

COMMISSIONE I

AFFARI COSTITUZIONALI, DELLA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO
E INTERNI

III

SEDUTA DI MARTEDÌ 3 AGOSTO 1993

(Ai sensi dell'articolo 143, comma 2, del regolamento della Camera)

AUDIZIONE DEL MINISTRO DELL'INTERNO, AVVOCATO NICOLA MANCINO, SULL'APPLICAZIONE DELLA LEGGE 25 MARZO 1993, N. 81, « ELEZIONE DIRETTA DEL SINDACO, DEL PRESIDENTE DELLA PROVINCIA, DEL CONSIGLIO COMUNALE E DEL CONSIGLIO PROVINCIALE »

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE **ADRIANO CIAFFI**

INDICE DEGLI INTERVENTI

	PAG.
Audizione del ministro dell'interno, avvocato Nicola Mancino, sull'applicazione della legge 25 marzo 1993, n. 81, « Elezione diretta del sindaco, del presidente della provincia, del consiglio comunale e del consiglio provinciale »:	
Ciaffi Adriano, <i>Presidente</i>	45, 50, 56, 57, 58, 59, 60, 63
Boato Marco (gruppo dei verdi)	50, 58
Bodrato Guido (gruppo DC)	60
Borghesio Mario (gruppo lega nord)	56, 57, 63
D'Andrea Giampaolo (gruppo DC)	54, 55
Farassino Gipo (gruppo lega nord)	53, 62
Frasson Mario (gruppo DC)	60
Giuliani Francesco (gruppo dei verdi)	55, 56
Landi Bruno (gruppo PSI)	58
Mancino Nicola, <i>Ministro dell'interno</i>	46, 49, 50, 51, 52, 53, 55 57, 59, 61, 62, 63
Mori Gabriele (gruppo DC)	58, 59
Novelli Diego (gruppo movimento per la democrazia: la Rete)	48, 51, 52 53, 54, 63
Rinaldi Alfonsina (gruppo PDS)	59
Tassi Carlo (gruppo MSI-destra nazionale)	50
Sulla pubblicità dei lavori:	
Ciaffi Adriano, <i>Presidente</i>	45

PAGINA BIANCA

La seduta comincia alle 15,5.

Sulla pubblicità dei lavori.

PRESIDENTE. Propongo che la pubblicità della seduta venga assicurata anche attraverso impianti audiovisivi a circuito chiuso. Se non vi sono obiezioni, rimane così stabilito.

(Così rimane stabilito).

Audizione del ministro dell'interno, avvocato Nicola Mancino, sull'applicazione della legge 25 marzo 1993, n. 81, « Elezione diretta del sindaco, del presidente della provincia, del consiglio comunale e del consiglio provinciale ».

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'audizione, ai sensi dell'articolo 143, comma 2, del regolamento della Camera, del ministro dell'interno, avvocato Nicola Mancino, sull'applicazione della legge 25 marzo 1993, n. 81, « Elezione diretta del sindaco, del presidente della provincia, del consiglio comunale e del consiglio provinciale ».

Ringrazio il ministro per le informazioni che ci vorrà fornire sull'applicazione di una legge che ha avuto il suo iter formativo in questa Commissione. Ricordo che, assieme all'ordine del giorno che fu approvato in aula, la legge prevedeva momenti di riflessione dopo la sua prima attuazione, riflessioni che si rendono ancora più necessarie in quanto la sua applicazione è stata molto, forse troppo, a ridosso della sua approvazione, tanto che lo stesso Ministero dell'interno ha dovuto emanare regolamenti e circolari senza

quella maturazione che spesso l'applicazione rende più meditata e critica. Gli stessi elettori hanno subito l'impatto immediato di una legge profondamente innovativa e alle cui disposizioni non erano sufficientemente preparati. Per non parlare poi dell'enorme massa di operatori delle procedure di elezione (voto, spoglio, computo, attribuzione dei seggi) che si sono trovati a dover applicare una legge non conosciuta e forse non sufficientemente esplicitata dalle fonti ufficiali.

A causa di queste difficoltà la legge prevedeva che entro sei mesi dalla sua entrata in vigore il Governo emanasse un testo unico per riunire e coordinare le disposizioni legislative vigenti per l'elezione degli organi comunali e provinciali. L'esecutivo avrà quindi tempo fino a settembre per emanare un testo unico di mera collazione.

A questo punto dobbiamo ben intenderci perché la formula è quella usata nella legge n. 142 che, a mio parere, fu un po' forzata nell'interpretazione, allorché si diede al testo unico già previsto dalla stessa legge non un compito meramente compilatorio, bensì quello di omogeneizzazione della legislazione. Ovviamente vi sono stati pareri contrari della giustizia amministrativa che si è richiamata alla mera funzione di unificazione e di coordinamento delle vigenti disposizioni legislative.

Per la verità entro sei mesi (il Governo ha esercitato questo potere anche se non in modo esaustivo) il Governo poteva — come ha fatto — emanare i regolamenti attuativi ai sensi dell'articolo 17, comma 1, lettera b) della legge 23 agosto 1988, n. 400. Questo è uno strumento nuovo. Ho avuto occasione di far presente al ministro che

con la legge n. 400 volevamo non ribadire un potere regolamentare già nelle facoltà del Governo, bensì indicare una strada di delegificazione che attraverso gli strumenti contemplati dalla stessa legge evitasse al Parlamento di emanarne altre, lasciando al regolamento il compito di specificare il regolamento, le maglie larghe di una legge che poteva rimanere a livello di principio. È il caso della legge n. 81 la quale stabilisce che molte materie possono essere disciplinate dai regolamenti, senza ricorrere allo strumento legislativo.

Ho voluto fare questo breve *excursus* in quanto ritengo che il ministro, il quale ci farà un resoconto di questa difficile fase iniziale della legge, vorrà proporre forme e modi per assecondare una rapida e puntuale attuazione del provvedimento anche con opportune modifiche che sono conseguenti e necessarie.

NICOLA MANCINO, *Ministro dell'interno*. Signor presidente, dichiaro la mia disponibilità a valutare suggerimenti, proposte, integrazioni e modifiche della legge n. 81, che è correlata pur sempre alla legge n. 142. Il Ministero dell'interno si è avvalso della potestà regolamentare nella fase di passaggio dall'entrata in vigore della legge n. 81 del 1993 alla vigilia della presentazione delle liste, ricorrendo (per quanto riguarda la rilevanza esterna che avrebbe avuto la regolamentazione) al parere del Consiglio di Stato che, come è noto, è organo consultivo del Governo, oltre che organo con funzioni giurisdizionali. Non c'è altro organo cui fare riferimento nelle richieste di parere su iniziative legislative del Governo o su leggi approvate dal Parlamento.

Riassumo alcune delle posizioni emerse, rilevando che non saranno esaustive: ve ne sono infatti altre che gli onorevoli colleghi potranno sottoporre al mio vaglio. Faccio una premessa: ritengo che il ricorso al regolamento di attuazione non sia sufficiente, anche perché esso interviene tutte le volte in cui bisogna tradurre in attività operative i comportamenti dei vari soggetti indicati nella norma e non sempre a livello di interpretazione corretta della

norma stessa. Se si va al di là della norma o prima di essa non si tratta più di regolamento d'attuazione. Vi sono quindi posizioni che a mio avviso vanno assunte attraverso una congrua e rapida iniziativa legislativa, mentre vi sono questioni che possono essere risolte attraverso il ricorso al regolamento d'attuazione.

Una prima questione intervenuta è quella relativa all'espressione « di norma » che l'articolo 7 della legge n. 81 del 1993 reca per quanto riguarda il rapporto tra i candidati appartenenti ai diversi sessi presenti nelle liste. All'indomani della presentazione delle liste c'è stato il caso del pretore di Vibo Valentia, presidente della commissione circondariale il quale, facendo valere la sua posizione maggioritaria all'interno della stessa commissione, ha sostenuto che il mancato rispetto della proporzione comportasse la decadenza della lista e quindi la sua esclusione. Si tratta di ben quattordici comuni nei quali il prefetto di Catanzaro ha sospeso le relative operazioni elettorali. A seguito dell'unico ricorso presentato è stata data ragione ai presentatori di una delle liste. Poiché non c'è l'effetto devolutivo delle sentenze si tratta di stabilire se da parte del ministero si debbano ripetere le votazioni in quel solo comune con il rischio di non raggiungere neppure il 50 per cento più uno dei voti in presenza di liste bloccate. Per il resto ci siamo trovati di fronte ad un silenzio di carattere generale e a questo punto sovviene la interpretazione del Consiglio di Stato di cui parlerò di qui a poco.

Il primo problema attiene all'individuazione dell'organo deputato a convocare e presiedere il consiglio comunale nei comuni con popolazione superiore ai 15 mila abitanti. Le interpretazioni possono essere diverse anche sotto il profilo della individuazione dell'organo: il consigliere anziano o presidente del consiglio, sempre che lo statuto preveda la presenza del presidente del consiglio. La norma affida allo statuto l'adeguamento e fino a quando non viene fatta tale previsione si presenta il problema dell'individuazione della figura del consigliere anziano.

In base alla legge n. 570 del 1960 è consigliere anziano chi ha riportato il maggior numero di voti. La legge prevede che ha riportato il maggior numero di voti colui il quale sommando i voti di lista con i voti di preferenza ottiene il primo posto in graduatoria. La legge n. 81 del 1993 ha modificato l'impianto delle liste in quanto obbliga il candidato sindaco a collegarsi ed affida una sorta di maggiore libertà all'elettore, il quale può anche non ritenere valido il collegamento e votare in maniera diversificata per un sindaco seppure collegato con altre liste o con una lista.

La legge prevede una seconda operazione nell'ipotesi di non raggiungimento del *quorum* sufficiente per la elezione del sindaco nella prima votazione, e precisamente il ballottaggio tra il primo e il secondo degli eletti. È noto che una ipotesi di inclusione di una terza candidatura non è stata accolta dal Parlamento; pertanto il ballottaggio avviene soltanto tra il primo e il secondo delle liste in competizione, oppure in competizione tra di loro, in quanto non necessariamente si deve tener conto delle liste.

Nel ballottaggio, come è naturale, c'è un vincente e un soccombente. Qual è la posizione consiliare del soccombente? Per far parte del consiglio comunale è necessario che la lista cui il candidato è collegato abbia ottenuto almeno un seggio. Al fine di evitare una confusione interpretativa la legge recita « in testa alle rispettive liste », in quanto al primo in graduatoria spetta anche quell'unico eventuale seggio attribuito alla lista cui è collegato. Voti non omogenei sarebbero quelli non riportati nella qualità di candidato a sindaco e quelli della lista o dell'insieme delle liste cui è collegato, tenendo conto che nella fase di passaggio dalla prima alla seconda votazione non tutte le liste della prima votazione restano collegate. Spesso la mobilità determina notevoli ritardi nella proclamazione degli eletti da parte del presidente dell'ufficio centrale. Infatti, la mobilità nelle liste porta ad una valutazione un po' più ricercata, in quanto c'è bisogno di una operazione in più rispetto a ciò che si faceva con il vecchio sistema elettorale.

I voti del candidato sconfitto con quelli della lista non sono omogenei; pertanto unire i voti di lista con quelli di preferenza è più coerente rispetto al mettere insieme i voti riportati dal candidato con quelli di preferenza. L'interpretazione data è che consigliere anziano è colui il quale abbia riportato il maggior numero di voti sommando quelli di lista con quelli dei singoli candidati. A questo punto è stata scartata l'ipotesi (che si può sempre prevedere nella legge) secondo la quale è consigliere anziano, nell'intervallo di tempo che va dalla proclamazione alla convocazione del consiglio comunale, il candidato sindaco sconfitto.

A me sembra una norma contraddittoria anche se il sistema elettorale porta a conseguenze diverse. Si può avere una maggioranza ed una lista può avere la prevalenza numerica in consiglio comunale dal momento che le opposizioni sono tante. Una lista omogenea potrebbe ottenere voti rilevanti nell'ambito di un consiglio comunale con una maggioranza che sostiene il candidato sindaco vincitore della competizione. Nella vecchia legge si attribuiva una qualche funzione alla giunta uscente, che convocava il consiglio comunale. L'argomento era preconstituito in quanto la norma prevedeva che bisognava procedere alla convalida degli eletti, alla elezione del sindaco e alla elezione della giunta.

La precisione della passata ed ormai superata normativa consentiva alla vecchia giunta di convocare entro dieci giorni il nuovo consiglio comunale. In questo caso non vi è alcuna previsione se si eccettua quella che il consiglio comunale deve essere convocato. A questo punto il primo quesito che pongo è relativo all'individuazione del consigliere anziano ed il secondo alla attribuzione al consigliere anziano, prima della elezione del presidente, di una funzione eventualmente antagonista rispetto agli interessi della maggioranza consolidatasi durante la fase elettorale.

La seconda questione si pone in rapporto con l'articolo 33 della legge n. 81 del 1993 che recita: « I comuni e le province adeguano il proprio statuto alle nuove disposizioni entro dodici mesi dalla data di

entrata in vigore della presente legge. Decorso tale periodo, le norme statutarie in contrasto con la presente legge sono da considerarsi prive di ogni effetto». Il che presupporrebbe che fino a quando il consiglio comunale ha la possibilità di adeguare lo statuto è in vigore la vecchia normativa, che può essere in contraddizione con la norma. Va però rilevato che la norma regolamentare — e tale è lo statuto nonostante il grande rilievo che è stato dato alla legge n. 142 — è fonte normativa per il consiglio comunale ma si pone in una posizione subalterna rispetto alla legge.

Peraltro, gli statuti regionali hanno avuto un *imprimatur* diverso perché sono stati approvati dal Parlamento. Lo statuto comunale è invece approvato solo dalla maggioranza del consiglio. In ogni caso, nella gerarchia delle fonti lo statuto si pone su un piano inferiore rispetto alla norma nazionale.

Il problema però esiste. Infatti, se si vuole fare un po' di sofisma, c'è anche la possibilità di discutere se la vecchia norma attribuiva al sindaco l'incarico di convocare il consiglio comunale. Del resto al riguardo nella stessa regione Piemonte abbiamo registrato situazioni diverse a Vercelli e a Torino: la convocazione del consiglio comunale — e nessuno ha mosso obiezioni all'interno del CORECO — è stata effettuata a Vercelli dal sindaco eletto, mentre a Torino dal consigliere anziano, sia pure con l'attività sostitutiva del prefetto. La questione si pone soprattutto perché dobbiamo indicare nella norma una serie di procedimenti in grado di evitare, nel tempo, qualsiasi conflitto.

C'è poi il problema del termine. La legge n. 142 prevedeva l'obbligo della convocazione della prima seduta del consiglio comunale entro dieci giorni dalla proclamazione degli eletti. Tale questione può essere rimessa al giudizio discrezionale del sindaco eletto perché egli si deve presentare in consiglio comunale quando è in condizione non soltanto di riferire sulla composizione del governo locale ma anche di rendere dichiarazioni programmatiche, anche se la legge impone che ci si presenti

al giudizio del corpo elettorale con l'esposizione di un puntuale programma o quanto meno di precise dichiarazioni di intenti.

Il problema è che, ponendo la legge l'obbligo di convalida degli eletti, tale convalida riguarda tutti i consiglieri comunali, sia se eletti per effetto di un atto impositivo del corpo elettorale, sia se assunti in consiglio comunale in forza di una disposizione di legge. Colui che è stato candidato sindaco e non lo è diventato assume la carica di consigliere comunale se la propria lista ha avuto almeno un seggio.

Comprendo che c'è stato un comportamento non omogeneo delle prefetture ed anche delle amministrazioni, ma si può verificare che un sindaco eletto direttamente corra il rischio di essere dichiarato non convalidato con un atto non certificativo ma impositivo delle amministrazioni comunali. Questa è una grande contraddizione perché chi è eletto direttamente, come la legge prevede, non dovrebbe essere contestato. Però, se non ha l'attribuzione di consigliere comunale qual è la sorte del sindaco eletto diversamente? Se non ci fosse stata la previsione secondo cui egli fa parte di diritto del consiglio comunale, sarebbe stato diverso, ma intanto, facendo parte di tale consiglio, deve rispondere alle stesse esigenze che sono richieste dall'ordinamento per gli altri consiglieri comunali.

Questa è una soluzione probabilmente non da tutti condivisa, per ovviare alla quale però non resta che togliere al sindaco eletto la qualità di consigliere comunale. Il problema è però che il sindaco eletto può non essere convalidato, ed in tal caso saltano anche le elezioni se qualcuno vota contro le dichiarazioni programmatiche oppure se il sindaco dovesse poi abbandonare...

DIEGO NOVELLI. Ma se un sindaco eletto direttamente dai cittadini in base al voto disgiunto non ha una maggioranza in consiglio comunale e se la maggioranza opposta al sindaco non lo convalida, quel sindaco non farà mai il sindaco.

NICOLA MANCINO, *Ministro dell'interno*. Caro Novelli, non resta allora che togliergli la qualità di consigliere. Peraltro, non so perché egli debba essere consigliere e non debbano esserlo gli altri assessori che fanno parte del governo. Questa è una ulteriore esigenza che il legislatore ha voluto soddisfare ed ora ne deve pagare le conseguenze anche in termini di accertamento delle condizioni di convalida dell'eleggibilità del consigliere comunale già eletto sindaco.

Per quanto riguarda la fissazione di un termine per la prima riunione, direi che non sarebbe errato riprendere la vecchia normativa che accorcia i tempi. Del resto, il termine, che non può essere perentorio, diventa tale quando ci sono i meccanismi di messa in mora e la possibilità dell'intervento sostitutivo.

Un altro problema direttamente collegato alla carica di sindaco è che egli, che è il capo dell'amministrazione, non appena eletto entra immediatamente in carica. Dal punto di vista del giuramento, se vale l'ipotesi che senza la convalida il sindaco va a giurare dinanzi al prefetto nella sua qualità di ufficiale di governo, si corre il rischio che dopo cinque o dieci giorni possa essere dichiarato decaduto. Sono dell'avviso che chi è eletto debba giurare immediatamente ma che non debba avere la duplice qualità di cui si è detto. Questo è un problema che pongo perché non è possibile volere due cose insieme senza tener conto delle coerenze di carattere ordinamentale che ne discendono. La legge è non un'opinione ma il frutto di un ragionamento rigoroso all'interno dell'ordinamento. Si possono fare tutte le leggi che si vuole, però una volta approvate ci deve essere un organo che ne può contestare la legittimità costituzionale, anche per quegli eccessi di potere legislativo che spesso hanno formato oggetto di valutazione da parte della Corte costituzionale.

Capisco la contraddizione implicata da un sindaco eletto che non giuri. Comunque, a mio avviso, rispetto allo stesso consigliere anziano è preferibile un sindaco che giuri e che convochi direttamente il consiglio comunale: almeno per quindici

giorni egli esercita la duplice funzione di organo di convocazione del consiglio comunale e di organo di governo.

Vi è ancora un'altra questione che sottopongo alla vostra attenzione. L'espressione « di norma » è stata ritenuta dal Consiglio di Stato alla stregua di norma cogente alla quale si può derogare soltanto attraverso una congrua motivazione che va affidata alla valutazione della commissione circondariale. Con tutto il rispetto nei confronti di tale organo, devo dire che se riteniamo — e possiamo anche non ritenerlo — valido il parere espresso dal Consiglio di Stato in adunanza generale, allora il « di norma » (si tratterebbe di una norma interpretativa) assumerebbe un significato programmatico, promozionale, come del resto ha sostenuto buona parte della dottrina. Ma a questo punto ci troviamo di fronte ad un parere dell'adunanza generale. La mia valutazione è la seguente: se l'espressione « di norma » ha come conseguenza che la valutazione debba essere fatta dalla commissione circondariale, tanto vale imporre per legge il rapporto uomo-donna. Del resto credo che il Senato si stia oggi interessando della questione della lista relativa al 25 per cento; non so quale valutazione farà, ma indipendentemente da essa noi dovremmo prendere posizione anche su questo problema.

L'assoggettamento ad un arbitrio non è escluso perché per alcuni può essere valida, mentre per altri può non esserla, la motivazione offerta, e poiché si tratta dell'esistenza in vita o della dichiarazione di morte di una lista elettorale, a mio avviso il legislatore deve farsi carico del problema. Del resto, avendo il rischio di affidamento registrato in Italia un conforme comportamento delle commissioni circondariali, quella eccezione ha stimolato delle polemiche anche nei miei confronti, ma è soltanto *rara avis* rispetto al contesto di carattere generale: chi condivide, c'è chi non condivide, chi ritiene che debba esservi un ombrello protettivo e chi invece non condivide questa tesi, tra cui per fortuna vi sono moltissime donne.

Tuttavia io tra il « di norma » lasciato nell'interpretazione del Consiglio di Stato e la sua eliminazione, preferisco quest'ultima soluzione. Perlomeno il legislatore si assume la sua responsabilità anche di fronte alla Corte costituzionale perché non è detto che debbano essere per forza salvaguardati i due sessi, qualcuno può essere infatti protagonista nella presentazione di una lista diversa, ed uso un aggettivo appropriato

MARCO BOATO. Anche se è diversa, all'anagrafe risulta uomo o donna.

NICOLA MANCINO, *Ministro dell'interno*. Questa è l'altra considerazione che volevo sottoporre alla vostra attenzione.

Tenete conto che il TAR della Calabria ha mostrato contrario avviso rispetto al parere illuminato del Consiglio di Stato, avendo stabilito in sede giurisdizionale che non vi era motivazione sufficiente per l'esclusione, ma avendo affidato alla valutazione della commissione il mancato rispetto di questa proporzione.

Vi offro un'altra questione che non fa parte però dei procedimenti elettorali. Nei comuni con più di 15 mila abitanti vi è incompatibilità tra la funzione di consigliere e quella di assessore. Poiché nelle amministrazioni comunali vi è l'antica abitudine di conferire deleghe ai consiglieri comunali, la mia opinione è che se c'è incompatibilità per quanto riguarda le funzioni amministrative, essa esclude il ricorso alla delega, ed è preferibile precisarlo.

Per quanto riguarda alcune funzioni che non sono di gestione (ad esempio l'anagrafe e lo stato civile), ritengo che la delega sia possibile, però dobbiamo stabilirlo per legge. Infatti in alcune amministrazioni comunali con più di 15 mila abitanti ora elette, vi è la possibilità del conferimento della delega. Se vi è incompatibilità essa riguarda due funzioni diverse non necessariamente in contrasto tra loro. Si tratta quindi di due diverse funzioni: l'indirizzo ed il controllo da una parte, la gestione dall'altra.

Desidero rappresentare questo problema per dire che se vogliamo che alcune

delle anomalie riscontrate non si verifichino il 21 novembre, data entro cui si celebreranno le prossime elezioni amministrative, dovremmo presentare un apposito disegno di legge e se c'è il conforto del vostro parere su punti di convergenza, non avrei alcuna difficoltà a presentarlo al più presto, precisamente ai primi di settembre, considerata anche la disponibilità della Commissione affari costituzionali. Potrei pertanto presentare il disegno di legge nella prossima o nella successiva riunione del Consiglio dei ministri. Queste sono le osservazioni che *prima facie* mi sento di avanzare, naturalmente attendo da parte vostra indicazioni in una materia che si presta anche a qualche valutazione in prospettiva.

PRESIDENTE. Ringraziamo il ministro per la puntuale introduzione su questioni di grande rilevanza per un ordinato svolgimento della delicata funzione elettorale e democratica.

CARLO TASSI. Signor presidente, quanto all'espressione « di norma » avevo ragione quando irrisi. Ve l'avevo detto e ci siete cascati: non ha senso mettere le cose che non hanno senso! La legge di per sé è precetto e tutte le volte in cui gli si toglie la qualità di precettività non si fa una legge, bensì una non legge e da qui saltano fuori a catena le conseguenze negative per l'intero ordinamento.

MARCO BOATO. Ma non la state proponendo voi nella legge elettorale per la Camera?

CARLO TASSI. La seconda questione che consegue, primo anello della catena dei guai, è il fatto che una commissione circondariale assume carattere giurisdizionale, nel senso che deve valutare (e il TAR ce lo dice) il merito della positività, della sufficienza e della validità della motivazione. Ma questa è una cosa pazzesca perché a questo punto dovete consentire il diritto alla difesa: devo potermi difendere davanti alla commissione circondariale per dire quali sono le ragioni che sottendono

alla mia motivazione e per quale ragione le mie argomentazioni sono sufficienti e fondate. Gli errori si pagano.

Che ci si trovi di fronte ad una patente violazione della norma costituzionale è evidente. La Costituzione, infatti, recita che sono elettori tutti i cittadini, uomini e donne, ma l'articolo 3 dice anche che tutti i cittadini hanno pari dignità senza alcuna discriminazione. Al comma successivo dice che la Repubblica rimuove gli ostacoli di ordine economico e sociale senza con ciò voler vanificare quanto detto al comma precedente, che rimane un principio fondamentale. In Italia la maggioranza democratica del popolo elettorale è costituita da donne, le quali avrebbero potuto dimostrare la loro volontà eleggendo all'unanimità rappresentanti femminili, dal momento che c'è sempre stato un numero sufficiente di candidate presenti nelle liste per poter eleggere 630 deputate alla Camera.

Altra questione sulla quale desidero brevemente soffermarmi è quella relativa alla individuazione del consigliere anziano. Non credo, signor ministro, che si possa negare la qualità di consigliere al sindaco. Aver riconosciuto per legge la qualità di consigliere al sindaco, non contrariamente a quanto avviene per gli assessori, i quali nel momento in cui sono chiamati a ricoprire tale carica devono dimettersi, è questione che andrà valutata dal punto di vista costituzionale. Pur tuttavia, la legge può operare una scelta e stabilire che il sindaco conserva la qualità di consigliere. Si tratta di una contraddizione logica ma non costituzionale. D'altra parte, ritengo giusto che la nomina a consigliere debba essere soggetta a convalida anche perché tra il momento della candidatura, ultimo momento di valutazione, al momento della elezione passa un certo periodo di tempo nel quale possono insorgere questioni tali per cui il cittadino che prima aveva documentatamente la capacità per essere eletto sindaco dopo non l'ha più.

In ordine alla questione relativa alla individuazione del consigliere anziano e dello statuto, a suo tempo avevo manifestato la mia opinione. Nello statuto è

necessario fissare principi fondamentali certi al fine di evitare equivoci. Per l'individuazione del consigliere anziano, di fondamentale importanza per l'inizio dell'attività del consiglio comunale (ricordo l'esempio di Torino), non dovevamo affidarci allo statuto ma alla legge valida su tutto il territorio nazionale.

DIEGO NOVELLI. Nessuno più di me credo sia consapevole della difficoltà applicativa della legge n. 81. Avevo terminato il mio intervento in Assemblea con una battuta che non voleva essere assolutamente irriverente nei confronti del relatore, il presidente Ciaffi, quando avevo proposto una norma transitoria che indicasse il numero di telefono del cellulare dell'onorevole Ciaffi perché fosse reperibile in ogni momento per tutti i chiarimenti necessari per l'applicazione di questa legge che sicuramente avrebbe presentato difficoltà. Signor ministro, se si fosse fatto ricorso a questa norma transitoria, certamente l'onorevole Ciaffi non ci avrebbe riservato le sorprese che ci ha riservato il suo ministero; giuste o sbagliate che fossero, le indicazioni dell'onorevole Ciaffi sarebbero state uniformi, mentre il suo ministero ha impartito direttive sconceranti. Lei ha difeso in aula la posizione del prefetto di Torino (anch'egli vittima di questo stato confusionale), il quale aveva posto in essere un intervento illegittimo.

NICOLA MANCINO, *Ministro dell'interno*. Avevamo il parere del Consiglio di Stato.

DIEGO NOVELLI. Poi parleremo anche del ridicolo parere del Consiglio di Stato.

Non si può sostenere che un sindaco può prestare giuramento il giorno dopo la proclamazione indipendentemente dalla convalida, così come è accaduto a Vercelli. La prefettura di Vercelli avrà ricevuto delle direttive in tal senso. Perché, infatti, il prefetto di Vercelli ha accettato che il sindaco eletto nelle liste della lega prestasse giuramento prima della riunione del consiglio comunale e della convalida? Tra l'altro ritengo assurda l'idea di una con-

valida da parte di un consiglio comunale che potrebbe essere espressione della stessa maggioranza che ha eletto il sindaco.

Se è valida la sua interpretazione, signor ministro, questa deve valere da Pré Saint Didier a Pantelleria; l'interpretazione non può cambiare a seconda del luogo, altrimenti ci troveremo sempre di fronte al discorso del signor Veneranda, il quale diceva « se c'è brutto tempo, può darsi che oggi piova; se è bel tempo, può darsi che oggi ci sia il sole ».

NICOLA MANCINO, *Ministro dell'interno*. Onorevole Novelli, lei sa che il Ministero dell'interno ha il controllo sugli organi e non sugli atti, che sono affidati — come è noto — al CORECO.

DIEGO NOVELLI. Il Ministero dell'interno ha impartito direttive e circolari in contraddizione con quanto da lei sostenuto in questa sede. Per quanto riguarda il problema concernente il presidente del consiglio comunale, vorrei ricordarle la circolare del Ministero dell'interno del 15 luglio, emanata dalla direzione centrale con protocollo n. 15900-1bis che recita: « Precisasi che convocazione et presidenza consiglio comunale in comuni con popolazione superiore at 15.000 abitanti est esclusiva competenza consigliere anziano da individuarsi in colui con esclusione del sindaco et dei candidati sindaci risultati non eletti che abbia riportato la maggior somma di voti addizionando at voti di lista ... ».

Il dottor Romagnoli, della direzione generale dell'amministrazione del Ministero dell'interno, non può sostenere le cose che ha detto al forum degli enti locali dell'ANCI del 16 luglio il giorno dopo l'emanazione della circolare, che ho ora ricordata.

In qualità di consigliere comunale di Torino, in data 1° luglio ho ricevuto una convocazione, a firma del segretario generale del comune di Torino — che, come ben sa, non è un dipendente comunale ma un suo dipendente, signor ministro — per il 2 agosto, controfirmata dal consigliere an-

ziano. Tre giorni dopo il suo stesso dipendente mi ha convocato per il 12 luglio. Di fronte a tali assurdità interviene il prefetto e convoca il consiglio comunale. A che titolo? Era sufficiente rispettare la legge (in questo caso ha ragione il presidente Ciaffi, perché la legge è chiarissima) e il sindaco avrebbe dovuto chiedere al consigliere anziano di convocare il consiglio. Entro venti giorni il consigliere anziano aveva l'obbligo di convocare il consiglio. In caso contrario doveva intervenire il prefetto; ed il consigliere anziano, non avendo ottemperato a tale obbligo, doveva essere deferito alla autorità giudiziaria per omissione di atti di ufficio, avviando una procedura di decadenza del mandato. Perché non si è seguita questa strada maestra? Nell'interesse di chi?

NICOLA MANCINO, *Ministro dell'interno*. Questo è un duplicato del dibattito d'aula: parliamo della legge n. 81!

DIEGO NOVELLI. Parlo, per l'appunto, del modo in cui la legge n. 81 è stata applicata, onorevole ministro.

Infatti, il Consiglio di Stato in quel parere di cui lei si fa forte — primo caso in Italia a memoria d'uomo in cui il Consiglio di Stato si pronuncia su una questione nel giro di tre giorni — quando si riferisce ad una legge non può citarne solo mezzo capoverso. Osserva, infatti: « Ciò posto, ci si chiede se, nel caso di una eventuale inerzia o ritardo del titolare del potere di convocazione, il solo rimedio possibile sia quello previsto dall'articolo 14 della legge n. 81 del 1993: ossia la convocazione ad istanza di una minoranza qualificata di consiglieri », e poi dimostra come questa minoranza di consiglieri non poteva farlo perché non era stata convalidata, dimenticando che poteva farlo il sindaco. Come mai il Consiglio di Stato ha dimenticato questo piccolo particolare?

Detto questo, senza ombra di polemica, vi invito ad uscire da questa situazione assurda. Ieri sera a Torino si è tenuta una riunione del consiglio comunale convocata dal consigliere anziano e per domani sera un'altra è stata convocata dal sindaco: a

che titolo? Dite al prefetto di Torino che intervenga sul segretario comunale perché chiarisca al sindaco di Torino che non può convocare il consiglio comunale, poiché lo spirito della legge è quello di separare il potere esecutivo da quello dell'assemblea. È tutto impostato su questo punto il dibattito concernente il presidente del consiglio comunale.

A me spiace porre la questione del consiglio comunale di Torino, ma ciò dipende dal modo in cui è stata gestita tale questione. Molti sindaci sono andati a giurare il giorno dopo, altri hanno dovuto attendere la convocazione del consiglio comunale e la convalida — come abbiamo detto prima — di un sindaco da parte di un consiglio comunale che non dovrebbe avere titolo di convalidarlo essendo esso espressione diretta dei cittadini. Ma queste sono tutte disquisizioni: se si decide in un modo, esso sia uniforme per tutti. È proprio in questo che sta il degrado delle istituzioni, signor ministro! Perché poi la stampa su queste cose ci inzuppa il pane e ridicolizza i comportamenti.

Vengo ad altre questioni per non continuare a parlare di Torino. Quanto al problema del consigliere anziano, lei ricorderà lo spirito della legge che ha definito tale figura prevedendo che è colui che ha il maggior numero di consensi da parte dei cittadini. Si ipotizzava che questi, anche se poi non veniva eletto sindaco, fosse il più gradito dalla maggioranza dei cittadini e quindi gli si attribuiva questa responsabilità. Questa è la *ratio* che ha portato alla definizione del consigliere anziano.

Allora il cittadino candidato che con la nuova legge n. 81 raggiunge il maggior numero di consensi dei cittadini è il candidato a sindaco...

NICOLA MANCINO, *Ministro dell'interno*. Io non condivido tale impostazione ma, se riscuote il consenso della maggioranza, è opportuno che sia inserita nella legge.

DIEGO NOVELLI. In ogni caso la materia necessita di una precisazione, perché non si può continuare con la confusione,

con i balbettii, con riunioni con l'ANCI o con il comitato che si è interessato di tale argomento. Si impartisca una direttiva che eviti qualsiasi ulteriore discussione.

Quanto alla convalida degli eletti, questa deve essere fatta solo dal consiglio comunale, anche perché ci sono le surroghe. Non capisco perché un sindaco eletto direttamente debba essere convalidato ulteriormente da un consiglio comunale. Se però si vuole che sia convalidato, lo si precisi, ma sia questa una norma valida nell'intero territorio nazionale fin quando l'Italia è unita e non divisa. Le diversità, per di più, si riscontrano non tra il nord ed il sud del paese, ma all'interno della stessa regione: abbiamo avuto a Vercelli dei comportamenti che non collimavano con quelli di Torino e a Novara che non collimavano con quelli di Varese. Credo che questo sia un fatto estremamente grave che ha nuociuto alla credibilità delle istituzioni.

La pregherei pertanto, signor ministro, di emanare, nelle ore che ci separano dalla riunione di domani sera del consiglio comunale di Torino, una direttiva che faccia chiarezza. Non vorrei essere nei panni del consigliere anziano che non sa neppure dove andrà a sedersi domani sera nel consiglio comunale. Si siederà sullo scranno del presidente dell'assemblea o deve andare sui banchi del consiglio comunale? E, visto che giustamente sono state create postazioni differenti, il sindaco deve andare a sedersi sullo scranno del presidente dell'assemblea o in quello più basso di responsabile dell'esecutivo? Impartite dunque una direttiva che sia valida per tutti e noi la accetteremo; dopo di che discuteremo la legge come e quando lei riterrà opportuno.

GIPO FARASSINO. Ho seguito con grande attenzione le varie interpretazioni di tutto quanto succede, ma vorrei chiederle, onorevole ministro, soprattutto un chiarimento. Premesso che non ho alcuna intenzione di fare un ostruzionismo a danno delle istituzioni e soprattutto della mia città, vi è in me la volontà di non accettare alcuna forma di sopruso o di

sopraffazione, anche nel rispetto di quel 24 per cento della popolazione della mia città che ha votato il per il mio partito. Vorrei, insomma, che il suo ministero chiarisse chi deve convocare il consiglio comunale e chi lo deve presiedere.

Penso che la differenza di convocazione tra Torino e Vercelli sia stata determinata semplicemente dal fatto che Vercelli aveva già apportato delle modifiche allo statuto. Infatti, se avessimo modificato lo statuto di Torino prevedendo che a convocare fosse il presidente del consiglio comunale o, in alternativa, fino alle elezioni il sindaco, questo non si sarebbe verificato. Si è determinato invece un vuoto legislativo che ha dato luogo ad una situazione che mai inizialmente poteva essere considerata come una provocazione da parte mia nel convocare un consiglio comunale il primo giorno utile dopo il pronunciamento del TAR che, vedi caso, è stato positivo nei confronti dei ricorsi della lega nord e che comporterà un nuovo spoglio di 400 mila schede. Era soltanto una situazione di tutela affinché prima del pronunciamento del TAR non vi fosse una giunta che mettesse mano nelle vicende della pubblica amministrazione magari con delibere che andassero ad intaccare capitali in questa o in quella direzione. Penso che il pronunciamento del TAR abbia potuto costituire una sorta di freno ad eventuali mosse false di una giunta, qualunque essa sia.

Le chiedo di nuovo, signor ministro, associandomi alla richiesta di Novelli, di sapere che cosa devo fare domani quando entrerò nel consiglio comunale ed in particolare dove devo andare a sedermi; e più in generale, nel caso in cui dovessi dare le dimissioni da consigliere anziano, cosa che sicuramente farò perché con i tanti oneri che ho non ho alcuna intenzione di rappresentare tale figura, vorrei sapere chi presiederà tale consiglio e chi lo convocherà nei giorni a venire.

DIEGO NOVELLI. C'è un altro che ci sostituisce !

GIAMPAOLO D'ANDREA. Consideriamo molto opportuna l'iniziativa di oggi

e l'intenzione annunciata dal ministro di mettere a punto rapidamente un provvedimento legislativo teso ad eliminare sin dal prossimo turno elettorale alcuni inconvenienti che si sono manifestati nell'applicazione della legge n. 81 del 1993 sia in materia elettorale sia in materia di adempimenti successivi, che sono quelli che si manifestano in questi giorni.

Non mi soffermo sulle questioni poste dal ministro, limitandomi ad indicarne altre che la norma potrà trattare. Innanzitutto bisogna riflettere sugli effetti prodotti dalla legge n. 142, ancora in vigore, che fissa le maggioranze necessarie per le modifiche statutarie. È discutibile che si debba tenere in piedi una norma che consente, tramite la maggioranza semplice, di modificare gli statuti. Questo poteva andare bene per l'adozione dello statuto, ma perlomeno ci devono essere delle parti di statuto modificabili solo con maggioranze più ampie di quelle previste dalla legge, che sono poi le parti relative alle funzioni di garanzia degli organi. Potremmo infatti avere la sommatoria perversa di due effetti: quello del maggioritario per l'elezione e quello del maggioritario di fatto per la modifica statutaria. Da tempo abbiamo evidenziato che i poteri consiliari diventano giustamente residuali rispetto a quelli generali dell'amministrazione e che quindi andrebbero rafforzati nelle loro garanzie.

La legge affida inoltre al sindaco la nomina di tutti i rappresentanti del comune in enti ed organismi vari, tranne quelli affidati esplicitamente al consiglio comunale. Ritorna a questo punto una vecchia questione che con la precedente normativa aveva trovato una soluzione consuetudinaria. Facciamo il caso in cui siano eletti dal consiglio comunale i rappresentanti, ad esempio, di una comunità montana, due dei quali toccano alla maggioranza ed uno alla minoranza. In questo caso si può definire giuridicamente la maggioranza, la quale ha certamente beneficiato del premio, che è quella collegata al sindaco. Però non essendo prescritto da nessuna parte che la votazione è separata, essendo la maggioranza in alcuni casi

tanto ampia da poter decidere, sia pure di tre o quattro voti, l'eletto della minoranza, dobbiamo trovare il modo per distinguere le responsabilità in modo netto. In pratica l'eletto di minoranza deve essere veramente espressione delle forze di minoranza e non frutto del trasferimento di voti di quote della maggioranza. Prima la cosa trovava una sistemazione di fatto, ora deve trovarla di diritto, essendo identificabile la maggioranza come tale. Si potrebbe quindi prescrivere la votazione separata dei rappresentanti della maggioranza e di quello della minoranza.

NICOLA MANCINO, *Ministro dell'interno*. Non negli enti di gestione!

GIAMPAOLO D'ANDREA. Certamente. Alcune questioni poste dal Governo devono estendersi dai comuni alle province, e questo mi pare ovvio, però sono sorti anche problemi relative alla propaganda elettorale. Anche qui vi sono state difformità interpretative: forse anche questa è una materia sulla quale una messa a punto, anche attraverso i quesiti pervenuti al ministero, potrebbe portarci ad una razionalizzazione di qualche dettaglio irrazionale della norma. Mi pare inoltre di particolare attenzione (lo sottopongo al ministro perché ci aiuti a sciogliere questo nodo) la questione del rapporto tra la nuova normativa contenuta nella legge n. 81 e la materia inerente alla sospensione ed alla decadenza degli amministratori pubblici. Mentre prima quando si sospendeva un sindaco inquisito non si scioglieva il consiglio comunale, oggi, applicando la normativa vigente, provochiamo il suo scioglimento. Ciò avviene senz'altro in caso di decadenza, ma non so se anche in caso di sospensione cautelativa. Dovremmo quindi sciogliere tale nodo in maniera certa perché non possiamo essere incerti in una materia così delicata come quella del diritto al governo della comunità locale.

Queste sono alcune delle questioni che volevo sottoporre all'attenzione del ministro. Torneremo certamente sull'argomento allorché il Governo emanerà il disegno

di legge prima annunciato dal ministro, che sicuramente sarà esaminato ed approvato dal Parlamento prima delle prossime elezioni amministrative.

FRANCESCO GIULIARI. Ringrazio il ministro per le cose che ci ha detto, anche perché ritengo che questa sia la prima verifica della legge n. 81 che a mio giudizio dovrà essere ripetutamente presa in mano per renderla più coerente con il disegno posto in atto dalla legge n. 142. L'atteggiamento di neutralità assunto dal Governo durante il lunghissimo iter della legge, voluto politicamente per varie opportunità, si è alla fine rivelato inopportuno. Infatti alcune riserve, che più facilmente potevano emergere dalla struttura del ministero abituata a risolvere conflitti di ordinamento nei comuni, sarebbero emerse nella fase della discussione.

Da parte nostra abbiamo ripetutamente sostenuto che la legge n. 142, con la distinzione di competenze tra giunta e consiglio, viene messa in discussione dalla legge n. 81 ove il sindaco e la maggioranza del consiglio si identificano. Evidentemente le questioni dell'autonomia statutaria e delle garanzie per le minoranze vengono risolte cambiando il sistema elettorale, fortemente in discussione, per cui vi è la necessità di verificare quanto di congruo vi sia tra quanto scritto quest'anno e quanto scritto pochi anni fa con la legge n. 142.

Anche il meccanismo elettorale introdotto rappresenta una novità in quanto non è applicato in nessuna altra parte nelle stesse forme, per cui vi è la necessità di un monitoraggio per controllarne il funzionamento. Sarà interessante in futuro, nel momento in cui avremo maggiori elementi, approfondire il discorso. Mi riferisco, ad esempio, al numero delle liste presentate nei comuni con popolazione al di sotto dei 15 mila abitanti e alle percentuali necessarie per risultare eletti, per verificare l'effettivo accorpamento delle liste, che rappresentava uno degli obiettivi per questi comuni.

Sarebbe altresì opportuno conoscere quante volte si è utilizzato lo *splitting* nelle

elezioni nei comuni con popolazione al di sopra dei 15 mila abitanti; qual è stato il numero delle schede nulle rispetto alle precedenti elezioni; quanti casi si sono avuti di sindaci eletti al primo turno senza aver ottenuto il 50 per cento dei consensi nelle rispettive liste; quante sono state le liste e i candidati sindaci nei comuni con popolazione al di sopra dei 15 mila abitanti; quanti sono stati gli apparentamenti, figura inventata durante l'iter della legge e che sembra non sia stata utilizzata sotto il profilo pratico; quanti sono stati i doppi turni, le percentuali di astenuti al secondo turno. Infine, sarebbe interessante conoscere quanti sono stati i casi di scioglimento dei consigli, perché nel momento in cui abbiamo operato la scelta della gestione dell'esecutivo, portata a livello dell'elettorato, implicitamente abbiamo previsto lo scioglimento in caso di conflitto tra sindaco e consiglio. In questo caso lo scioglimento anticipato non rappresenta più un fatto traumatico, così come avveniva con la legislazione precedente, ma un fatto politico.

Credo che una riflessione particolare vada fatta in ordine al rapporto che intercorre tra la legge e lo statuto; operazione questa gestita un po' frettolosamente nella definizione di questa legge. Ma soprattutto diventa pressoché impossibile gestire una autonomia statutaria come quella della legge n. 142 che praticamente rendeva tutto statutariamente definibile, compresi i rapporti tra l'ente comune e gli altri organi. Tutti questi aspetti ritengo debbano essere disciplinati con la legge n. 81 o quanto meno essere indirizzati per legge, altrimenti finisce per determinarsi una diversità di situazioni che con un sistema del genere e l'elezione di una maggioranza nei consigli si presta ad abusi di ogni tipo.

Approfitto della presenza del ministro per sollecitare una risposta ad un quesito sollevato con una interrogazione presentata dal sottoscritto e da altri colleghi sul rapporto che intercorre tra il ministero e i comuni circa l'esistenza dei requisiti dei consigli comunali. Credo non sia possibile ritenere che l'esistenza dei requisiti di un consiglio comunale sia solo per inciso

attribuita al ministero dell'interno laddove vi sia un ricorso rispetto ai comitati di controllo. Vi sono diversi comuni, in particolare nel Veneto, nei quali si è venuta a creare una situazione per la quale metà dei consiglieri comunali, rientranti nell'amministrazione 1990-95, si sono dimessi contestualmente. In tale situazione i consigli comunali dovrebbero essere sciolti: in questo senso più volte si è espresso il ministero dell'interno. In particolare, nel momento in cui su venti consiglieri dieci presentano contestualmente le proprie dimissioni, sia pure con motivazioni diverse, il consiglio comunale va sciolto. Viceversa, i consigli comunali approvano delle delibere riunendosi in seconda convocazione, laddove sono sufficienti quattro presenze, per deliberare la sostituzione di alcuni consiglieri e reintegrarne quindi il numero in misura sufficiente. Con questo meccanismo (che il CORECO finge di non rilevare limitandosi a prendere atto della delibera e a verificare che da un punto di vista formale sia ineccepibile) si giunge ad una situazione quale quella da me descritta. Dopo di che è la parte ricorrente che deve far ricorso al TAR, eccetera.

PRESIDENTE. Al riguardo c'è la proposta di legge Savino.

FRANCESCO GIULIARI. Non è pensabile che il Ministero dell'interno sia rispettoso del ruolo svolto dai CORECO fino al punto di ritenere che laddove l'organo non abbia più i requisiti di sussistenza possa continuare ad approvare delibere. Questo aspetto di legittimità ritengo che sia di competenza del Ministero dell'interno e, dal momento che l'atteggiamento del ministero è mutato in questi ultimi mesi, vorrei sapere se ciò è dipeso dalla legge n. 81.

MARIO BORGHEZIO. Desidero aggiungere qualche breve considerazione all'intervento svolto dal collega Farassino ed alcune riflessioni partendo dall'intervento del prefetto di Torino nella vicenda più volte ricordata.

Dal dibattito è emerso un quadro piuttosto chiaro di incongruenze, di contraddizioni e di difficoltà di interpretazione a fronte di un problema che secondo opinioni espresse da più parti politiche non poneva difficoltà. Doveva essere chiaro ed evidente che il potere di convocazione del consiglio comunale, secondo lo spirito e la lettera tanto della legge n. 81 quanto della legge n. 142, spettava al consigliere anziano; pertanto, perfettamente legittima era nella fattispecie torinese la convocazione da parte del consigliere anziano Farassino.

Sull'interventismo del prefetto di Torino, il segretario generale dell'ANCI il 30 giugno si esprimeva in questi termini: « Il prefetto di Torino nei fatti si è sostituito quanto meno intempestivamente ai soggetti legittimamente titolati a richiedere la convocazione del consiglio ». Le circolari del Ministero dell'interno del 24 giugno e del 15 luglio citate dal collega Novelli si esprimevano in termini completamente opposti. Il procedimento elettorale nella fattispecie torinese, dopo la sentenza di alcuni giorni fa del TAR del Piemonte, è da ritenersi ancora aperto, dal momento che c'è stata la proclamazione degli eletti ma il TAR ha disposto la nomina di un commissario *ad acta* prevedendo una serie di controlli e di verifiche concernenti circa 370 mila schede elettorali.

Anche se come autonomista non vedo di buon occhio l'interventismo dei prefetti, vorrei chiedere al ministro per quale motivo, il prefetto di Torino, così interventista quando si è trattato di intimare al consigliere anziano di fare una cosa che in realtà aveva già fatto diligentemente, non ha preso provvedimenti a seguito dell'esposto da me presentato nella notte in cui avvenne lo spoglio elettorale, a seggi ancora aperti, nel quale si sottolineavano errori, illegittimità e forse brogli. Si pensi al costo che si dovrà sostenere per ricontrollare circa 370 mila schede, alle conseguenze politiche ed economiche per una città bloccata da tali irregolarità. Tutto si poteva ancora risolvere nella notte.

NICOLA MANCINO, *Ministro dell'interno*. Cosa si poteva risolvere ?

MARIO BORGHEZIO. Quali direttive erano state date tempestivamente e seriamente ai presidenti di seggio per l'interpretazione di una norma che vediamo essere così confusa (addirittura non si sa chi deve presiedere il consiglio comunale) e per istruirli nella compilazione dei verbali ? È mai possibile che a Torino tutti i presidenti di seggio — o almeno la grande maggioranza di loro — non siano stati in grado di compilare correttamente i verbali e di impartire agli scrutatori indicazioni precise su un tema delicato ed importante come quello dell'annullamento dei voti per il sindaco ? Ci sono state decine di migliaia di schede annullate senza criteri uniformi. Sono situazioni per cui qualcuno paragona l'Italia al sud America, ma è difficile trovare una repubblica sudamericana in cui si veda verbali elettorali come quelli che io ho visto, andandoli a fotocopiare con gli amici della lega il giorno dopo, al consiglio comunale di Torino.

La seconda domanda è dunque quali misure siano state adottate fin dalla data dell'esposto, cioè dalla notte del 6 luglio scorso, per la salvaguardia e l'intangibilità del materiale di voto e quali garanzie possano essere fornite per il periodo che è decorso fino ad oggi. Giungono addirittura notizie che persone estranee o comunque non qualificate entrino ed escano, addirittura nottetempo, nei magazzini comunali di Torino dove questo materiale è custodito da un'impresa privata e non dalla Polizia di stato o dall'Arma dei carabinieri.

Chiediamo allora che tali garanzie vengano fornite, signor ministro, per il futuro, perché stiamo entrando in una fase molto delicata nella quale questo materiale dovrà essere riesaminato e ricontrollato. Vorremmo insomma sapere come esso verrà custodito e difeso, posto che in questi mesi abbiamo l'impressione che sia stato lasciato a se stesso, sostanzialmente incontrollato, senza alcuna garanzia per gli elettori.

PRESIDENTE. Siccome fra qualche minuto si svolgeranno votazioni qualificate in

Assemblea, pregherei i colleghi che sono ancora iscritti a parlare (tra i quali ci sono anch'io, ma vi rinuncio riservandomi di riferire in privato qualche mio pensiero al ministro) di porre soltanto i quesiti, altrimenti sarà difficile concludere la discussione. In vista dell'iniziativa legislativa preannunciata dal ministro è d'altronde particolarmente utile che il ministro possa raccogliere tutte le opinioni.

BRUNO LANDI. In un minuto ringrazio il ministro, prendendo atto dei problemi che ha esposto e che in parte conoscevamo. Mi riesce difficile aderire alle soluzioni che sono state proposte, mentre riterrei preferibile che dal ministro fosse inviata una sorta di memorandum scritto con l'insieme delle questioni e delle soluzioni possibili prima di presentare un provvedimento che senza i necessari riscontri potrebbe rendere le cose più complicate anzi che più semplici.

Concludo con una mozione d'ordine per quanto riguarda lo svolgimento dei lavori richiamando il presidente all'eventuale conferma di una volontà già espressa circa la legge approvata al Senato sui presidenti di circoscrizione; tuttavia, nella prima parte dell'iter di tale provvedimento sarebbe preferibile che ciascuno di noi fosse messo nella condizione di meditare su un testo preliminare prima di arrivare ad un consenso su un progetto di legge.

GABRIELE MORI. Illustro brevemente due aspetti aggiuntivi. Il primo è quello delle modalità di elezione dei consiglieri comunali, che nelle grandi città per assurdo verranno eletti da un numero maggiore di elettori rispetto ai deputati: pensate che a Roma i consiglieri comunali verranno eletti da 2 milioni e mezzo di persone mentre i deputati da 100 mila persone. Poiché, signor ministro, tale anomalia fa torto alla capacità del legislatore di armonizzare il sistema a livelli istituzionali diversi, quindi che si imponga un ripensamento sul bacino di elezione dei consiglieri comunali nelle grandi metropoli. In termini gerarchici la rappresentanza del deputato è certamente più forte

di quella del consigliere comunale, ma di fatto la normativa attuale ribalta tale rapporto.

MARCO BOATO. Basta applicare la legge n. 142 sulle aree metropolitane.

GABRIELE MORI. Poiché mi pare che tutto ciò sia di là da venire, il discorso va affrontato in modo serio.

L'altro problema che volevo porre è quello delle circoscrizioni sollevato anche dal collega Landi. Il presidente circoscrizionale ha poteri di governo...

PRESIDENTE. Assolutamente no!

GABRIELE MORI. Siccome ho fatto le delibere, so che ha poteri di governo; e a dimostrazione di ciò basta considerare che ha poteri di concedere licenze, poteri sul suolo pubblico, insomma poteri enormi.

Mi sembra pertanto anomalo far eleggere il presidente della circoscrizione dal consiglio circoscrizionale che è eletto con il sistema proporzionale che fa da antagonista rispetto a tutto il sistema che abbiamo messo in piedi nelle nostre istituzioni che si richiama al sistema maggioritario. Inoltre, i consiglieri circoscrizionali sono eletti con la preferenza unica, il che porterà necessariamente all'impossibilità di eleggere e di stabilizzare la presidenza del consiglio circoscrizionale in tempi tali da consentire un governo regolare del suolo delle nostre città. Ecco perché mi pare che i due problemi debbano essere presi in considerazione dal ministro e che ad essi debba essere trovata soluzione insieme con gli altri che sono stati posti alla sua attenzione.

PRESIDENTE. Il consiglio circoscrizionale è eletto con un sistema proporzionale anche perché ha funzioni solo rappresentative e non di governo.

GABRIELE MORI. Su questo punto mi permetto di dissentire.

PRESIDENTE. Il consiglio circoscrizionale è solo una parte; il *senatus populusque*

romanus è solo il comune, non le circoscrizioni che sono spicchi, parti, frazioni, quartieri.

GABRIELE MORI. Presidente, questo varrebbe anche nel caso che si trasformassero in comuni ?

PRESIDENTE. No, tant'è vero che la via maestra della legge è quella di creare i comuni. Perché le regioni e i comuni non ottemperano alle prescrizioni della legge n. 142 di creare comuni ? Allora sì che, per esempio, Fiumicino, l'EUR e Ostia avrebbero poteri di governo.

GABRIELE MORI. Siccome quella è la via maestra, presidente, non possiamo individuare un provvedimento stralcio per accelerare le procedure ?

PRESIDENTE. Ne discuteremo al momento e nella sede opportuna.

ALFONSINA RINALDI. Vorrei auspicare anch'io in quest'ultima parte della discussione che domattina il presidente possa porre all'ordine del giorno la discussione del disegno di legge che mercoledì scorso è stato approvato a larghissima maggioranza al Senato e del quale, in attesa della totale applicazione degli statuti per quanto riguarda le norme circoscrizionali, potrebbero essere applicati per i comuni e le province gli articoli 6 e 7. Auspico che tale discussione possa svolgersi domani mattina, altrimenti quelle norme non potranno valere per i comuni a prossima scadenza elettorale, cioè il 5 novembre e il 5 dicembre.

Per quanto riguarda le questioni affrontate dal ministro, vorrei fare l'esempio opposto a quello del collega Giuliani per precisare quali devono essere a mio giudizio le regole per sciogliere i consigli comunali. A tale riguardo nel febbraio di quest'anno ho presentato una interrogazione perché nella mia circoscrizione è accaduto esattamente il contrario di quello che diceva poc'anzi il collega Giuliani: la sola dimissione di un consigliere in un consiglio comunale eletto con il sistema

proporzionale, e ne avremo ancora, e la successiva dimissione di nove consiglieri della minoranza (essendo il consiglio composto da 20 membri), ha prodotto il commissariamento di quel comune e le elezioni anticipate, senza che fosse chiarita che l'assenza di contestualità nelle dimissioni faceva cadere politicamente la prescrizione della legge. È l'esempio contrario a quello fatto dal collega Giuliani ma conduce alla stessa esigenza. Bisognerebbe che vi fossero norme omogenee che di fronte alla contestualità vadano nella direzione di uno scioglimento dei consigli ed evitino questi inconvenienti.

Ritengo inoltre doveroso tener conto del problema concernente le norme di garanzia per le minoranze. Sono convinta che per le nomine che attengono al consiglio comunale sia corretto il ricorso all'elezione distinta, in modo da evitare che le minoranze si trovino imbrigliate in una proposta votata dagli altri.

Ho già esaminato i dati elaborati dal Ministero dell'interno sulle donne elette sindaco nei comuni con più di 15 mila abitanti. Inoltre, sulla questione sollevata dal ministro concernente l'espressione « di norma », credo che quella contenuta nella legge elettorale del Senato sia una norma programmatica e si tratti non tanto di una libera opzione quanto piuttosto di una congrua argomentazione. È vero, signor ministro, che lei ha messo sul piatto della bilancia un argomento molto forte, ma chi stabilisce che l'argomentazione sia congrua e con quale parità di diritto per tutti ? Mi auguro che queste due riflessioni contino oggi al Senato ove mi risulta che si vuole modificare la legge elettorale varata dalla Camera. Siamo attenti, perché rischiamo di creare una casistica ancor più complicata da gestire. Mi auguro pertanto che l'opzione finale del ministro, che ho inteso un po' provocatoria, possa diventare realtà e rappresentare un'ipotesi su cui lavorare.

NICOLA MANCINO, *Ministro dell'interno*. È consequenziale: o è quello, e quindi programmatico, o è quest'altro ...

ALFONSINA RINALDI. La ringrazio dell'interruzione, però avendo partecipato

al dibattito che si è svolto in aula, ho l'impressione che una posizione conseguenziale di questo tipo approdi ad un risultato politico che non condivido.

GUIDO BODRATO. Concordo con la proposta formulata dall'onorevole Landi di permettere alla Commissione, sulla base di una memoria del ministro, di dare una collaborazione più puntuale prima del varo della proposta che ci è stata preannunciata e che sicuramente è opportuna.

Credo che i comuni nei loro statuti, come ha detto giustamente il ministro, non possano interpretare la legge, ma debbano darvi attuazione. Ritengo inoltre che si vada riconoscendo che le questioni fin qui emerse, che riguardano la fase elettorale e quella dell'insediamento, diventeranno ancora più complicate quando ci renderemo conto del fatto che attraverso la legge n. 81 siamo andati ben oltre le riforme elettorali, avendo infatti inciso in modo molto profondo sull'ordinamento dei comuni.

Tutto ciò comporta inevitabilmente una rilettura raccordata non solo con la legge n. 142, ma con il complesso delle norme, così come d'altra parte la legge n. 81 prevedeva. Questa rilettura potrebbe far riemergere qualche altro problema, ad esempio quello del ruolo del consigliere anziano non nella fase di insediamento ma in quella di funzionamento del consiglio comunale.

A mio giudizio emergeranno quindi gravi problemi che ci faranno comprendere come la scelta dell'elezione diretta del sindaco ponga grandi questioni in ordine al funzionamento ed al potere residuo dei consigli comunali. Ritengo pertanto che una rilettura della legge n. 81, anche da questo punto di vista ci aiuterà a comprendere meglio cosa significhi il consiglio comunale.

Sarà probabilmente opportuno rivedere la norma che comporta l'elezione come primo del candidato sindaco, perché è probabile che una certa frantumazione delle candidature sia derivata da questa norma. Semmai si può prevedere la doppia candidatura; vi sono comunque questioni

che devono essere esaminate. Si tratterà quindi di valutare l'esistenza di eventuali possibilità (e può darsi che non esistano), ma oltre a norme interpretative e di raccordo possono forse emergere suggerimenti che riguardano il completamento e la correzione, dopo una fase di rodaggio, della legge n. 81.

MARIO FRASSON. Signor ministro, vi è una questione che sta a monte del problema che abbiamo affrontato. Non vi è dubbio che la legge sulla elezione diretta del sindaco abbia introdotto un meccanismo che invoglia numerose amministrazioni comunali ad andare alle elezioni. Attualmente vi sono tanti di quei comuni commissariati che i prefetti non hanno più personale da inviare. Quindi le dimissioni dei consiglieri comunali che provocano la crisi dei comuni derivano anche da questa voglia di andare al riscontro con il cittadino. Non potremmo allora prevedere una riduzione della durata della legislatura o andare, non intaccando l'autonomia dei comuni visto che i turni elettorali sono stati già stabiliti, alla nuova consultazione elettorale senza passare attraverso il commissariamento del comune, se questa è la volontà della maggioranza dei consiglieri? Si tratta di una questione importante perché mi sembra che questa moria di amministrazioni comunali oltre che peggiorare l'andamento dell'attività delle amministrazioni, con pregiudizio per le comunità, comporti per le prefetture un notevole problema di funzionamento.

PRESIDENTE. Desidero ricordare al ministro alcune questioni tra le quali quella relativa alla possibilità di effettuare lo spoglio delle schede la mattina seguente alla luce del gravoso lavoro svolto nel corso della notte e della conseguente stanchezza, causa non ultima degli errori commessi. La seconda questione è relativa alla revisione materiale delle schede. A questo riguardo vorrei sottolineare l'importanza della grandezza del rettangolo dove viene scritto il nome del candidato, che deve essere maggiore di quella dove sono impressi i simboli, specie quando questi ul-

timi, come avviene nel ballottaggio nelle votazioni provinciali, sono meramente di riferimento.

NICOLA MANCINO, *Ministro dell'interno*. Ringrazio i deputati intervenuti nella discussione anche se alcuni di loro, per ragioni di tempo, si sono limitati a richieste e sollecitazioni molto sintetiche.

Concordo con la proposta formulata dai colleghi Landi e Bodrato sulla opportunità di riprendere il discorso all'inizio di settembre e comunque in tempo perché il Governo possa presentare il disegno di legge e i due rami del Parlamento possano approvare (non escludo innovazioni alla legge n. 81, come ricordava l'onorevole Bodrato), innovazioni, interpretazioni o integrazioni. C'è necessità di un iter procedurale tra i due rami del Parlamento che consenta di avere a disposizione almeno 33-35 giorni prima della data del 21 novembre per avere una normativa molto chiara e leggibile da parte di tutti.

Non affronterò tutti gli argomenti toccati nel corso dei diversi interventi ma presenterò un documento con una serie di problemi, suggerendo alcune ipotesi di soluzione. Poiché c'è autonomia tra legislativo ed esecutivo, in sede di Consiglio dei ministri mi riservo di valutare le diverse posizioni per poi operare le conseguenti scelte, liberi naturalmente i colleghi di integrarle attraverso il procedimento emendativo.

Per quanto riguarda l'intervento del ministro dell'interno in materia elettorale vorrei fornire un paio di risposte, precisando anzitutto che in base al numero delle interrogazioni e delle interpellanze presentate dovrei trasferire al ministero una serie di poteri che esso non ha e che io personalmente non desidero avere. Come è noto, c'è autonomia ordinamentale, anche se possono essere fornite indicazioni da parte del Ministero dell'interno; del resto, soprattutto in materia elettorale c'è bisogno di regolamenti di attuazione, nei quali si può far valere il punto di vista del ministero non necessariamente condivisibile da parte degli organi giurisdizionali che esercitano la loro funzione. Guai

ad immaginare, infatti, che il ministero dell'interno possa avere priorità rispetto al sindacato giurisdizionale prima dei TAR e successivamente del Consiglio di Stato.

Vi sono parecchi problemi all'esame del Parlamento. Per quanto riguarda la città di Roma comprendo la riflessione dell'onorevole Mori, che è soltanto di carattere politico, in quanto la scelta del legislatore va in direzione diversa da quella che egli ha sottoposto alla nostra attenzione. Mi riferisco alla vastità del territorio per l'elezione del consigliere comunale rispetto alla riduzione inevitabile in termini di collegi elettorali per la elezione dei deputati. Si tratta di una questione all'attenzione del Parlamento che può essere ripresa successivamente all'approvazione della legge elettorale. Del resto, il problema relativo al numero dei componenti il Parlamento può essere affrontato senza alcun slittamento o tentativo di slittamento della fase elettorale. Stando alle dichiarazioni prevalenti la soluzione del problema sembra collocarsi dopo l'approvazione della legge finanziaria in una data che sfugge sia al potere di quest'Assemblea sia alle competenze del ministro dell'interno.

Non condivido la tesi secondo la quale il Ministero dell'interno ha un potere di intervento su alcune questioni riguardanti il rapporto tra i comuni ed i CORECO. Non c'è un'interferenza della prefettura se non nei casi esplicitamente previsti dalla legge, così come non c'è un'interferenza del ministro che opera attraverso la delega, data ai prefetti, sull'attività autonoma dei consigli comunali. Il rapporto è strettamente collegato, anche nella sua varietà a macchia di leopardo, agli atti resi in consiglio comunale e al controllo esercitato ai sensi dell'articolo 130 della Costituzione. Un'interferenza del ministro dell'interno darebbe luogo a più di una valutazione; del resto, in seguito ad una interpretazione uniforme del Consiglio di Stato, più volte sollecitato ad esprimere un parere, da un consigliere provinciale di Asti sono stato denunciato all'autorità giudiziaria per aver inviato il sopra citato parere a tutte le prefetture, in ordine alla data di sciogli-

mento dei consigli comunali. Il problema era quello di verificare se gli errori *in procedendo*, errori di notifica della data di convocazione, avessero potuto incidere sul termine dei 60 giorni. Poiché gli errori *in procedendo* non sono imputabili al deficit di volontà politica di dar vita alle amministrazioni, il Consiglio di Stato giustamente ha affermato che non sono causa di scioglimento del consiglio comunale e che il termine dei 60 giorni ha bisogno di un periodo di sospensione per la riconvocazione del consiglio comunale provinciale. In questo senso vi sono pronunce in sede giurisdizionale.

D'altra parte all'onorevole Novelli vorrei dire che quello del Consiglio di Stato non è un parere a fisarmonica. Il parere si può non condividere, ma non vi sono pareri a fisarmonica da parte di un organo che ha dimostrato la propria indipendenza anche in periodi sospetti, cioè negli anni venti, negli anni trenta e all'inizio degli anni quaranta. Queste cose devo dirle anche per tutelare un organo che conserva intatto il suo prestigio.

In ordine al secondo quesito circa le operazioni che deve compiere il ministro di fronte ad interpretazioni diverse che si traducono in atti consiliari sottoposti al controllo del CORECO, devo ribadire che non sono in grado di rilevare l'eventuale illegittimità degli atti delle amministrazioni perché ciò non mi compete, perché la Carta costituzionale me lo impedirebbe sul piano della interpretazione dei poteri e perché la legge positiva non mi consente un intervento preventivo nei confronti degli atti eventualmente errati delle amministrazioni comunali.

Il consiglio comunale convocato deve emanare i propri atti ed il CORECO è successivamente chiamato a pronunciarsi sulla legittimità o illegittimità della convocazione del consiglio comunale ad opera del sindaco. Del resto, mi sono sforzato di evitare accuse di interferenze esprimendo oralmente il mio parere. Sono convinto che la norma non possa essere forzata e che esista una distinzione, come si evince dall'articolo 12 della legge n. 81, tra i comuni con popolazione al di sotto o al di sopra

dei 15 mila abitanti. Nei comuni con popolazione al di sopra dei 15 mila abitanti la legge ha previsto un organo (il consigliere comunale) fino al momento in cui lo statuto non dovesse recepire un diverso organo (il presidente del consiglio).

Se dovessi esprimere un parere in via informale, dovrei ammettere che non è la prima volta che i risultati elettorali vengono impugnati; e non credo possa essere considerato un successo da parte di nessuno il fatto che il TAR abbia ammesso ad istruttoria un ricorso presentato ritualmente.

Per quanto riguarda le competenze successive alla votazione, si può verificare che il plico va in prefettura con tutti gli altri e ricade sotto la responsabilità del prefetto. Se in questo caso fosse avvenuto qualcosa di diverso rispetto alla procedura prescritta, chiederei al prefetto di Torino di fare attenzione perché quei plichi sono controfirmati sulla busta dai componenti il seggio elettorale, cioè dal presidente e dagli scrutatori. Peraltro, prima di passare all'apertura del plico seggio per seggio, gli avvocati possono sollevare problemi di manomissione, perché qui si tratta di reati e non di una mancanza da niente.

A me sembra un po' ingenuo quello che viene denunciato e che leggo anche sulla stampa: Torino è una grande città e non è la prima né sarà l'ultima volta che una attività amministrativa viene impugnata. Nei comuni piccoli i procedimenti elettorali vengono invece impugnati ritualmente, soprattutto quando c'è una piccola differenza nei voti riportati da due candidati perché il soccombente ritiene di essere stato ingiustamente estromesso.

GIPO FARASSINO. Scusi se la interrompo, signor ministro, ma sono stati addirittura ripresi da *RAITRE* tutti i plichi dentro sacchi non sigillati e chiusi soltanto con nastro adesivo.

NICOLA MANCINO, *Ministro dell'interno*. E dove sono depositati?

GIPO FARASSINO. In una scuola delle Vallette.

DIEGO NOVELLI. Si tratta di due cose diverse: il ministro parlava dei plichi che contengono i verbali dei seggi, mentre il collega Farassino si riferisce ai sacchi contenenti le schede.

NICOLA MANCINO, *Ministro dell'interno*. Però anche le schede, quando vi è contestazione, passano dal comune alla prefettura.

DIEGO NOVELLI. Ma la prefettura non avrebbe nemmeno lo spazio per contenere tutte le schede, signor ministro! Quindi sono depositati in una scuola della periferia di Torino (*Commenti del deputato Borghezio*).

NICOLA MANCINO, *Ministro dell'interno*. Posso assicurare che oggi stesso telefonerò al prefetto di Torino perché concordi con il presidente del TAR il luogo dove depositare tali plichi. Ma stia tranquillo, onorevole Borghezio, che il plico contenente le schede è sigillato. Guai ad immaginare che non sia sigillato: in cinquant'anni di democrazia sono state fatte numerose elezioni e le cose si sono sempre svolte così.

MARIO BORGHEZIO. Sono convinto che il plico sia stato sigillato, ci mancherebbe altro. Noi abbiamo chiesto la garanzia che il materiale sia stato e sia custodito con tutte le cautele, posto che le notizie sono invece di ordine diverso. Voglio aggiungere che è la prima volta che una contestazione avviene per una città di queste dimensioni durante l'effettuazione delle operazioni di spoglio e non dopo.

PRESIDENTE. A nome della Commissione ringrazio il ministro per il suo contributo. Attendiamo il preannunciato documento contenente varie ipotesi di soluzione in materia, per esaminarlo nella prima seduta utile dopo la pausa estiva dei lavori parlamentari.

La seduta termina alle 17,5.

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO
STENOGRAFIA

DOTT. VINCENZO ARISTA

*Licenziato per la composizione e la stampa
dal Servizio Stenografia il 4 agosto 1993.*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO