioni per cui ci permettiamo di sottolineare all'Assemblea il fatto che questo emendamento non è un puntiglio nostro, bensì un aspetto essenziale per completare un disegno ordinamentale che riguarda i poteri degli enti locali. (*Applausi dall'estrema sinistra*).

PRESIDENTE. Metto ai voti l'emendamento 9.3, presentato dai senatori Maffioletti e Vetere.

Non è approvato.

Metto ai voti l'articolo 9.

È approvato.

Passiamo all'esame dell'articolo 10:

Art. 10.

(Compiti del comune per servizi di competenza statale)

1. Il comune gestisce i servizi elettorali, di anagrafe, di stato civile, di statistica e di leva militare.
2. Le relative funzioni sono esercitate dal sindaco quale ufficiale del Governo.
3. Ulteriori funzioni amministrative per servizi di competenza statale possono essere affidate ai comuni dalla legge che regola anche i relativi rapporti finanziari, assicurando le risorse necessarie.

Su questo articolo è stato presentato il seguente emendamento:

Sostituire il comma 2 con il seguente:

«2. Le relative funzioni sono esercitate sotto la diretta responsabilità del Sindaco».

10.1

VETERE, CANNATA, TORNATI, PINNA, SCARDAONE, BENASSI, SCIVOLETTO

Invito i presentatori ad illustrarlo.

VETERE. Signor Presidente, l'emendamento 10.1 torna sulla questione di cui abbiamo già parlato e sulla quale ancora più efficacemente si è trattenuto il collega Maffioletti. L'articolo 10 parla dei compiti del comune per servizi di competenza statale. Esso afferma: «Il comune gestisce i servizi elettorali, di anagrafe, di stato civile, di statistica e di leva militare».

Il comma 2 recita: «Le relative funzioni sono esercitate dal sindaco quale ufficiale del Governo».

Ora, credo di aver esercitato queste funzioni relativamente ai servizi elettorali, di anagrafe, di stato civile, di statistica e di leva militare per

parecchi anni, ma in che cosa poi dovesse consistere la qualità di ufficiale del Governo l'ho verificato una sola volta. È stato quando, procedendosi nello spoglio delle preferenze delle liste fui richiamato sull'esigenza di cominciare laddove invece, a mio avviso, bisognava terminare. Si trattava di cominciare dalla prima lista e poi proseguire con le preferenze, ma mi fu osservato che invece era giusto cominciare dall'ultima lista e fu inviato questo ordine all'ufficio elettorale. Io ero di diverso avviso, ma in quel momento ero ufficiale del Governo.

Queste sono miserie alle quali purtroppo siamo stati abituati nel corso degli anni per il modo in cui viene intesa la funzione di governo. Vorrei ribadire che la gestione dei servizi elettorali, di anagrafe, di stato civile, di statistica e di leva militare è una funzione a cui ovviamente bisogna adempiere con grande regolarità e capacità; questo indipendentemente dal fatto che il sindaco sia o meno ufficiale del Governo. Bisogna farlo perchè questo è uno dei compiti a cui il comune viene chiamato. Proprio in base a quello di cui prima abbiamo discusso, cioè a proposito di questa collocazione centrale del comune, di questo comune che l'articolo 5 della Costituzione afferma essere una parte fondamentale dello Stato, una espressione dell'articolazione del nostro Stato - non ne è una cosa diversa - non si vede la ragione per la quale si debba ritenere che questi compiti sono esercitati in quanto ufficiale del Governo e non in quanto sindaco che organizza l'attività del comune e fa tutto quanto è necessario affinché le cose siano portate a buon fine.

Questa sottolineatura non ha nulla a che vedere, a nostro avviso, con la garanzia di rendere un buon servizio, ma con la volontà di rimarcare questa dipendenza che la concezione burocratica - a dir poco! - e centralistica che presiede a molte parti di questo provvedimento, vogliono mantenere, in una certa misura.

Insistiamo affinché il comma 2 dell'articolo 10 sia sostituito con una dizione più precisa, più adeguata e più giusta - non dico moderna - che colga maggiormente la crescita del sistema delle autonomie come parte essenziale dello Stato italiano.

Quindi, proponiamo di sostituire il comma 2 dell'articolo con il seguente: «2. Le relative funzioni sono esercitate sotto la diretta responsabilità del Sindaco». (*Applausi dell'estrema sinistra*).

PRESIDENTE. Invito il relatore e il rappresentante del Governo a pronunciarsi sull'emendamento in esame.

GUZZETTI, relatore. Signor Presidente, esprimo parere contrario perchè - ne abbiamo già discusso a lungo in Commissione - queste funzioni sono attribuite al sindaco quale ufficiale del Governo. Quindi, è inutile andare verso soluzioni che introdurrebbero elementi di ambiguità.

GAVA, ministro dell'interno. In realtà, il senatore Vetere ha compiuto uno sforzo per dimostrare che non ci sono problemi per quanto concerne l'articolo 10. Infatti, laddove si prevede che «le relative funzioni sono esercitate dal sindaco quale ufficiale del Governo», si prevede che l'esercizio di tali funzioni è organizzato dal sindaco. Il problema è uno solo: non si vuole dire che tali funzioni sono funzioni di

Governo. Al riguardo abbiamo delle opinioni diverse. Le funzioni possono essere esercitate dal sindaco nel modo che egli ritiene opportuno. Prevedere che «le relative funzioni sono esercitate sotto la diretta responsabilità del sindaco» significa prevedere che quelle funzioni non sono più di Governo. Mi sembra quindi che le opinioni siano completamente diverse.

PRESIDENTE. Metto ai voti l'emendamento 10.1, presentato dal senatore Vetere e da altri senatori.

Non è approvato.

Metto ai voti l'articolo 10.

È approvato.

Passiamo all'esame dell'articolo 11.

Art. 11.

(Modifiche territoriali, fusione ed istituzione di comuni)

1. A norma degli articoli 117 e 133 della Costituzione, le regioni possono modificare le circoscrizioni territoriali dei comuni sentite le popolazioni interessate, nelle forme previste dalla legge regionale. Salvo i casi di fusione tra più comuni, non possono essere istituiti nuovi comuni con popolazione inferiore ai 10.000 abitanti o la cui costituzione comporti, come conseguenza, che altri comuni scendano sotto tale limite.

2. Le regioni predispongono un programma di modifica delle circoscrizioni comunali e di fusione dei piccoli comuni e lo aggiornano ogni cinque anni, tenendo anche conto delle unioni costituite ai sensi dell'articolo 26.

3. La legge regionale che istituisce nuovi comuni, mediante fusione di due o più comuni contigui, prevede che alle comunità di origine o ad alcune di esse siano assicurate adeguate forme di partecipazione e di decentramento dei servizi.

4. Al fine di favorire la fusione di comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti anche con comuni di popolazione superiore, oltre agli eventuali contributi della regione, lo Stato eroga, per i dieci anni successivi alla fusione stessa, appositi contributi straordinari commisurati ad una quota dei trasferimenti spettanti ai singoli comuni che si fondono.

5. Nel caso di fusione di due o più comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti, tali contributi straordinari sono calcolati per ciascun comune. Nel caso di fusione di uno o più comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti con uno o più comuni di popolazione superiore, i contributi straordinari sono calcolati soltanto per i comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti ed iscritti nel bilancio del comune risultante dalla fusione, con obbligo di destinarne non meno del 70 per cento a spese riguardanti esclusivamente il

territorio ed i servizi prestati nell'ambito territoriale dei comuni soppressi, aventi popolazione inferiore a 5.000 abitanti.

Su questo articolo sono stati presentati i seguenti emendamenti:

Al comma 1, dopo le parole: «10.000 abitanti», inserire le seguenti: «, fatta eccezione per quelli di cui alla legge 15 febbraio 1953, n. 71».

11.3

FRANCHI, GALEOTTI, VETERE

Dopo il comma 2, inserire il seguente:

«2-bis. Nel caso di fusione di uno o più comuni la regione dispone e regola il referendum tra le popolazioni dei comuni suscettibili di accorpamento in un unico comune».

11.2

DUJANY, RUBNER

Sostituire i commi 4 e 5 con i seguenti:

«4. I comuni derivanti dalla fusione ricevono i finanziamenti statali e regionali in misura comunque non inferiore alla somma dei finanziamenti che sarebbero spettati ai singoli comuni prima della fusione.

5. La legge dello Stato prevede che l'eventuale riduzione dei costi dell'amministrazione conseguente alla fusione dei comuni si traduca in riduzione dell'onere fiscale gravante sulla popolazione interessata.

5-bis. La legge dello Stato prevede la costituzione di un fondo di incentivazione regionale a favore dei comuni derivanti dalla fusione di comuni precedenti».

11.1

PASQUINO

Invito i presentatori ad illustrarli.

FRANCHI. L'11.3 è un emendamento specifico che abbiamo già presentato in Commissione e che riproponiamo in Aula non avendo compreso le ragioni del diniego opposto dalla maggioranza. Vengo subito pertanto alla sostanza del problema, nella speranza che questa volta il relatore ed il rappresentante del Governo vogliano motivare il proprio atteggiamento.

Durante il ventennio fascista, malgrado la ferma opposizione degli abitanti interessati, furono soppressi, come sapete, numerose municipalità. La privazione dell'autonomia, che contrastava palesemente con gli interessi vitali e con il sentimento di quei cittadini, è tuttora mal tollerata dalle popolazioni, che auspicano un sollecito, legittimo ritorno all'autonomia amministrativa. Nel 1953 con la legge n. 71 il legislatore prese in esame il problema della ricostituzione dei comuni soppressi durante il regime fascista. Con successive leggi di delega la competenza in materia di circoscrizioni comunali passò alle regioni. Ebbene, le regioni hanno legiferato in questa materia e hanno definito le modalità e

i termini delle consultazioni popolari. Esse, però, lo hanno fatto con troppo ritardo. Attualmente il decreto del Presidente della Repubblica del 24 luglio 1977, n. 616 fissa in 5.000 abitanti il limite minimo per l'istituzione di nuovi comuni. Il testo in esame porta tale limite a diecimila abitanti. Con l'emendamento 11.3 proponiamo che questo nuovo limite, che pure riteniamo giusto per altri comuni, non operi, non valga per le municipalità soppresse durante il fascismo. Come ben comprende, è questo il modo per restituire il maltolto a tanti cittadini. (*Applausi dall'estrema sinistra*).

DUJANY. L'emendamento 11.2 tende ad inserire, dopo il secondo comma dell'articolo 11, che prevede che le regioni predispongono un programma di modifica delle circoscrizioni comunali e di fusione dei piccoli comuni, tenendo conto anche delle unioni costituite ai sensi dell'articolo 26, un ulteriore comma. L'articolo 26 precisa che, entro dieci anni dalla costituzione dell'unione di comuni, si deve provvedere alla fusione, a norma dell'articolo 11. Qualora non si pervenga alla fusione, l'unione è sciolta. Ci si chiede allora in base a quali criteri si decide la fusione o lo scioglimento; i comuni non hanno alcun elemento di intervento. Pertanto, ci sembrerebbe opportuno aggiungere, dopo il comma 2, la seguente previsione: «Nel caso di fusione di uno o più comuni la regione dispone e regola il *referendum* tra le popolazioni dei comuni suscettibili di accorpamento in un unico comune».

PASQUINO. Signor Presidente, vorrei sviluppare un argomento complesso e fantasioso, che dedico al Ministro.

Credo che incentivare la fusione tra comuni sia un obiettivo degno di essere perseguito. Ritengo che sia il relatore che il Ministro siano d'accordo su tale necessità, ovviamente utilizzando la leva finanziaria, che è l'unica che può essere utilizzata in maniera adeguata.

Con il primo comma dell'emendamento da me presentato, si propone che i comuni che si fondono abbiano risorse pari a quelle che avevano tutti i comuni separatamente prima della fusione. Il secondo comma - che sembra suscitare maggiore attenzione e perplessità nel relatore e nel Ministro - prevede che, quando ci sono risparmi, questi vengano tradotti in una riduzione delle imposte gravanti sui cittadini dei comuni che si fondono. Si replica che tale operazione è complicata, ma a mio avviso non è così, ritengo infatti che sia un'operazione perseguibile.

Infine, il terzo comma riguarda la creazione di un fondo di incentivazione regionale affinché i comuni vadano nella direzione di una loro fusione.

Se si vuole davvero promuovere la fusione tra comuni e quindi in qualche modo semplificare e razionalizzare questo sgangherato sistema comunale italiano (che in alcuni casi ha ragioni storiche ma in altri in verità non ne ha quasi nessuna), ritengo che questa sia l'unica strada da imboccare, e credo che questo si possa fare per l'appunto con un po' di fantasia.

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

GUZZETTI, *relatore*. Il relatore è contrario all'emendamento 11.3 per le motivazioni già addotte in Commissione.

Quanto all'emendamento 11.2, vorrei far presente al senatore Dujany che già le leggi regionali prevedono il *referendum*, per cui questa proposta emendativa è del tutto superflua.

Per quanto riguarda l'emendamento 11.1, devo evidenziare che questa è materia tipica della legge sulla finanza locale; si fissa il principio dell'incentivazione finanziaria, ma questi meccanismi molto più opportunamente dovranno essere inseriti nella legge sulla finanza locale, non in una legge di principi.

PASQUINO. Allora, senatore Guzzetti, potrebbe accettare il primo e il terzo comma del mio emendamento, escludendo il secondo.

GUZZETTI, *relatore*. No, senatore Pasquino, l'intera materia affrontata in questo emendamento deve andare nella legge sulla finanza locale. Quindi, vorrei invitare il senatore Pasquino a ritirare il suo emendamento; altrimenti, sarò costretto - a malincuore perchè condivido il merito della materia ma non la sede - a esprimere parere contrario.

GAVA, *ministro dell'interno*. Mi associo al parere del relatore. In particolare, per quanto riguarda gli incentivi, nell'articolo in esame, sono indicati i principi di una incentivazione e di un processo di fusione dei comuni. Tutto l'articolo si fonda anche sull'incentivazione. Quindi, mi sembra che sia improprio introdurre in questa sede un'ulteriore specificazione che invade il campo specifico della legislazione fiscale.

Quindi, qualora il senatore Pasquino non accogliesse l'invito a ritirare il suo emendamento, anch'io sarei costretto ad esprimere parere contrario.

PRESIDENTE. Metto ai voti l'emendamento 11.3, presentato dal senatore Franchi e da altri senatori.

Non è approvato.

Senatore Dujany, il relatore ha dichiarato superfluo il suo emendamento. Intende mantenerlo?

DUJANY. Sì, signor Presidente.

PRESIDENTE. Metto ai voti l'emendamento 11.2, presentato dai senatori Dujany e Rubner.

Non è approvato.

Senatore Pasquino, accoglie l'invito a ritirare il suo emendamento?

PASQUINO. Signor Presidente, ho riletto proprio adesso il testo dell'articolo; in realtà non è una norma di principi, ma entra già nel merito della finanza.

Quindi, se il relatore ed il Ministro ritengono possibile introdurre

almeno un principio, ritiro i primi due commi proposti con il mio emendamento, mantenendo però l'ultimo, cioè il 5-*bis*, che è un comma di principio e che dovrebbe essere accettabile proprio all'interno della disciplina qui proposta in ordine alla fusione dei comuni.

PRESIDENTE. Invito il relatore a pronunciarsi sulla parte residua dell'emendamento del senatore Pasquino.

GUZZETTI, *relatore*. Signor Presidente, se mi consente il collega Pasquino, il comma 5-*bis* è ancor più criticabile, perchè la legge dello Stato fissa un fondo regionale. Semmai le regioni, nell'esercizio delle loro competenze costituzionali in materia di fusione dei comuni, potrebbero agganciare il piano quinquennale di fusione dei comuni ad un piano finanziario quinquennale tendente a favorire tali fusioni. Il comma 5-*bis*, proposto dal senatore Pasquino, invece, è un'invasione delle competenze regionali clamorosissima. Semmai, nei fondi trasferiti lo Stato potrà mettere a disposizione delle risorse, ma non in un fondo che ha destinazione vincolata; si tratta di una competenza regionale che le regioni potranno esercitare.

Il senatore Pasquino potrebbe trasformare questa parte del suo emendamento in un ordine del giorno nel quale si invitano le regioni, nell'esercizio delle loro funzioni, a prevedere un fondo per incentivare la fusione dei comuni. Sarebbe una soluzione elegantissima.

PRESIDENTE. Senatore Pasquino, intende accogliere l'invito del relatore a trasformare il comma 5-*bis* del suo emendamento in un ordine del giorno?

PASQUINO. Sì, Presidente, la ringrazio. Trasformo il mio emendamento nel seguente ordine del giorno:

«Il Senato,

in sede di esame del disegno di legge di riforma dell'ordinamento delle autonomie locali,

impegna il Governo:

a presentare un provvedimento legislativo per la costituzione di un fondo di incentivazione regionale a favore dei comuni derivanti dalla fusione di comuni precedenti».

9.2092.1

PASQUINO

PRESIDENTE. Invito il rappresentante del Governo a pronunciarsi su questo ordine del giorno.

GAVA, *ministro dell'interno*. Il Governo accoglie questo ordine del giorno.

PRESIDENTE. Senatore Pasquino, insiste per la votazione?

PASQUINO. No, Presidente, non insisto per la votazione.

PRESIDENTE. Metto ai voti l'articolo 11.

È approvato.

Passiamo all'esame dell'articolo 12:

Art. 12.

(*Municipi*)

1. La legge regionale di cui al comma 3 dell'articolo 11 può prevedere l'istituzione di municipi nei territori delle comunità di cui al comma 4 dello stesso articolo, con il compito di gestire i servizi di base nonché altre funzioni delegate dal comune.

2. Lo statuto del comune regola l'elezione, contestualmente al consiglio comunale, di un pro-sindaco e di due consultori da parte dei cittadini residenti nel municipio, sulla base di liste concorrenti e tra candidati ivi residenti ed eleggibili a consigliere comunale.

3. Sono eletti i candidati della lista che ottiene il maggior numero di voti. La carica di pro-sindaco e di consultore è incompatibile con quella di consigliere comunale.

4. A quanto non previsto dal presente articolo provvedono lo statuto ed il regolamento comunale.

5. Si applicano agli amministratori dei municipi le norme previste per gli amministratori dei comuni di pari popolazione.

Lo metto ai voti.

È approvato.

Rinvio il seguito della discussione alla prossima seduta.

Ricordo che il Senato tornerà a riunirsi oggi, in due sedute pubbliche, la prima alle ore 16,30 e la seconda alle ore 21, con l'ordine del giorno già stampato e distribuito.

La seduta è tolta (*ore 13.25*).

Allegato alla seduta n. 377**Disegni di legge, annuncio di presentazione**

In data 17 aprile 1990 è stato presentato il seguente disegno di legge d'iniziativa del senatore:

FILETTI. - «Incompatibilità di giuramenti con il giuramento prescritto dalla Costituzione per i cittadini affidatari od incaricati di funzioni pubbliche» (2240).

Disegni di legge, assegnazione

Il seguente disegno di legge è stato deferito

- in sede deliberante:

alla 13^a Commissione permanente (Territorio, ambiente, beni ambientali):

«Disposizioni integrative alla legge 18 maggio 1989, n. 183, recante norme per il riassetto organizzativo e funzionale della difesa del suolo» (2218), previ pareri della 1^a, della 5^a, della 6^a, della 7^a, della 8^a, della 9^a, della 10^a Commissione e della Commissione parlamentare per le questioni regionali.

Disegni di legge, approvazione da parte di Commissioni permanenti

Nella seduta del 17 aprile 1990 la 4^a Commissione permanente (Difesa) ha approvato i seguenti disegni di legge:

Deputati REBULLA ed altri; GASPAROTTO ed altri. - «Modifiche ed integrazioni alla legge 24 dicembre 1976, n. 898, concernenti nuova regolamentazione delle servitù militari» (1885-B) (*Approvato dalla 4^a Commissione permanente della Camera dei deputati, modificato dalla 4^a Commissione permanente del Senato e nuovamente modificato dalla 4^a Commissione permanente della Camera dei deputati*);

«Disposizioni in materia di assegno speciale della Cassa ufficiali dell'Esercito» (2046).