

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— X LEGISLATURA —————

SUPPLEMENTO

GIUNTE E COMMISSIONI parlamentari

—————

481° RESOCONTO

SEDUTE DI GIOVEDÌ 5 APRILE 1990

—————

INDICE

Commissioni permanenti

1^a - Affari costituzionali *Pag.* 3

AFFARI COSTITUZIONALI (1^a)

GIOVEDÌ 5 APRILE 1990

231^a Seduta (notturna)

Presidenza del Presidente

ELIA

Intervengono il ministro dell'interno Gava e il sottosegretario di Stato per lo stesso Dicastero Fausti.

La seduta inizia alle ore 21,15.

IN SEDE REFERENTE

Ordinamento delle autonomie locali (2092), approvato dalla Camera dei deputati

Corleone ed altri: 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)

Bobbio ed altri: Legge generale di autonomia dei comuni e delle province (1557)

Dujany e Riz: Norme sull'ordinamento dei poteri locali (2100)

(Seguito dell'esame congiunto e rinvio)

Riprende l'esame dell'articolo 31, sospeso nella seduta pomeridiana.

Il senatore GUZZETTI propone di accantonare momentaneamente l'esame dell'articolo.

Conviene la Commissione.

Si passa all'esame dell'articolo 32.

Interviene il senatore FONTANA che richiama l'attenzione sullo stretto collegamento esistente tra l'articolo 31 e l'articolo 32; la riduzione dei poteri del consiglio e la valorizzazione di quelli della

giunta pongono alcuni problemi con riferimento al numero degli assessori, di cui viene proposta dalla norma in esame una sostanziale riduzione. Ciò può comportare, nei comuni ove vige il sistema elettorale proporzionale e che quindi sono generalmente governati da giunte di coalizione, obiettive difficoltà nella formazione degli esecutivi e conseguenti fenomeni di instabilità amministrativa.

Sottolinea che l'emendamento 32.3, presentato dal senatore Mazzola, si fa carico di tali problemi, proponendo una diversa graduazione del numero di assessori eleggibili per le varie classi di comuni.

Il senatore TRIGLIA ritiene fondate le osservazioni del senatore Fontana, se si pone mente al vigente sistema elettorale proporzionale e alla frammentazione degli schieramenti politici.

Il presidente ELIA reputa che le considerazioni del senatore Fontana vadano approfondite; occorre valutare infatti se il rafforzamento del ruolo della giunta, previsto dal disegno di legge n. 2092, favorisca la tendenza dei partiti ad accrescere la presenza di propri rappresentanti negli esecutivi locali.

Il senatore MANCINO dà conto delle differenze esistenti fra la normativa vigente sulla composizione della giunta e quella prevista dall'articolo 32; i comuni con il maggior numero di abitanti vedrebbero ridotto il numero complessivo degli assessori da 18 a 14.

Il senatore SANTINI, pur ritenendo giustificata la riduzione del numero degli assessori, valuta con preoccupazione l'attribuzione di un equal numero di assessori ai comuni da 30.000 a 500.000 abitanti; si verrebbero infatti ad accomunare realtà eterogenee.

Il senatore MAFFIOLETTI ritiene che la riduzione del numero degli assessori, vista con preoccupazione dal senatore Fontana, vada inquadrata invece in una prospettiva diversa, lontana dalla logica partitica; la riduzione del numero degli assessori contribuisce al rafforzamento delle amministrazioni locali, le quali attualmente risentono in modo negativo della eccessiva frammentazione delle competenze assessorili.

Il ministro GAVA evidenzia le ragioni che hanno motivato il Governo a proporre una complessiva riduzione del numero degli assessori; al rafforzamento della giunta deve corrispondere il potenziamento dei compiti di controllo del consiglio comunale, funzioni che attualmente non vengono esercitate in modo incisivo, anche per la presenza in consiglio di un numero proporzionalmente elevato di assessori.

Il relatore GUZZETTI propone di accantonare l'esame dell'articolo 32.

Conviene la Commissione.

Si passa all'esame dell'articolo 33.

Il senatore MAFFIOLETTI fa proprio l'emendamento 33.4, presentato dal senatore Pasquino, che introduce varie disposizioni modificative del D.P.R. n. 570 del 1960 sulle elezioni amministrative. Per il suo Gruppo il tema elettorale costituisce il nodo centrale della riforma delle autonomie locali: le eventuali innovazioni, se positive, nei rapporti tra gli organi delle amministrazioni locali risulteranno compromesse se non accompagnate da una profonda modifica delle relazioni fra il corpo elettorale e i consigli comunali e provinciali.

Con il parere contrario del relatore e del Governo, l'emendamento 33.4, posto ai voti, è respinto.

Viene dichiarato decaduto, per l'assenza dei proponenti, l'emendamento 33.3, presentato dai senatori Corleone ed altri, sempre in tema di elezioni comunali. Analogamente decaduto è dichiarato l'emendamento 33.1, presentato dal senatore Pontone, sull'elezione diretta del sindaco e del presidente della provincia.

Il senatore MAFFIOLETTI illustra l'emendamento 33.5, che prevede la nomina della giunta da parte del sindaco o del presidente della provincia, nonché la facoltà di nominare assessori anche persone estranee al consiglio, purchè abbiano particolari competenze nelle rispettive materie, per un numero non superiore ad un terzo dei componenti la giunta comunale o provinciale. Ad avviso del senatore Maffioletti il sistema previsto dal comma 3 dell'articolo 33 favorisce le operazioni che intervengono al di fuori dei consigli comunali o provinciali; inoltre la possibilità di prevedere l'elezione ad assessore di cittadini non facenti parte del consiglio (che nel disegno di legge non incontra limiti), pur rappresentando un elemento di novità, va valutata con cautela e graduata.

Il senatore SANTINI osserva che l'ultima parte dell'emendamento 33.5 andrebbe più correttamente riferita al comma 3 dell'articolo 32. Egli comunque teme che l'ambito rimesso all'autonomia venga eccessivamente limitato. Concorda con la necessità di stabilire che i membri estranei al consiglio comunale debbano essere in possesso di competenze qualificate.

Anche il presidente ELIA ritiene preferibile che l'emendamento 33.5, nella sua ultima parte, vada riferito all'articolo 32, comma 3.

Il senatore TRIGLIA illustra l'emendamento 33.2 che introduce il *quorum* della maggioranza assoluta nelle votazioni successive alla seconda per l'elezione del sindaco, del presidente della provincia e della giunta. A suo avviso sussiste un ingiustificato divario fra la maggioranza semplice, richiesta nella terza votazione per questa elezione, e la maggioranza assoluta richiesta per la sfiducia costruttiva prevista dall'articolo 36. Il senatore Triglia pone anche il problema della revoca degli assessori dissenzienti, che non trova regolamentazione nel disegno di legge.

Il senatore MANCINO avverte che la questione da ultimo sollevata dal senatore Triglia possa incontrare un'adeguata soluzione prevedendo, al comma 6 dell'articolo 36, la revoca fra le cause di sostituzione di singoli componenti della giunta.

Il senatore MURMURA fa presente che all'articolo 33, comma 7, va corretto il riferimento ivi previsto all'«invio», reputando egli preferibile la dizione «ricezione» dell'atto da parte dell'organo regionale.

Il relatore GUZZETTI illustra quindi l'emendamento 33.6, secondo cui l'elezione del sindaco, del presidente della provincia e della giunta avviene a scrutinio palese a maggioranza assoluta dei componenti nelle prime tre sedute; qualora dopo la terza seduta non si raggiunga questo *quorum*, il consiglio viene sciolto. Questa proposta unifica la maggioranza necessaria per l'elezione e la revoca secondo il meccanismo della sfiducia costruttiva.

Dopo un chiarimento del ministro GAVA sui tempi dell'operazione di elezione degli esecutivi locali, interviene il senatore MAFFIOLETTI, il quale avverte che il sistema elettorale previsto dall'emendamento illustrato dal relatore tende ad evitare, mediante lo scrutinio palese, il fenomeno dei franchi tiratori. Egli mette comunque in guardia contro il rischio di eventuali dissensi che possono insorgere nel seno della maggioranza, i quali condurrebbero allo scioglimento del consiglio.

Indubbiamente, secondo il presidente ELIA, il meccanismo della sfiducia costruttiva nell'esperienza germanica comporta che, in caso di mancato raggiungimento del *quorum* della maggioranza assoluta, sia prevista la possibilità di scelta tra la nomina del capo dell'esecutivo o lo scioglimento dell'assemblea parlamentare da parte del presidente federale.

Per il senatore SANTINI è opportuno un raccordo tra le due maggioranze, necessarie per la preposizione e la sfiducia; è comunque da evitare che una giunta possa rimanere in carica basandosi esclusivamente sulla maggioranza semplice dei consiglieri.

Il ministro GAVA chiarisce che una maggioranza relativa può sostenere una amministrazione locale soltanto in via transitoria; secondo il disegno di legge infatti essa potrà ben presto essere sostituita da una maggioranza assoluta. Egli si dimostra comunque sensibile alle considerazioni svolte dal senatore Maffioletti.

Il senatore MAFFIOLETTI ricorda a questo proposito che il proprio Gruppo ha proposto un meccanismo diverso, per cui il sindaco è eletto a scrutinio segreto, mentre l'elezione della giunta e l'approvazione del documento programmatico avviene in un momento successivo ed a scrutinio palese. Presenta di conseguenza l'emendamento 33.7, rivolto ad introdurre il sistema elettorale descritto.

Il presidente ELIA rileva che al carattere costruttivo della sfiducia non è estranea la possibilità del formarsi di una maggioranza semplice

finchè non si costituisca una maggioranza assoluta, la quale non sia però una mera sommatoria di minoranze eterogenee.

Il senatore MANCINO, ricordata la normativa vigente sull'elezione del sindaco, dichiara che il proposito di conferire maggiore stabilità alla giunta può essere frustrato dal sopraggiungere di appoggi casuali od interessati. Suggestisce a sua volta un subemendamento all'emendamento 33.6, presentato dal relatore. Secondo questa proposta l'elezione avviene a scrutinio palese, a maggioranza assoluta dei consiglieri assegnati qualora non si raggiunga la maggioranza predetta nelle prime tre votazioni, da tenersi in distinte sedute e nel termine perentorio di sessanta giorni, il consiglio comunale viene sciolto. La distinzione in due fasi del meccanismo elettorale, ai sensi dell'emendamento illustrato dal senatore Maffioletti, appare a suo giudizio inefficace in una situazione caratterizzata per lo più da giunte di coalizione.

Il senatore TRIGLIA fa presente che l'articolo 65 del disegno di legge 2092 prevede all'abrogazione di una disposizione del Testo unico vigente, secondo la quale l'approvazione consiliare di un mutuo contratto dall'ente locale richiede la maggioranza assoluta di questo organo: si tratta di un passaggio obbligato nella vita di numerosi enti. È necessario quindi che tale *quorum* sussista sin dall'insediamento dell'amministrazione, in mancanza possono insinuarsi fenomeni di scarsa moralità o di malcostume amministrativo.

La senatrice TOSSI BRUTTI interviene sull'emendamento 33.7, innanzi presentato dal senatore Maffioletti, ritenendo non persuasiva la proposta espressa dal senatore Mancino.

L'emendamento 33.7, posto ai voti, è respinto.

Prende quindi la parola il senatore MAFFIOLETTI per dichiarazione di voto sul subemendamento 33.6/1, che egli ritiene frutto di una impostazione politicamente sbagliata, perchè attribuisce una forza ricattatoria ai gruppi consiliari di più ridotte dimensioni ed esclude la possibile sperimentazione di una fase di governo dell'ente locale sulla base della semplice maggioranza.

Il senatore MANCINO respinge queste affermazioni; a suo giudizio la proposta da lui presentata costituisce invece l'unica via razionale per assicurare stabilità alle giunte locali in alternativa al ricorso al corpo elettorale.

Nel successivo dibattito intervengono ripetutamente la senatrice TOSSI BRUTTI, i senatori MAFFIOLETTI e MANCINO, e il presidente ELIA.

Il relatore GUZZETTI si esprime favorevolmente sul subemendamento 33.6/1, il quale, posto ai voti, è approvato.

Rimangono di conseguenza assorbiti gli emendamenti 33.6 del relatore e 33.2 del senatore Triglia. La senatrice TOSSI BRUTTI ritira

l'emendamento 33.5, con riserva di ripresentazione in relazione all'articolo 32, il cui esame è stato precedentemente accantonato.

È approvato l'articolo 33 come risultante dalle modifiche approntate.

Si passa quindi all'esame dell'articolo 34.

Gli emendamenti 34.2, dei senatori Corleone ed altri, sulle competenze della giunta municipale, nonché l'emendamento 34.1, del senatore Pontone, soppressivo di una parte dell'articolo, sono dichiarati decaduti per assenza dei presentatori.

Si passa quindi all'esame dell'articolo 35.

Il senatore TRIGLIA illustra il proprio emendamento 35.1, secondo cui il sindaco e il presidente della provincia stabiliscono l'ordine del giorno delle sedute dei rispettivi consigli.

Il ministro GAVA osserva che è preferibile rinviare questo tema alla disciplina statutaria, prega pertanto il presentatore di ritirare l'emendamento.

Il senatore TRIGLIA aderisce a questa richiesta.

Il senatore MAFFIOLETTI illustra l'emendamento 35.3, soppressivo del comma 7 dell'articolo, che dispone come distintivo del sindaco e del presidente della provincia la fascia tricolore con lo stemma della Repubblica. Secondo il senatore Maffioletti questa norma parifica realtà tradizionalmente diverse.

Concorda con queste osservazioni il ministro GAVA, che si dichiara disponibile alla soppressione delle parole «e del presidente della provincia», così che il distintivo considerato rimanga prerogativa del solo sindaco.

Il senatore LOMBARDI richiama l'attenzione sulla impropria formulazione del comma 1 dell'articolo; in luogo della parola «provvedono» egli reputa preferibile l'altra «nonchè».

Il relativo emendamento, posto ai voti, è approvato.

È altresì approvato il subemendamento 35.3/1, risultante dall'indicazione espressa dal ministro Gava.

È approvato l'articolo 35, come modificato dalla Commissione.

Il seguito dell'esame è quindi rinviato.

La seduta termina alle ore 23.15.