

COMMISSIONE I

AFFARI COSTITUZIONALI, DELLA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO
E INTERNI

IV

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 8 SETTEMBRE 1993

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

**AUDIZIONE DEL MINISTRO DELL'INTERNO, AVVOCATO NICOLA MANCINO, SULLE
ESPERIENZE DI PRIMA APPLICAZIONE DELLA LEGGE 25 MARZO 1993, N. 81,
« ELEZIONE DIRETTA DEL SINDACO, DEL PRESIDENTE DELLA PROVINCIA, DEL
CONSIGLIO COMUNALE E DEL CONSIGLIO PROVINCIALE » ED I CONSEGUENTI
PROVVEDIMENTI NORMATIVI**

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE **ADRIANO CIAFFI**

INDICE DEGLI INTERVENTI

	PAG.		PAG.
Audizione del ministro dell'interno, avvocato Nicola Mancino, sulle esperienze di prima applicazione della legge 25 marzo 1993, n. 81, « Elezione diretta del sindaco, del presidente della provincia, del consiglio co- munale e del consiglio provinciale » ed i conseguenti provvedimenti normativi:		Mancino Nicola, <i>Ministro dell'interno</i> .	68, 70, 71 72, 76, 77, 81, 82, 86, 90, 91
Ciaffi Adriano, <i>Presidente</i>	67, 72, 75, 81, 86 87, 88, 89, 91	Mori Gabriele (gruppo DC)	71, 91
Balocchi Enzo (gruppo DC)	71, 74, 75 83, 87, 88	Novelli Diego (gruppo movimento per la democrazia: la Rete)	71, 75, 76, 77, 81, 90
Boato Marco (gruppo dei verdi)	70, 71, 72	Rinaldi Alfonsina (gruppo PDS)	85, 86
D'Andrea Giampaolo (gruppo DC)	78, 80	Rossi Luigi (gruppo lega nord)	67
Landi Bruno (gruppo PSI)	67, 83, 84	Tassi Carlo (gruppo MSI-destra nazionale) .	70, 71 73, 74, 76, 77, 83, 84, 87, 89
		Vigneri Adriana (gruppo PDS)	74, 80, 81, 82
		Sulla pubblicità dei lavori:	
		Ciaffi Adriano, <i>Presidente</i>	67

PAGINA BIANCA

La seduta comincia alle 11.

Sulla pubblicità dei lavori.

PRESIDENTE. Comunico che il gruppo federalista europeo ha richiesto 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, sulle esperienze di prima applicazione della legge 25 marzo 1993, n. 81, « Elezione diretta del sindaco, del presidente della provincia, del consiglio comunale e del consiglio provinciale » ed i conseguenti provvedimenti normativi.

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, sulle esperienze di prima applicazione della legge 25 marzo 1993, n. 81, « Elezione diretta del sindaco, del presidente della provincia, del consiglio comunale e del consiglio provinciale » ed i conseguenti provvedimenti normativi.

LUIGI ROSSI. Intervenendo preliminarmente sulla materia in esame perché purtroppo non potrò assistere all'audizione del ministro Mancino in quanto sarò fra breve impegnato nella riunione della Conferenza dei capigruppo, desidero richiamare l'attenzione sulla proposta di legge n. 2547 presentata dal gruppo della lega nord e

relativa all'istituzione del *city manager*. Si tratta di una questione strettamente collegata a quella delle amministrazioni locali e del sindaco; desidero pertanto chiedere che tale proposta di legge venga inserita all'ordine del giorno della Commissione, al fine di discuterla al più presto. In proposito faccio presente che oggi per venire da casa mia, al chilometro 17 della via Cassia, fino alla Camera ho impiegato tre ore, perché la strada era tutta allagata e vi erano alcune macchine messe di traverso: anche questo indica come l'amministrazione di Roma non funzioni assolutamente.

PRESIDENTE. La proposta di legge richiamata dall'onorevole Rossi sarà inserita all'ordine del giorno della nostra Commissione, insieme con gli altri progetti di legge concernente i segretari comunali, sui quali è già iniziata la discussione e siamo nella fase della presentazione degli emendamenti. Al riguardo, il Governo, anche in questa sede, potrà dire se e come intende intervenire nell'iter formativo di tale provvedimento. Ritengo pertanto che l'istanza dell'onorevole Rossi possa essere intesa come una sollecitazione a proseguire i nostri lavori in questa materia.

BRUNO LANDI. Nello spirito delle considerazioni dell'onorevole Rossi e prendendo spunto dalla relazione del ministro dell'interno, desidero domandare al presidente di inserire all'ordine del giorno della Commissione, data l'attinenza della materia, anche il provvedimento recante « Norme in materia di elezioni circoscrizionali », già approvato dal Senato.

PRESIDENTE. Sottoporro la questione, come già mi ero impegnato a fare, all'uf-

ficio di presidenza della Commissione al fine della formazione del programma e del calendario dei nostri lavori.

Do ora la parola al ministro Mancino sulle iniziative da porre in essere, da parte del Governo e del Parlamento, per una puntuale ed efficace attuazione della legge 25 marzo 1993, n. 81.

NICOLA MANCINO, *Ministro dell'interno*. Desidero riconfermare la disponibilità del Governo sulla questione sollevata dall'onorevole Rossi, poiché il problema dell'ordinamento dei segretari comunali e provinciali è divenuto ancor più rilevante dopo la riforma dell'elezione diretta del sindaco. In materia sono in attesa del concerto del ministro per la funzione pubblica perché vi sono aspetti, soprattutto relativi allo *status* ed al trattamento economico dei segretari comunali, che sono di sua competenza; dopo di che il Governo parteciperà direttamente all'elaborazione della nuova disciplina, che ritengo ormai indilazionabile.

Tuttavia, non posso fare a meno di rilevare che la precisazione cui stiamo pervenendo circa i ruoli del consiglio e del governo delle amministrazioni locali comporta una risposta alla seguente domanda: è davvero attuale l'esigenza di collocare il segretario comunale all'interno della gestione, in stretta correlazione con il sindaco o con il governo locale?

La precisazione del ruolo politico del governo locale e dell'assunzione delle responsabilità gestionali da parte della burocrazia induce a valutare preliminarmente se nell'imparzialità dell'azione amministrativa la figura del segretario generale o del segretario comunale acquisti o meno una rilevanza molto maggiore dal punto di vista dello *status* di quella che ha avuto fino ad oggi. Il segretario comunale può essere collocato all'interno del governo o deve essere collocato nella dialettica governo-burocrazia in una posizione di equidistanza? So che le scuole tendono ad una collocazione all'interno dell'amministrazione; tuttavia quando precisiamo che il ruolo del governo è diverso da quello della gestione diretta dobbiamo pur stu-

diare come armonizzare lo *status* del segretario comunale rispetto al ruolo proprio di governo delle giunte comunali o provinciali. Suggesto questo come spunto per un'ulteriore riflessione quando il dibattito verterà attorno a tale questione; riconfermo inoltre la mia disponibilità ad accelerare l'iter del provvedimento che è all'esame di questa Commissione, perché credo che vi sarà bisogno di definire assieme al ruolo dei governi locali anche quello del vertice della burocrazia.

Per quanto riguarda le eventuali modifiche alla legge n. 81 del 1993, sottolineo l'urgenza di una riflessione perché il mio intendimento è di arrivare alla presentazione di un disegno di legge. Del resto, non potrei far altro essendo il ministro che maggiormente onora lo spirito della Costituzione, avendo ripetutamente avanzato critiche nei confronti di un massiccio ricorso alla decretazione d'urgenza (tra l'altro in questa materia non potrei neanche ricorrevi e quindi non ho particolari meriti per questo). Tuttavia l'urgenza esiste: dobbiamo predisporre una normativa in modo da garantire, a chi prepara le liste ed a chi si cimenterà nella prossima battaglia amministrativa del 21 novembre, un quadro di riferimento certo in ordine sia ai procedimenti elettivi sia agli adempimenti successivi.

Per fare un esempio dell'urgenza, da parte mia non posso, senza conoscere l'avviso del Parlamento, almeno nella prima lettura, inviare una circolare modificativa di un orientamento che era mio personale, quello cioè relativo alla distribuzione fra i due sessi all'interno delle liste: infatti l'accettazione pura e semplice, che non ho difficoltà a trasmettere attraverso una circolare, del parere dell'adunanza generale del Consiglio di Stato, comporta valutazioni di carattere ordinamentale oltre che politico. L'espressione « di norma » può avere un'interpretazione oppure subire una modificazione, o addirittura una soppressione, ma si tratta di una valutazione che dobbiamo fare attraverso una norma e non secondo un desiderio. Di qui discende l'urgenza di un disegno di legge che abbia

la pronta disponibilità — della quale sono certo — del Parlamento.

Partirei dalla figura del cittadino eletto direttamente dal popolo. Si indicano le elezioni con o senza ballottaggio, vi è l'elezione e poi la proclamazione del sindaco. La prima questione è se il sindaco sia nella pienezza dei poteri o se abbia qualche potere da verificare successivamente, per esempio quello di ufficiale di Governo. Sono dell'avviso che sia preferibile prendere atto della decisione del corpo elettorale e che pertanto il sindaco debba giurare immediatamente fedeltà alla Costituzione nelle mani del prefetto. Naturalmente al momento del giuramento entrerà subito nella pienezza dei poteri e nessun altro potere gli potrà essere conferito da parte dell'assemblea perché è l'ordinamento stesso ad attribuirgli i suoi poteri. A questo punto anche nei comuni con popolazione al di sopra dei 15 mila abitanti si può immaginare un'unificazione di disciplina nel senso di attribuire al sindaco il potere di convocazione del consiglio comunale.

Personalmente mi orienterei in questa direzione perché se non facciamo determinate precisazioni tramite la legge ci troveremo ancora una volta di fronte ad ipotesi, per così dire, litigiose: innanzitutto mi preoccuperei di definire per legge chi sia il consigliere anziano, come avveniva nel passato ordinamento. Vi è infatti qualcuno che sostiene che debba essere il candidato sindaco soccombente (ed io ritengo di no); se insieme il consigliere anziano deve essere colui che ha riportato il maggior numero di voti (ed il maggior numero di voti consiste nella somma dei voti di lista più quelli di preferenza), per stabilire ciò evidentemente dobbiamo sommare cifre omogenee e non entità disomogenee.

Se è il sindaco a convocare direttamente il consiglio comunale allora egli è in condizione di stabilire anche l'urgenza, tuttavia l'ordinamento si deve sempre porre al riparo da eventuali disattenzioni; ripristinerei pertanto la norma secondo cui nei dieci giorni immediatamente successivi alla proclamazione (che è quella che av-

viene attraverso il presidente del seggio) egli convoca il consiglio comunale, che si insedia. Dove è prevista la distinzione di ruoli fra governo ed assemblea si può immediatamente stabilire che il consiglio comunale convocato dal sindaco che ha già prestato giuramento nelle mani del prefetto è presieduto dal consigliere anziano, il quale procede innanzitutto alla convalida degli eletti ed in secondo luogo all'elezione, se prevista dallo statuto, del presidente dell'assemblea; a quel punto egli cede il posto a quest'ultimo, se lo statuto prevede un presidente d'assemblea, o continua a svolgerne le funzioni, se lo statuto ritiene che debba farlo il consigliere anziano.

Poiché a Torino si è verificato il ritiro di alcuni consiglieri anziani, dobbiamo stabilire che il consigliere anziano che presiede è colui il quale in ordine decrescente — ma nella stretta decrescenza — è presente in aula e risulta essere il consigliere che ha ottenuto il maggior numero di voti, in modo da garantire l'insediamento del consiglio ed i primi adempimenti, fra i quali vi è la convalida degli eletti.

Giacché prevediamo che il sindaco sia anche consigliere comunale e che i candidati alla carica di sindaco siano anche consiglieri comunali qualora la loro lista abbia ottenuto almeno un seggio; (da qui deriva la dizione « in testa » perché non si può andare oltre il primo se una lista ha ottenuto soltanto un seggio; è questa l'interpretazione, a mio avviso corretta, che ho dato alla norma creata in questa Commissione), dobbiamo prevedere che vi sia un sindaco che, dovendo essere convalidato in qualità di consigliere comunale, possa anche non ricevere tale convalida.

Tutto ciò non è affatto distorto dal punto di vista dell'ordinamento in quanto quel sindaco, anche se non ancora convalidato, può essere destinatario di un ricorso giurisdizionale dinanzi al tribunale. Se quest'ultimo emette una sentenza confermata dalla corte d'appello, lo fa decadere dalla qualifica di consigliere comunale e quindi dalla carica di sindaco. Prefigurerei questa ipotesi non sottacendo

il rischio che possano determinarsi maggioranze consiliari diverse da quella che sostiene il sindaco. In tal caso la maggioranza del consiglio comunale — diversa, ripeto, da quella che appoggia il sindaco — può fargli lo scherzo di non convalidarlo e quindi di farlo decadere dal suo incarico. Questo è un problema che non so come possa essere risolto. Certamente bisogna affidarsi in primo luogo al senso di equilibrio e di responsabilità dei gruppi consiliari, però non posso non riconoscere l'esistenza di questo rischio che a mio giudizio è difficilmente eliminabile. Quando vi è il commissario è vero che vi può essere il ritorno dell'amministrazione attraverso una sentenza giurisdizionale, però ci troviamo ai limiti della rottura di un rapporto equilibrato. Immaginate cosa possa accadere, dopo il ritorno di quell'amministrazione nel comune, nei rapporti tra maggioranza consiliare e lo stesso sindaco. Queste sono le principali modificazioni che si intendono apportare.

Ho precisato poc'anzi chi indice la prima convocazione del consiglio comunale e chi lo presiede per la prima volta. Laddove è previsto l'obbligo della distinzione, presiede il consigliere anziano fino a quando non è eletto il presidente, se questi è previsto dallo statuto che può essere modificato entro un anno, dopo di che le norme decadono se in contrasto con questa legge.

Qual è la portata di questa disciplina? Si può forse avere una norma di statuto in contrasto con questa legge per un periodo di un anno? Non so se possiamo concedere un tempo minore, tenuto conto che l'adeguamento dello statuto deve avvenire in prima battuta con la maggioranza dei due terzi dei componenti e poi con la maggioranza assoluta. Pongo tuttavia questo problema in quanto esiste la questione dell'adeguamento di norme eventualmente incompatibili con la legge 25 marzo 1993, n. 81.

Personalmente preferirei la tassatività, come asserito dall'adunanza generale del Consiglio di Stato, con la conseguenza dell'esclusione della lista, anziché correre il rischio di affidare, a macchia di leo-

pardo, la decisione alle varie commissioni circondariali. Queste ultime, benché presiedute da un magistrato, sono commissioni amministrative. Possiamo ritenere che un diritto soggettivo politico perfetto, che è quello di presentare la lista a determinate condizioni, possa essere sottoposto a valutazioni discrezionali delle commissioni circondariali?

CARLO TASSI. Senza alcun diritto di difesa!

NICOLA MANCINO, *Ministro dell'interno*. La domanda è la seguente: è costituzionale la tassatività? Il ministro Barile preferirebbe il testo approvato al Senato che rappresenta una sorta di *input*, ed io convengo con lui che l'*input* politico resta tale di fronte all'insensibilità di alcuni presentatori di liste.

MARCO BOATO. Testo al Senato della legge elettorale del Senato! Cioè favorendo il riequilibrio!

NICOLA MANCINO, *Ministro dell'interno*. Se si spiega la ragione della non osservanza dei due terzi e di un terzo (due terzi possono benissimo essere rappresentati dalle donne ed un terzo dagli uomini) dico soltanto che dobbiamo valutare la natura giuridica dei presentatori delle liste. Chi sono costoro? Compiono un atto amministrativo? Hanno la possibilità di elaborare una motivazione e di consegnare un documento assimilabile ad un provvedimento amministrativo, sindacabile da parte delle commissioni e successivamente da parte dei TAR? Il TAR di Catanzaro ha risposto in maniera diversa rispetto al parere espresso dall'adunanza plenaria del Consiglio di Stato ed ha dato ragione ai ricorrenti, però non si possono indire le elezioni nei quattordici comuni del viterbese in quanto gli altri non avevano presentato ricorso e poiché non vi è l'effetto estensivo di quella decisione nei confronti degli altri tredici comuni, vi dico francamente che quando tutti dovessero non osservare questo rapporto, si arriverebbe

all'esclusione delle liste per il mero capriccio di una commissione circondariale.

Questa è la valutazione che consegno all'attenzione della Commissione: se il termine è tassativo, non sono insensibile alla tesi di una qualche forzatura dell'ordinamento costituzionale; se però lo stesso termine non è tassativo, mi domando cosa debba essere. Parlavo di norma promozionale, ma ero in compagnia di valenti giuristi. La norma promozionale probabilmente non occorrerà tra dieci anni ma potrebbe servire oggi. Comprendo bene le tesi sostenute avanti ma solo in via di innovazione; sono stato testimone al Senato allorquando la convergenza tra gruppi parlamentari è avvenuta perché l'espressione « di norma » non era tassativo. Nel mio testo troverete però che nelle liste dei candidati nessuno dei due sessi può essere rappresentato in misura superiore ai due terzi.

GABRIELE MORI. Non c'è dubbio !

ENZO BALOCCHI. Per cui è tassativo ?

NICOLA MANCINO, *Ministro dell'interno*. C'è la conseguenza dell'esclusione della lista, però il presentatore sa che quella è la conseguenza.

CARLO TASSI. La legge è precettiva !

NICOLA MANCINO, *Ministro dell'interno*. Comunque vi sono poi gli adeguamenti negli altri articoli della legge n. 81.

In caso di ballottaggio, con possibilità di ulteriori collegamenti con le liste singole o con i gruppi di lista che hanno partecipato al primo turno, sorge il problema della difficoltà dell'attribuzione dei seggi soprattutto nei confronti di chi si è trasferito da un'area ad un'altra.

Proporrei pertanto la seguente dizione: « I candidati ammessi al ballottaggio, fermi restando i collegamenti con i gruppi e con le coalizioni di gruppi di candidati al consiglio provinciale dichiarati al primo turno, hanno facoltà, entro sette giorni dalla prima votazione, di dichiarare ulteriori collegamenti con i gruppi singoli, con

le coalizioni di gruppi di candidati che hanno partecipato al primo turno. La dichiarazione ha efficacia solo se convergente con analoga dichiarazione resa dai delegati dei gruppi interessati ».

Quanto alla durata delle operazioni, vorrei che fossero evitati errori più di carattere materiale che dovuti al dolo. Le operazioni di scrutinio devono essere completate entro le 14 del giorno successivo ed iniziare alle 7 del lunedì mattina, visto che si vota in una sola giornata. Non sembra opportuno far iniziare lo spoglio alle 22, dopo una defatigante giornata iniziata alle 7 con l'apertura dei seggi, ma di fatto ancor prima alle 5, per la vidimazione delle schede e per gli adempimenti che si rendono necessari: il materiale umano alla sera è già stanco e non può essere ulteriormente sfibrato.

MARCO BOATO. L'unico guaio sarebbe che molti, risultati eletti sindaco in base alle proiezioni, il giorno dopo non risulterebbero tali.

NICOLA MANCINO, *Ministro dell'interno*. Come avevo accennato, la norma prevederebbe che: « Il sindaco ed il presidente della provincia subito dopo la proclamazione prestano giuramento dinanzi al prefetto secondo la formula... »; nella prima seduta presiederebbe dunque il consigliere anziano. Comunque si pone il problema dei dieci giorni nel caso limite di ritardo. Infatti, se è il sindaco a convocare, questi entro dieci giorni ha senz'altro dichiarato il proprio programma al corpo elettorale e quindi è in condizione di procedere all'elezione dei propri collaboratori; pertanto, può annunciare la sua decisione al consiglio comunale entro i dieci giorni dalla proclamazione degli eletti.

DIEGO NOVELLI. E se non lo fa ?

NICOLA MANCINO, *Ministro dell'interno*. Esiste il potere sostitutivo del prefetto.

Ancora: « Il sindaco può conferire ai singoli componenti della giunta deleghe per l'esercizio delle proprie attribuzioni. È

fatto divieto di attribuire ai consiglieri deleghe per l'esercizio di attività di amministrazione avente rilevanza esterna ». È possibile perciò la delega per lo stato civile e per l'anagrafe, ma non in materia di lavori pubblici o di urbanistica, trattandosi di attività proprie del governo locale. Se è stata stabilita l'incompatibilità, non si comprende perché la medesima non debba valere per chi ha ricevuto la delega ed invece valere per chi sia stato chiamato dal consiglio a far parte della giunta.

Quanto ai ricorsi, la legge n. 570 del 1960 prevedeva un'unica azione contro tutte le operazioni elettorali, a partire dal decreto di convocazione dei comizi elettorali. La giurisprudenza, soprattutto attraverso l'opera meritoria dei TAR, ha distinto le fasi del procedimento ed ha consentito, per giurisprudenza ormai costante, la sindacabilità dei singoli atti.

Non posso non sottoporre alla vostra attenzione il rischio insito nella distinzione degli atti del procedimento: in un primo tempo mi è sembrato di poter avere una generosa collaborazione da parte dell'onorevole Maiolo, il quale però mi ha attaccato su tutti i fronti dopo che sono state prese le decisioni giurisdizionali. Il fatto è che sottoporre a ricorso i singoli atti comporta il rischio della sospensione da parte del TAR di una campagna elettorale che già è iniziata. S'intende perciò riconfermare la norma già esistente attraverso un apposito articolo, con il quale si stabilisce che tutto quanto risulti viziato, dal decreto di convocazione dei comizi fino alla proclamazione, non è suscettibile di ricorso per singoli atti e che il ricorso stesso debba essere complessivo e debba essere presentato alla fine della campagna elettorale.

MARCO BOATO. Se c'è l'esclusione di una lista, bisogna aspettare la fine delle elezioni ?

NICOLA MANCINO, *Ministro dell'interno*. La mia esperienza non politica ma professionale mi porta a preferire questa soluzione. Ne ho parlato con costituzionalisti membri del Governo ed il ministro per

i rapporti con il Parlamento si è espresso in favore dell'ipotesi da me prospettata. Esistono tuttavia alcuni rischi, tra cui quello che non si facciano le elezioni — questo rischio è stato corso in una città come Milano — e quello di esclusione di una lista: se questa dovesse avere ragione, verrebbe stravolto l'intero procedimento elettorale. Il modo per risolvere la questione esiste, ma il rinvio dell'elezione è cosa più seria di quello che può accadere per una lista. Se alle commissioni circondariali affidiamo minori poteri rispetto a quanto la legge sembrerebbe attribuire, corriamo meno rischi perché la citata legge n. 570 prevede esplicitamente che se ci sono vizi nella presentazione delle liste entro ventiquattr'ore i medesimi possono essere sanati perché la commissione ha il dovere di informare i presentatori che devono provvedere a rimuoverne le cause.

Queste sono le questioni che ho ritenuto opportuno porre alla vostra attenzione, sia pure in modo riassuntivo. Ritengo che altre possano formare oggetto di riflessione e sono disponibile a recepire i vostri suggerimenti, ove mi convincano. Ribadisco comunque la volontà di presentare il disegno di legge entro la prossima settimana.

PRESIDENTE. Ringrazio il ministro per la precisione e la puntualità con cui ha illustrato la materia che il Governo intende preventivamente sottoporre all'esame della Commissione. Alla luce della discussione che si svolgerà in questa sede, il Governo potrà raggiungere, ferma restando la sua autonomia iniziativa legislativa, l'obiettivo comune di approvare una normativa chiarificatrice e tempestiva in vista delle prossime elezioni amministrative.

Ritengo che la questione procedurale sia un punto aggiuntivo, di premessa alle dichiarazioni del Governo, perché questa Commissione ed il suo presidente siano suffragati in un esame rapido dell'iniziativa governativa che deve essere rapido in considerazione della prossima scadenza delle elezioni amministrative.

Do quindi la parola ai colleghi che intendano intervenire, con la prospettiva di concludere entro oggi l'audizione.

CARLO TASSI. Confermo la mia ignoranza linguistica; non conosco i dialetti dell'Oltrepò: non vorrei che, secondo la proposta del collega Rossi, il *city manager* diventasse il « mangiacittà ».

A parte le battute, e di tali si tratta, ai problemi che oggi il ministro ha illustrato era stata puntualmente proposta una soluzione con gli emendamenti presentati dal gruppo del MSI-destra nazionale. Mi riferisco sia alla definizione del candidato e quindi del consigliere anziano, sia all'immediatezza dell'assunzione delle funzioni del sindaco che, essendo eletto dal popolo ha diritto alla sua elezione quando la medesima si è realizzata in base al suffragio previsto dalla legge.

Analogamente le questioni relative alle deleghe dei consiglieri cozzano con i principi fondamentali determinati dal sistema legislativo: sembra addirittura di sognare quando si ipotizza di recuperare antichi sistemi una volta che la relativa legge è stata formalmente e sostanzialmente abrogata.

Il caos si verifica effettivamente al momento dei ricorsi, perché ancora una volta si è voluto modificare la natura degli istituti. La commissione elettorale, a parte la sua composizione che non le consentirebbe neanche, proprio dal punto di vista soggettivo, di assumere la funzione giurisdizionale, non può e non deve avere tale funzione; altrimenti si aprirebbe una voragine spaventosa di assoluta incertezza del diritto. Basta pensare al numero delle commissioni elettorali ed alla possibilità di diverso orientamento delle medesime per rendersi conto di quali problemi verrebbero a crearsi. Inoltre, quale dovrebbe essere lo sbocco delle eventuali pronunce? Forse un ricorso al TAR ed un successivo ricorso al Consiglio di Stato? Vogliamo prevedere tre gradi di giudizio di merito? Oppure si tratta di una sorta di possibilità di ricorrere per via gerarchica, la quale non essendo esclusa potrebbe essere prevista? O ancora, si prevede il ricorso al

Capo dello Stato? Sono tutte cose che non hanno senso, perché nascono da un equivoco: l'attribuzione, nella sostanza, di una funzione giurisdizionale ad una commissione di tipo amministrativo, che non può avere tale funzione.

Fra l'altro, la funzione giurisdizionale comporta immediatamente, in base alla Costituzione, il diritto alla difesa: trattandosi di decisioni nel merito di diritti soggettivi fondamentali, in un sistema costituzionale e democratico, si ha il diritto ad essere difesi da un avvocato, anche in base ai diritti di uguaglianza sanciti dall'articolo 3 della Costituzione.

Il mio intervento, signor presidente, sarà quindi molto breve poiché non devo far altro che richiamare quanto ho già affermato, come una Cassandra inascoltata, durante tutta la discussione sulla *vexata quaestio*.

Voglio soffermarmi brevemente sull'espressione « di norma ». Come ho già osservato, le cose che non hanno senso non diventano di buonsenso quando formano oggetto di una norma di legge; se una cosa è contro il buonsenso, rimane tale. Come ci hanno insegnato costituzionalisti che probabilmente erano i maestri di quelli che oggi sono membri del Governo, la norma legislativa è innanzitutto un comando, che deve essere necessariamente assoluto e non può essere condizionato *ad libitum*, o sottoposto ad una condizione potestativa, altrimenti non è più tale.

Se si vuole raggiungere un determinato risultato, o lo si fa con una norma precisa — che posso personalmente condividere o meno, questo ora non ha importanza — oppure vengono previsti degli incentivi. Secondo la proposta del ministro, nessuno dei due sessi dovrebbe avere più dei due terzi della lista, per cui se tutti i candidati sono di un unico sesso si viene esclusi dalla competizione elettorale. Non sono però d'accordo sul merito di tale norma, poiché l'articolo 3 della Costituzione, a mio avviso, non consente di prevedere un'imposizione in questa materia. Al riguardo nel nostro paese è stata istituita una commissione, presieduta dall'onorevole Tina Anselmi, che fra l'altro ha anche

una denominazione sbagliata. Essa infatti tratta della parità uomo-donna, mentre sarebbe stato preferibile invertire i due termini, facendo riferimento alla parità donna-uomo per ragioni, in primo luogo, di cavalleria; in secondo luogo, di ordine alfabetico ed, in terzo luogo, di concetto. Se infatti il rapporto fra i due termini indica la direzione verso la quale deve evolversi la parità, utilizzando l'espressione uomo-donna sembra che l'uomo debba chiedere la parità nei confronti della donna, cosa che posso anche condividere ma che non è certamente nelle intenzioni della legge istitutiva della commissione.

Qualora si intenda comunque definire norme positive incentivanti, esse non devono certamente prevedere un determinato obbligo di presenza a pena di nullità, ma devono stabilire concrete forme di incentivo: per ottenere di fatto un determinato risultato, dato che vi sono precisi oneri previsti dalla legge, come quello della raccolta delle firme, basterebbe per esempio prevedere — come nell'emendamento che avevamo inutilmente sostenuto — che le parti politiche concorrenti nelle elezioni hanno diritto a raccogliere il 50 per cento in meno di firme qualora presentino liste con un'equilibrata composizione nelle componenti maschile e femminile, a parte un piccolo margine di scarto, per esempio, del 10 per cento. In tal caso, immediatamente — lo ripeto per l'ennesima volta, anche se posso essere noioso, dato che *gutta cavat lapidem* — l'incentivazione consistente nella raccolta di un minore numero di firme determinerebbe nelle liste una presenza più equilibrata fra i due sessi.

Non capisco, infatti, perché debba essere sempre il gentil sesso ad essere tutelato: finora ho sentito sempre parlare di associazioni femministe e mai di associazioni maschiliste...

ADRIANA VIGNERI. Non ce n'è bisogno! Ci sono già!

CARLO TASSI. Sì, in Italia c'è tutto ed il contrario di tutto; il movimento che ha avuto una notevole risonanza, però, è sem-

pre stato quello femminista. Sarebbe più probabile, quindi, il caso di una lista composta soltanto da donne anziché unicamente da uomini: io, peraltro, mi troverei benissimo come unico uomo in una lista formata per il resto da donne.

ENZO BALOCCHI. Desidero innanzitutto esprimere il mio personale compiacimento per il fatto che il ministro dell'interno, così rapidamente e puntualmente, presenti un testo per l'integrazione di una legge che, come tutte quelle relative alla materia delle elezioni, non è perfetta nella sua prima definizione. I problemi da affrontare in questa materia sono indubbiamente urgenti e vanno rapidamente risolti.

La questione del segretario comunale, per esempio, va presa in considerazione con un'attenta riflessione. Questa figura è passata storicamente attraverso diverse fasi: i segretari comunali erano i primi impiegati nominati dall'amministrazione nei comuni liberali ed erano i responsabili della loro gestione; la loro importanza era crescente in rapporto alle dimensioni del comune. Durante il regime fascista, il segretario comunale diventò impiegato dello Stato, per cui cambiò la sua funzione; anche con la democrazia la sua funzione è rimasta sostanzialmente immutata, poiché la figura del segretario comunale è tuttora disciplinata dalle leggi precedenti al periodo repubblicano, anche se si sono accentuate le funzioni di controllo, fra l'altro con la legge n. 142 del 1990, rispetto a quelle di amministrazione e di gestione. Mi riservo comunque di addentrarmi nella materia quando essa verrà affrontata nel merito, anche perché, come il ministro dell'interno sa bene, si stanno creando diversi problemi nei comuni italiani, per l'esigenza di coordinare le nuove funzioni del sindaco con quelle del segretario comunale.

Sulla convalida immediata, ho dei dubbi: il giuramento immediato del soggetto che assume la qualifica di ufficiale del Governo precedentemente alla convalida crea qualche problema, perché se, per avventura, non fosse convalidato come consigliere, come può accadere, si cree-

rebbe una condizione in qualche modo paradossale, trattandosi di un soggetto che dopo aver giurato è stato già investito da poteri rappresentativi del Governo e dello Stato. Bisognerebbe comunque impedire che si ripeta quanto è accaduto a Torino, anche se non voglio entrare nel merito politico di tale questione. Voglio dire che l'elezione del sindaco dovrebbe avere una convalida autonoma rispetto a quella degli altri consiglieri, facendo seguire immediatamente il giuramento nelle mani del prefetto per assumere la funzione, tipica nel nostro ordinamento fin dall'unità d'Italia, di ufficiale di Governo; tuttavia, ciò mi sembra marginale rispetto al problema e l'ho richiamato soltanto perché mi è parso che potrebbe accadere anche che un sindaco il quale ha solennemente giurato e che è stato investito delle sue funzioni dopo dieci giorni non sia più convalidato.

Sulle deleghe ai consiglieri sono un po' perplesso perché, avendo sottratto per legge il consiglio a qualunque tipo di gestione, anche se l'osservazione del ministro è molto pertinente, ammetterei comunque una delega per i matrimoni. Vi potrebbero infatti essere amministrazioni come quelle di Giorgio La Pira — mi sia consentito — il quale non celebrò il matrimonio di una famosa attrice, che tutti i sindaci avrebbero voluto celebrare, e vi delegò un consigliere repubblicano, laico, il quale non aveva problemi. Potrebbe accadere di incontrare un cattolico osservante che, pur non potendo sottrarsi perché sarebbe sottoposto a sanzioni, potrebbe dimettersi...

DIEGO NOVELLI. Ma le deleghe per i matrimoni possono essere date a qualsiasi cittadino !

ENZO BALOCCHI. Mi riferisco al quadro delle deleghe che il ministro ha accennato in relazione ai consiglieri: quella per i matrimoni mi pare ovvia, mentre sulle altre avrei qualche perplessità in ordine allo spirito nel quale la legge si è letteralmente espressa.

Per quanto riguarda l'espressione « di norma », oggi è l'anniversario della resa e

pertanto mi arrendo anch'io in considerazione dell'enorme difficoltà di una sua interpretazione. Personalmente — è una mia opinione personale — ritengo che la Costituzione, che vieta le discriminazioni fra uomini e donne, cioè le azioni negative, non imponga affatto un'azione positiva perché parla di cittadini (e siamo qui presenti in Parlamento non perché donne o uomini ma perché eletti). A questo proposito la formula del ministro mi pare la più calzante perché evita che si verifichino ancora interpretazioni scorrette e ricorsi; come affermava poc'anzi il collega Tassi, la norma deve essere precettiva, anche se spesso l'espressione « di norma » viene usata nelle leggi. È previsto, per esempio, che le classi scolastiche siano di norma composte da non più di trenta scolari, ma ciò non significa che se ve ne sono trentuno si debba costituire per forza un'altra classe. Il « di norma » ha un significato che anche i giudici amministrativi avrebbero dovuto intendere in questo senso e, poiché la materia implica diritti soggettivi e problemi politici di grande respiro, la formula usata dal ministro mi pare compresa anche nella legge elettorale. Come dicevo prima, essendo oggi il giorno della resa, mi sono arreso...

PRESIDENTE. Perché parla di resa ? Resa a chi ?

ENZO BALOCCHI. Mi sono arreso all'idea che bisogna includere uomini e donne ed accettare la formula del ministro perché l'espressione « di norma » avrebbe potuto implicare liste di soli uomini o di sole donne, consentendo un'interpretazione aperta della norma costituzionale sulla quale abbiamo discusso anche in Assemblea. Sono convinto che sia più opportuno fissare norme che, anche se non sono accettabili per tutti, non diano adito ad equivoci in questa materia.

L'ultimo argomento importante che intendo affrontare è quello dei ricorsi: mi riservo di parlarne da professore di diritto amministrativo e quindi da esperto in materia. Certamente vi è un ricorso finale quando non si possono distinguere gli atti

autonomi: nei concorsi pubblici si può infatti impugnare l'ammissione perché se si aspettasse di impugnare l'esito del concorso per eliminare qualcuno salterebbe l'intero concorso già espletato. Mi è venuto questo dubbio anche se considero che sia giustificata l'idea di non impedire le elezioni perché interviene una sospensiva, come da alcuni anni fanno i TAR. È comunque una materia sulla quale mi riservo di fare alcuni approfondimenti quando la norma arriverà in discussione in questa Commissione.

NICOLA MANCINO, *Ministro dell'interno*. Se potessimo affermare che a garanzia delle liste che sono state presentate si può avanzare un ricorso, ma limitatamente a questo e non per rinviare le elezioni già fissate, allora si dovrebbe analogamente a quanto avviene con l'ammissione con riserva ai concorsi, ricorrere ad una formula che impedisca di arrivare fino in fondo.

DIEGO NOVELLI. Poiché non amo le Cassandre, non vorrei che qualcuno pensasse che oggi io voglia assumerne le vesti. Tuttavia, sia durante la discussione precedente l'approvazione della legge sia in questi anni nel corso del dibattito nell'ambito dell'Associazione dei comuni italiani, qualcuno si era permesso di sostenere che non bastava cambiare la legge elettorale perché, anche se fosse stato eletto Gesù Cristo il quale fosse tornato in terra a fare il sindaco, egli si sarebbe trovato a fare i conti con la finanza locale, il regime dei suoli e la dirigenza, cioè con le tre questioni fondamentali per poter governare un comune, oltre al problema della scelta del personale politico. Proprio in vista delle elezioni amministrative del prossimo novembre stiamo assistendo ad un carosello di candidature che è sconcertante dal punto di vista politico. Spiegate mi come si configurano un generale o un famoso *showman*, pur bravissimo nel suo campo, che vanno a fare il sindaco. Il comune è un'azienda, anche se atipica, che richiede competenze e conoscenze. Lo vedete Gianfranco Funari come direttore di una centrale termonucleare ?

CARLO TASSI. Ma neanche come sindaco del comune di Roma !

DIEGO NOVELLI. Perché il generale Angioni non si candida a dirigere un centro di ricerca biologica o un centro studi per la cura del cancro ? Non lo capisco questo ! Quando, avendo assunto una pesante responsabilità attraverso il voto diretto, non ci si trova in condizione di non fronteggiare la materia, si cercano le scorciatoie e si inventa il *city manager*. Cosa vuol dire *city manager* ?

Qui si mette in discussione la dirigenza. E poiché arriverà in discussione la legge relativa ai segretari generali, affrontiamola ora tale questione ! Ho avuto la fortuna di avere due ottimi collaboratori, il dottor Ferreri ed il dottor Peirani, e quindi non nutro alcun risentimento; tuttavia la figura del segretario generale, soprattutto alla luce della legge n. 142, assume un ruolo ambiguo di controllore e di controllato: deve essere un controllore, la *longa manus* del Ministero dell'interno per controllare le garanzie ? Lo faccia, controlli gli atti, ma allora non diriga più l'azienda perché ciò significa assumere decisioni che poi egli stesso dovrebbe sottoporre ad un controllo. Aboliamo quindi il CORECO, che nella maggior parte dei casi si è rivelato una cosa vergognosa, una sorta di cimitero degli elefanti, un luogo di spartizione e di lottizzazione (penso allo stesso testo bocciato dal CORECO di Torino, approvato da quello di Ivrea e sospeso da quello di Pinerolo). Sono queste le contraddizioni con le quali ci siamo trovati a fare i conti quotidianamente !

Poiché il segretario generale deve essere un dipendente del comune a tutti gli effetti e svolgere funzioni di direttore generale dell'azienda, deve perciò essere assunto attraverso un concorso. Il Governo, l'attuale maggioranza, vuole mantenere la figura del segretario generale in quanto *longa manus* della prefettura, del Ministero dell'interno ? Benissimo, allora svolga funzioni di controllo, offra cioè le garanzie di legittimità degli atti, punto e basta.

Quindi non può esservi un intervento del segretario generale nel merito delle

scelte dell'amministrazione, perché chi è stato eletto risponde soltanto agli elettori e non alle bizzarrie, alle ripicche, al sistema nervoso dei vari segretari generali. Ecco perché chiedo che; riprendendo la discussione sulla legge sui segretari generali; si abbia finalmente il coraggio di superare questo *impasse*. Quindi; eliminazione della figura del segretario generale e scelta netta se egli debba essere o meno un dipendente del comune (per diventare direttore generale del comune). Se invece la maggioranza decide di mantenere in vita questa figura, allora essa dovrà avere una caratteristica completamente diversa da quella prevista. Il futuro segretario generale dovrà essere quindi una sorta di controllore della legittimità degli atti che l'amministrazione comunale compie. Egli non potrà però assolutamente intervenire nel merito delle scelte effettuate.

La legge n. 81 del 1993 cercava di sancire la netta separazione tra esecutivo e legislativo, ossia tra giunta e consiglio. Quindi il sindaco non deve presiedere la prima seduta del consiglio comunale...

NICOLA MANCINO, *Ministro dell'interno*. Da chi la vuol far presiedere ?

DIEGO NOVELLI. Dal consigliere anziano.

NICOLA MANCINO, *Ministro dell'interno*. Nessuno l'ha proposto !

DIEGO NOVELLI. Lo propongo io !

NICOLA MANCINO, *Ministro dell'interno*. La mia proposta è che il consigliere anziano convochi la prima seduta del consiglio e ciò per evitare gli inconvenienti che si sono recentemente verificati.

DIEGO NOVELLI. Se si sancisce che entro dieci giorni il consigliere anziano deve convocare il consiglio e qualcuno vuole fare il Pancho Villa, l'undicesimo giorno interviene il prefetto e convoca il consiglio. Bisogna però stabilire subito la netta separazione tra esecutivo e legislativo.

Che senso ha poi la convalida del sindaco da parte del consiglio comunale ? È grottesco ! Si tratta di un organo che non ha concorso alla sua elezione, un organo che magari, operando nel periodo definito « anatra zoppa », può avere un orientamento opposto a quello del sindaco. Costui è convalidato dagli elettori ! Nel momento che egli giura è automaticamente convalidato. Se vi sono irregolarità, incompatibilità, il cittadino può fare ricorso e vi sarà un organo che deciderà se quella persona poteva o non poteva ricoprire la carica di sindaco. Anche l'atto della convalida dei consiglieri comunali è un assurdo in quanto costoro sono convalidati nel momento dell'elezione.

CARLO TASSI. Ciò avviene anche in Parlamento !

DIEGO NOVELLI. Se invece vi è un ricorso concernente l'irregolarità della votazione o l'incompatibilità dell'eletto, allora sarà l'organo competente a decidere.

NICOLA MANCINO, *Ministro dell'interno*. Perché non immaginare che in materia di ineleggibilità, trattandosi di diritti soggettivi, si vada direttamente dinanzi al tribunale non solo per il sindaco, che ha cause di ineleggibilità maggiori di quelle del consigliere comunale, ma anche per tutti i componenti il consiglio comunale ? Si può ricorrere all'istituto della decadenza se nel corso del mandato dovessero sorgere delle incompatibilità: quindi ricorso al tribunale senza bisogno di passare attraverso la convalida consiliare.

DIEGO NOVELLI. Ricordo nella mia lunga esperienza di situazioni a dir poco assurde. Durante la prima seduta di un consiglio comunale un consigliere si alzò dicendo: quel tale consigliere, ha una vertenza con il comune perché ad una certa data non ha pagato una determinata imposta. In quella seduta si diffondeva il panico in quanto da una parte non si aveva la possibilità di verificare la fondatezza dell'accusa, dall'altra il presunto incriminato non aveva alcuna possibilità di

difendersi. Tutto ciò determinava un patiscio facilmente immaginabile. Il consiglio comunale non può certo assumere decisioni in tal senso, perché spettano al tribunale. Non si possono attribuire ai consiglieri comunali competenze, responsabilità e ruoli che non competono loro: ecco allora i pettegolezzi, le maldicenze, le calunnie e quando ci si trova in situazioni particolarmente pesanti si gioca il tutto per tutto.

Per quanto riguarda il consigliere anziano, devo dire che egli è stato fino ad ora la persona che aveva raccolto intorno a sé il maggior numero di consensi assumendo i voti di lista a quelli di preferenza; in pratica era il cittadino che godeva, pur non essendo il sindaco, del massimo prestigio. Chi è il cittadino che ha il massimo prestigio in realtà come Milano o Torino? Il sindaco eletto, anche se a volte lo sconfitto al ballottaggio è più forte di colui che viene eletto in quanto ha avuto il consenso di liste politiche diverse che si sono coalizzate tra loro. Quindi il consigliere anziano dovrebbe essere (e si tratta di una questione che non mi riguarda personalmente) colui sul cui nome sono confluiti il maggior numero di consensi da parte della cittadinanza e che per questo è collocato in una posizione di prestigio rispetto agli altri.

Per quanto riguarda la figura del consigliere delegato, ritengo che non se ne debba far nulla, signor ministro. I matrimoni possono essere celebrati da qualsiasi cittadino, anche se non ricopre la qualifica di consigliere comunale. Vi sono le commissioni consiliari e il sindaco può benissimo farle presiedere da un consigliere comunale, altrimenti facciamo rientrare dalla finestra ciò che abbiamo fatto uscire dalla porta. Siccome gli assessori sono solo otto e gli appetiti sono molti, rischiamo di riempire l'amministrazione di consiglieri delegati che poi non si sa bene a chi rispondano. Siamo pertanto assolutamente contrari alla figura del consigliere delegato.

GIAMPAOLO D'ANDREA. Signor presidente, confermo il giudizio positivo del

nostro gruppo, già espresso durante l'audizione svoltasi all'inizio del mese di agosto, sulla tempestiva iniziativa assunta dal Governo che ringrazio per essere nuovamente qui presente.

Per quanto riguarda i punti specifici posti alla nostra attenzione, concordo con chi ha proposto di disciplinare il passaggio dalla elezione alla convocazione della prima seduta del consiglio comunale. È giusto che venga compiuta dal sindaco, così come è giusto che il consiglio venga presieduto dal consigliere anziano.

Le obiezioni sollevate dal collega Novelli in realtà possono essere risolte dai numeri. Oltre ai casi paradossali da lui esposti, ce ne sono tanti altri in cui tale evento non si verifica; una volta convocato il consiglio, il consigliere anziano, nominato tale sia in quanto candidato sindaco sconfitto sia in base alla lista del consiglio, sarà colui che avrà avuto il maggior numero di suffragi. In tal modo la questione può essere definitivamente risolta: avremo candidati sindaci sconfitti che avranno più suffragi di altri consiglieri ma in molti casi avremo consiglieri eletti con più suffragi del candidato sindaco sconfitto. Il criterio quantitativo può dunque risolvere le obiezioni del collega Novelli, perché dall'esposizione del ministro si evince che potrebbe verificarsi il caso di un sindaco non eletto che diventa consigliere comunale avendo conseguito un numero di suffragi più ampio di ciascuno dei consiglieri comunali eletti; egli tuttavia non sarebbe il consigliere anziano perché il computo dei voti è ancorato — e comprendo le ragioni di tale scelta — alla somma del voto di lista più il voto di preferenza riportato nella lista e non nel collegamento.

Ritengo perciò opportuno definire un meccanismo grazie al quale procedere sulla base dei numeri assoluti. Tale scelta non sarebbe del tutto incoerente se si considera che il candidato sindaco sconfitto e proclamato consigliere comunale viene detratto come consigliere comunale dalla lista a lui collegata; nel caso ipotetico che ci siano solo due o tre liste, le medesime avrebbero un candidato in meno tra gli eletti. Dunque, già si verificherebbe

un'anomalia ed allora, anomalia per anomalia, sembra opportuno rispettare il criterio quantitativo.

Quanto al ballottaggio, mi sembra giusta la precisazione che è stata fatta. Ritengo invece opportuno approfondire la materia relativa agli statuti, una materia che ho già affrontato nel corso della precedente audizione svoltasi il 3 agosto. Oggi il ministro ha posto il problema del termine troppo lungo per l'adeguamento degli statuti anche in materia incompatibile con la nuova legislazione. Il problema è serio: non si può immaginare che rimanga in vigore per un anno una norma statutaria palesemente in contrasto con la normativa vigente. Non credo che dovrebbe essere questa l'interpretazione ma, se così fosse, mi sembrerebbe opportuno un correttivo per ridurre il termine di un anno.

Esiste anche la questione relativa alle maggioranze con le quali si rende possibile la modifica degli statuti. L'introduzione del sistema elettorale maggioritario apre tale problema perché, accettando la tesi di una distinzione netta di poteri tra l'amministrazione ed il consiglio, dobbiamo rafforzare gli strumenti di garanzia. La maggioranza consiliare collegata al sindaco ha non solo il privilegio della conduzione amministrativa e delle relative scelte, sia del sindaco sia del consiglio, ma addirittura il potere assoluto in ordine agli strumenti di garanzia e di funzionamento del consiglio. Infatti, in base alla precedente normativa, in alcuni casi bastava la maggioranza assoluta per modificare lo statuto: ora la maggioranza assoluta degli assegnati è addirittura più bassa della maggioranza di cui dispone la lista o il gruppo di liste che vince le elezioni collegandosi al sindaco. Tale questione, almeno relativamente ad alcuni casi, deve essere immediatamente disciplinata in maniera più seria.

Una seconda osservazione che ho avuto modo di avanzare nel corso della precedente audizione concerne l'articolo 15 della legge n. 81 del 1993, relativo ai casi in cui l'elezione dei rappresentanti in alcuni enti ed organismi è riservato al consiglio. Non discuto delle nomine di com-

petenza del sindaco per gli enti di gestione; ce ne sono alcune espressamente riservate al consiglio per gli enti in cui il legislatore ritiene di dover mantenere una rappresentanza plurima di interessi più vasti rispetto a quelli del consiglio comunale (per fare un esempio minimo, ricordo le comunità montane) nei quali si prescrive l'elezione di rappresentanti sia della maggioranza sia delle minoranze. La materia è complessa perché la legislazione regionale è molto differenziata e perché esiste un problema di sostanza: con una maggioranza del 60 per cento e più, quale risulta dal sistema maggioritario, si sceglie anche il membro della minoranza se non esiste un correttivo o un vincolo, cioè se non si procede alla votazione separata. Se è questo l'obiettivo, tanto varrebbe attribuire al sindaco anche la nomina nei consigli comunali; se invece vogliamo garantire la presenza plurima, non deve esserci un beneficio per la maggioranza rispetto alla possibile minoranza.

In questa materia ed in questa fase le maggioranze sono così complesse ed articolate per cui il ragionamento deve basarsi soprattutto sul criterio della garanzia e non su quello della convenienza di questo o quello schieramento. In proposito appare opportuna un'ulteriore riflessione.

Sempre in materia di statuti, nel caso in cui la norma preveda che il presidente dell'assemblea sia eletto e che la maggioranza possa modificare lo statuto con la maggioranza semplice ci sarà l'interesse a sopprimere tutte le norme statutarie che prevedono l'elezione del presidente dell'assemblea disgiunta da quella del sindaco. Quest'ipotesi, che mi sembra evidente, costituisce un motivo di conforto alla tesi di modificazione delle norme concernenti le garanzie.

Ritengo molto interessante tutta la parte relativa alle modifiche del cosiddetto procedimento elettorale. Nelle leggi approvate di recente, a partire dal testo unico fino alla legge n. 81 si è sempre previsto che per le imperfezioni nella presentazione delle liste dovesse prevalere la volontà di presentazione rispetto alla perfezione formale dell'atto che rappresentava quella

volontà. Come il ministro ricorderà, la prima applicazione di questa normativa ha suscitato una serie di iniquità, non solo in relazione alla presenza delle donne nelle liste, ma anche con riferimento alle firme, anzi addirittura all'eccesso di firme ed alle modalità di raccolta, che in alcuni casi sono diventati causa di esclusione. Una più puntuale disciplina legislativa relativamente ai comportamenti delle commissioni elettorali, mandamentali, circoscrizionali, potrebbe essere molto utile per evitare il contenzioso elettorale. La questione vera, infatti, è rappresentata dall'esigenza di evitare il contenzioso elettorale sul procedimento a fini di certezza nello svolgimento delle elezioni.

Per quanto riguarda la disciplina della campagna elettorale, se affronteremo il problema per le elezioni alla Camera ed al Senato, correggendone l'impostazione, dovremo a mio avviso inserire in un unico progetto di legge tutta la materia delle campagne elettorali ad ogni livello, da quello referendario a quello dei comuni, delle province, delle regioni e del Parlamento anche perché mi sembra ingiusto prevedere condizioni di maggiore favore, per esempio, per un candidato alla carica di sindaco rispetto ad un candidato al Parlamento. È necessaria una certa organicità di impostazione e dovremo poi valutare l'opportunità di prevedere specifiche norme applicabili già nella campagna elettorale per le elezioni amministrative del 21 novembre.

ADRIANA VIGNERI. Desidero innanzitutto ringraziare il ministro dell'interno poiché la sua relazione ci consente di riflettere su molti argomenti, sui quali già diversi colleghi hanno recato il loro contributo.

La prima questione che è stata affrontata è quella dei segretari comunali, che il ministro ha opportunamente inserito nel tema generale della distinzione tra le funzioni di governo e di gestione e l'imparzialità amministrativa. Anch'io ritengo che la funzione dei segretari comunali debba essere attinente all'imparzialità, o più semplicemente alla legittimità, ma non credo

che tale considerazione ci aiuti molto nel risolvere i problemi che si presentano: un supporto di controllo e di revisione per quanto riguarda la legittimità, o è esterno, ed in proposito abbiamo una norma costituzionale per i comuni e le province (mi riferisco all'articolo 130 della Costituzione), oppure è interno, ed allora il segretario comunale deve far parte a tutti gli effetti dell'amministrazione.

In proposito, abbiamo il precedente normativo della legge n. 142 del 1991, che fa riferimento agli albi professionali: potremmo quindi approfondire il discorso ed approvare una legge che istituisca effettivamente un albo professionale, che non deve essere all'interno dell'ordinamento del Ministero dell'interno, poiché altrimenti finirebbe con l'essere poco più che una finzione. Mi auguro che su questi temi avremo modo di ragionare approfonditamente nel corso dell'esame dei progetti di legge concernenti la figura del segretario comunale, ma desidero segnalare fin d'ora che il tema vero da affrontare è quello dell'autonomia comunale e provinciale.

Una seconda questione riguarda il sindaco eletto, il giuramento, la convocazione del consiglio comunale, la presidenza del primo consiglio comunale. In proposito vorrei svolgere soltanto qualche riflessione, rimandando un giudizio definitivo sul da farsi ai nostri successivi lavori sul disegno di legge governativo. In effetti, la questione è complessa dal punto di vista sia politico sia tecnico: a mio avviso, la figura del consigliere anziano aveva un senso quando la convocazione del consiglio comunale non poteva che essere fatta da lui in quanto non vi era ancora un sindaco; nel consiglio comunale, cioè, la formazione della maggioranza e della giunta, nonché la nomina del sindaco erano cose di là da venire. La scelta del consigliere anziano, quindi, in quel caso, rappresentava una necessità; oggi mi chiedo, indipendentemente da ogni altra considerazione, se abbia ancora senso mantenere il ruolo del consigliere anziano per le convocazioni ...

GIAMPAOLO D'ANDREA. Solo per la presidenza della prima seduta.

DIEGO NOVELLI. Invito la collega Vigneri alla seguente riflessione: il rischio di un ritardo nella convocazione del consiglio comunale è molto più alto da parte del sindaco anziché del consigliere anziano, a parte il caso eccezionale di Torino, nel quale si presentavano questioni di natura diversa. Richiamo l'attenzione del ministro su questo aspetto: il sindaco potrebbe trovarsi in uno stato di necessità che lo spinge a rinviare la convocazione, se non ha ancora messo a posto la sua squadra. Volete che se ne occupi il sindaco? Vi suggerisco allora di prevedere che le squadre vengano presentate prima del ballottaggio...

ADRIANA VIGNERI. Vorrei continuare a seguire il filo del mio discorso. Si è già fatto notare che il sindaco, dopo aver presentato il suo programma e la sua squadra durante la campagna elettorale, non avrà nessuna...

DIEGO NOVELLI. Non è obbligatorio presentare la squadra, che si può anche cambiare dopo, tant'è che a Torino ne hanno presentata una e poi l'hanno modificata.

ADRIANA VIGNERI. Mi sembra vi sia un argomento in più per sostenere che deve trattarsi di una competenza del sindaco, che è costretto a fare il più presto possibile una cosa che, dal punto di vista politico, doveva essere fatta prima. Nulla osta, quindi, che ciò sia previsto anche dal punto di vista giuridico.

Anche per quanto riguarda i poteri sostitutivi non vi sono ostacoli, poiché basta stabilire chiaramente, se non è già previsto dalle norme, che i poteri sostitutivi, si attivano quando della convocazione si occupa sia il consigliere anziano o chiunque altro, sia il sindaco eletto. Per ragioni sistematiche, comunque, mi sembra più coerente che la convocazione venga effettuata dal sindaco eletto. Il problema della convalida si inserisce naturalmente in questo ambito, poiché il consiglio può essere convocato dal sindaco eletto se questi ha giurato: vi è, quindi, il rischio

che giuri un sindaco che poi non viene convalidato. Mi sembra, almeno, che la proposta del ministro di un giuramento immediato, e quindi della successiva possibilità del sindaco di convocare il consiglio, comporti tale rischio...

PRESIDENTE. Oggi il giuramento è per l'attribuzione di una funzione in più: quella di ufficiale di governo. Qualora non abbia giurato, il sindaco è sempre tale ed è nella pienezza dei suoi poteri, ad eccezione di quest'ultima funzione che gli deriva dal giuramento.

ADRIANA VIGNERI. Quindi, il problema del giuramento immediato non si presenta ma rimane quello della convalida. Per quanto riguarda quest'ultima, non si pongono grandi questioni ma essa può essere strumentalizzata a fini politici; sappiamo benissimo che può avvenire. Resta tuttavia una valutazione di carattere tecnico-giuridico sui requisiti di eleggibilità rispetto alla quale vi è la tutela giurisdizionale immediata, per di più di competenza del giudice ordinario, il quale è ancora oggi il giudice che offre le maggiori garanzie.

Credo che potrebbe essere una buona idea quella di omettere la fase della convalida; tuttavia su questo desidero riservarmi uno spazio di ulteriore riflessione perché so bene che la convalida da parte degli organi collegiali dei propri componenti è un principio fondamentale del nostro ordinamento giuridico ed eliminarlo, sia pure per l'ultimo degli organi democratici, non è un fatto cui si possa acconsentire a cuor leggero. Su questo punto è bene dunque fare un'ulteriore riflessione; certo, se dovessimo scegliere questa strada...

NICOLA MANCINO, *Ministro dell'interno*. I testi di diritto pubblico sono per la conferma di questo principio, però vi è un'evoluzione in atto.

ADRIANA VIGNERI. Sì, vi è un'evoluzione in atto, come non vi è dubbio che la fase della convalida da parte dell'organo

collegiale dei propri componenti abbia perso smalto e credibilità ed anche prestigio nell'ordinamento; di questo sono consapevole per cui rifletterò bene prima di pronunciarmi a favore dell'eliminazione.

Ritengo risolvibile il problema delle norme incompatibili che i comuni devono abrogare entro un anno: le norme incompatibili restano tali anche durante l'anno, oppure nei sei mesi, se decidiamo che tale periodo sia sufficiente, e quindi permane un conflitto di norme da risolvere da parte del giudice. Il termine fornito per l'adeguamento fa scattare i poteri sostitutivi ma non rende legittime le norme, altrimenti dovremmo dire — più onestamente dal punto di vista del legislatore nazionale — che le norme entrano in vigore dopo un anno nei confronti degli statuti comunali e che in quell'arco di tempo i comuni possono introdurle con le modificazioni di dettaglio che servono nei singoli casi concreti.

Il nostro gruppo è molto sensibile all'altro tema connesso, cioè quello delle maggioranze: credo che dovremmo rivedere tutta la legislazione in materia, comunale, provinciale e degli organi connessi e derivati come le comunità montane, per introdurre le garanzie che non sono state introdotte per ragioni politiche dalla legge n. 81 perché i temi del dibattito erano interamente assorbiti dalle questioni strettamente elettorali; pertanto questo problema, per quanto ci fosse perfettamente presente, non ha avuto spazio, come altri, in quella sede.

Sul tema delle liste delle donne in questo momento direi soltanto una cosa: so che da parte degli studiosi del diritto costituzionale vengono avanzate molte perplessità...

NICOLA MANCINO, *Ministro dell'interno*. Vorrei chiederle una esplicitazione sulla rappresentanza delle minoranze. Non so se posso riassumere che, per quanto riguarda gli enti strumentali, che il comune si è dato per ragioni di speditezza, governa la maggioranza con la responsabilità della maggioranza...

ADRIANA VIGNERI. Non c'è dubbio, concordo.

NICOLA MANCINO, *Ministro dell'interno*. Per gli enti non strumentali, tipo le comunità montane, vi è bisogno di individuare lo strumento di difesa del diritto delle minoranze, non senza trascurare però che nel corso di questo cinquantennio le minoranze si sono insinuate all'interno delle maggioranze facendo scattare un altro meccanismo e le maggioranze si sono insinuate all'interno delle minoranze preferendo catturare una minoranza anziché un'altra. Questa è un'esperienza storica che va vista sia positivamente sia negativamente. Per quanto riguarda gli enti strumentali siamo d'accordo, la responsabilità è dei comuni.

ADRIANA VIGNERI. Sono d'accordo anch'io oltre al collega Novelli; parlavo infatti di norme di garanzia, principalmente quella che riguarda la stessa modifica dello statuto, che è la più chiara di tutte.

In materia di composizione delle liste, credo che vada affrontato il tema della costituzionalità della formazione di liste in cui la prescrizione fosse imposta in modo tassativo ma temporaneo; in fondo non abbiamo avuto occasione di approfondire questo tema: qualcuno ha invocato l'articolo 3 per dire che era incostituzionale, altri — e anch'io — lo richiamano per dimostrare che è costituzionale e pertanto si rende necessario un approfondimento per uscire dal generico. Ritengo che la costituzionalità possa essere motivata in modo sostanzioso, tanto più se ad una norma di questo genere viene attribuita efficacia temporanea.

Per quanto riguarda le deleghe ai consiglieri, avanzo la seguente proposta: perché, invece di stabilire le materie in cui non si possono dare deleghe ai consiglieri, non stabiliamo quelle nelle quali le deleghe sono consentite, introducendo in tal modo una sorta di tassatività al contrario? Mi sembrerebbe più utile perché, tutto sommato, anche se non ho mai svolto funzioni di amministratore locale come

molti dei presenti, penso che risulti difficile evitare che vi siano argomenti di carattere più politico e meno amministrativo-gestionale, sui quali concordo con quanto ha detto il ministro, in cui la delega ad un consigliere possa avere una certa utilità; mi riferisco, per esempio, agli affari istituzionali quando di questi si tratta in termini più culturali. Ritengo che sia più difficile da gestire una norma concernente le materie in cui non si possono attribuire le deleghe rispetto ad un'altra che prevede i tipi di deleghe che si possono dare: essendo tassativa in quel senso potrebbe risultare più semplice da applicare.

L'ultima questione è quella dell'impugnazione degli atti del procedimento elettorale. In base alla mia esperienza ed ai miei studi, ritengo che in questa materia norme che vietino l'impugnazione o la prescrivano soltanto alla fine rischiano di essere del tutto inefficaci, perché prevalgono di gran lunga i principi di ordine sistematico elaborati in tantissimi anni dalla giurisprudenza, oltre naturalmente alle norme costituzionali. In tal modo sarebbe sempre la giurisprudenza ad attribuire carattere di atto amministrativo con effetti esterni al singolo atto e quindi faremmo norme del tutto inutili; mi sembrerebbe pertanto più utile intervenire sul processo amministrativo, stabilendo in che tempi, termini e modi, come d'altra parte spesso fanno le leggi più recenti, si può ricorrere al giudice. Infatti una forma di ricorso interno di carattere amministrativo non risolverebbe certamente il problema.

BRUNO LANDI. Vorrei trattare subito la questione, che mi sembra rivesta in questo momento maggiore rilevanza politica, della presa di posizione dei vari sindaci, eletti direttamente sulla base del nuovo sistema elettorale, in rapporto alla questione della governabilità dei comuni. Poiché mi sembra di aver letto che l'onorevole Bianco, nuovo sindaco di Catania, avrebbe in animo di riunire tutti i sindaci « offesi » per assumere una sorta di posizione comune rispetto al problema, suggerirei al ministro...

ENZO BALOCCHI. Offesi da chi ?

BRUNO LANDI. Dalla situazione, dalla difficoltà di governare, dal rischio di apparire inadempienti rispetto ai cittadini...

CARLO TASSI. Offesi dall'essere stati eletti sindaci !

BRUNO LANDI. Suggerirei pertanto al ministro di individuare, prima che si determini una nuova corporazione, un canale istituzionale, un momento di confronto che offra a questi sindaci la possibilità non soltanto di protestare attraverso la stampa, ma di portare un contributo di idee e di proposte al fine di risolvere il problema, passando da un momento propagandistico ad uno propositivo. Potrebbe trattarsi di un convegno da organizzare in tempi rapidi d'intesa con il ministro dell'interno e con la partecipazione dei Presidenti dei due rami del Parlamento. Vorrei comunque che si ragionasse seriamente su questo.

Desidererei inoltre esprimere un convincimento: abbiamo un illustre precedente in materia. Quando si riformò la sanità si pensò che sostituendo organi collegiali con amministratori fortemente configurabili come *manager* il problema di un miglior funzionamento del sistema potesse essere risolto. Lungi da me contestare l'ispirazione culturale di tipo efficientistico di recupero di valori che ben comprendiamo, siamo però tutti convinti che non basti un amministratore straordinario né un *city manager* a capo di un sistema complessivamente inadeguato rispetto a nuove necessità.

Ciò significa che si sta determinando una forte contraddizione tra gli effetti della nuova legge elettorale, le funzioni dei nuovi sindaci con i loro nuovi poteri e l'apparato di funzionamento complessivo degli enti locali. Vanno quindi riviste norme, procedure, controlli e legislazioni e qui richiamo un'affermazione del collega Novelli sottolineando la complessità dell'azienda comune che per alcuni versi è industria o erogazione di servizi, per altri, avendo per oggetto l'uomo in prima persona, è azienda sociale.

Il problema che mi permetto porre è quello di una complessiva riflessione relativamente all'attuale condizione di organizzazione dei comuni. Aggiungo che su questo problema è destinata ad incidere fortemente la prospettiva generale nella quale ciascuno di noi intende porsi: se intendiamo esaltare ulteriormente gli elementi autonomistici, e lo facciamo in particolare modo in rapporto al tema della finanza locale affermando il principio che i comuni debbano in qualche modo trovare un equilibrio finanziario attraverso forme di imposizione autonoma, appare chiaro che da questo presupposto scaturisce una facoltà di autorganizzazione maggiore rispetto a quella tradizionale.

La configurazione dei nuovi poteri affidati al segretario generale del comune dovrebbe inserirsi all'interno della complessiva riflessione sull'organizzazione oggettiva e strutturale degli enti locali. In questo senso mi sembra giusta la riflessione compiuta dal ministro circa la collocazione del segretario generale. Da un lato vi è l'esigenza di una riorganizzazione delle funzioni di governo secondo moderni criteri imprenditoriali, dall'altro vi è l'esigenza di definire un perno di garanzia circa il complessivo funzionamento dell'istituzione; quindi, per un verso non tanto un *city manager*, ma un'organizzazione manageriale complessiva con forti connotazioni autonomistiche, per un altro, un cardine di garanzie della complessiva imparzialità del funzionamento dell'istituzione. Allora si può riconfermare il principio del segretario generale secondo il concetto dell'imparzialità e della garanzia, dando ai comuni facoltà di autorganizzarsi in nuove procedure.

Poiché tali questioni sono opinabili e non sempre chiaramente comprese dalla pubblica opinione, anzi facilmente strumentalizzabili, sarebbe importante un momento di confronto istituzionale, in modo tale che i nuovi sindaci abbiano una sede nella quale esprimere responsabilmente ed ufficialmente le proprie opinioni. Una conferenza, un convegno con forte valenza istituzionale in modo che si possano ricon-

durre nell'ambito di un confronto corretto strumentalizzazioni e mistificazioni di problemi veri.

CARLO TASSI. Una conferenza Stato-comuni !

BRUNO LANDI. Non dico questo, mi riferisco ad un momento istituzionale legato alle circostanze. Tutto ciò rischia però di essere oggetto di facili strumentalizzazioni.

Sono d'accordo nel sopprimere la dizione « di norma » e rendere così la norma più chiara e netta. Per quanto riguarda poi la questione del giuramento del sindaco, concordo con quanto proposto dal ministro circa l'immediatezza del giuramento nelle mani del prefetto. Ritengo tra le varie ipotesi praticabili, in questo discostandomi dal collega Novelli, opportuno affidare al sindaco il diritto-dovere di convocare il consiglio in prima battuta. Mi pare giusto riconoscere al consigliere anziano il diritto-dovere di presiedere il consiglio comunale sulla base di un principio quantitativo, così come è stato precedentemente illustrato. Affermare in linea pregiudiziale che il consigliere anziano sia il sindaco non eletto, diciamo il secondo, rischia di definire per principio una contraddizione politico-istituzionale troppo forte che potrebbe portarci lontano da possibili soluzioni.

Circa la contraddizione tra normazione statutaria e legge n. 81, mi rendo conto che la questione rivesta delicati profili istituzionali, pongo però il seguente problema: uno statuto comunale, espressione di autonomia istituzionale, non ha la stessa valenza costituzionale di uno statuto regionale per la diversa rilevanza costituzionale delle regioni e dei comuni. Non so se in una riflessione sulla gerarchia delle fonti non si debba affermare nettamente che le norme degli statuti comunali, che sono in oggettiva contraddizione con la legge n. 81 e con i principi della legge dello Stato, debbano considerarsi oggettivamente caducati senza andare alla ricerca di rilievi costituzionali. Mi rendo però conto della delicatezza costituzionale di un'affermazione del genere.

Circa le norme di garanzia, sono d'accordo con il collega D'Andrea. Per quanto attiene infine ai consiglieri delegati, mi sembra che la proposta della collega Vigneri rischi di essere inefficace nella sostanza, in quanto è difficile definire dal centro quali possano essere i poteri delegati. Esprimo inoltre una diffidenza simile a quella manifestata dal collega Novelli sul tema della delega ai consiglieri comunali, in quanto in realtà un piccolo « mercato » questo dato lo prefigura. Nessuno di noi vuole essere assolutamente intransigente e queste cose possono a volte rappresentare strumenti utili per assicurare la governabilità di un ente locale, però mi sembra che rischiamo di tornare a vecchie abitudini, per cui sarei propenso ad escludere in assoluto il tema della delega. Altra cosa sono le commissioni ed i poteri derivanti dall'autonomia del consiglio.

Per quanto riguarda la questione della convalida, mi sembrano utili le riflessioni svolte; va senza dubbio superato l'attuale sistema stabilendo che il sindaco, il quale presta giuramento nelle mani del prefetto, viene con ciò stesso automaticamente convalidato ai fini dell'ordinamento. Essendo il sindaco anche consigliere comunale, con le opportune precisazioni di legge quel momento potrebbe essere considerato esaustivo circa la convalida, fatti salvi i rilievi che possono essere portati in sede giurisdizionale.

Circa l'autoconvalida dei consiglieri tramite riunione del consiglio comunale, non mi lasciano indifferente le valutazioni svolte dal collega Balocchi. Si potrebbe pertanto trovare una formula della convalida che rovesci i termini del problema, vale a dire convalida tacita anziché esplicita tramite votazione. In altre parole, la convalida dovrebbe avvenire attraverso una mera dichiarazione del consigliere anziano circa la validità a tutti gli effetti dell'assemblea, salvo che non siano manifestate eccezioni da parte di qualcuno dei consiglieri, delle quali si prende atto e che vengono trasferite nella sede giurisdizionale competente. Si potrebbe trovare una formula di convalida meno solenne e meno

formale di quelle sinora seguite, che potrebbe consentire lo sveltimento dei lavori.

ALFONSINA RINALDI. Desidero svolgere soltanto alcune brevi notazioni, essendo pienamente d'accordo con quanto detto dalla collega Vigneri.

Con riferimento all'ultima ipotesi di lavoro avanzata dal collega Landi in merito ai segretari comunali — ricordo che da tempo tale materia è in discussione in questa sede — ho apprezzato che il ministro in merito abbia parlato del concerto con il ministro per la funzione pubblica. Ho apprezzato questo concetto perché, nella prima fase della discussione di questo importante tema, mi ero permessa di suggerire che fosse ascoltata anche l'opinione del ministro Cassese, non già per mettere in discussione le competenze del ministro dell'interno, bensì per tener conto del programma di Governo e del riordino complessivo della pubblica amministrazione, nel cui ambito va inquadrato il nuovo *status* dei segretari comunali.

Desidero poi svolgere una brevissima riflessione sulla questione relativa al « di norma », augurandomi che per la presenza del 30 per cento di uno dei due sessi non si riprenda dall'inizio la discussione e si possa dare per acquisito un atto che il Parlamento ha approvato, cioè la legge elettorale nazionale. Il ministro ha fatto riferimento, citando l'opinione del ministro Barile, alla legge elettorale per il Senato; certamente non gli sfuggirà il riferimento alla legge elettorale approvata per la Camera: in termini emblematici ma tassativi è stata confermata, per la parte proporzionale, l'alternanza di un uomo e di una donna nella lista. Questa decisione rappresenta un passo innanzi ed auspico che il medesimo possa essere acquisito e si possa evitare di riprendere da capo la discussione, rendendo tassativo il termine anche per la legge elettorale concernente i comuni.

Vorrei ricordare che il riferimento alla legge per il Senato è meno « traducibile » nella legge per l'elezione dei sindaci. Il gruppo del PDS ha rinunciato a presentare una modifica relativa alla percentuale

delle presenze femminili nel sistema elettorale per il Senato per non intaccare il principio del sistema uninominale; invece abbiamo presentato un emendamento per il sistema elettorale per la Camera perché nel sistema proporzionale è possibile non modificare la percentuale del 70 per cento che incide sul criterio uninominale. Dunque, mi sembrerebbe opportuno prendere come riferimento la legge elettorale per la Camera.

Ribadisco l'auspicio che non si riapra la discussione, anche perché ritengo politicamente importante giudicare la norma in quanto capace di sollecitare un processo che mi auguro quanto prima possa essere completamente superato dai fatti, essendo il medesimo già avviato.

NICOLA MANCINO, *Ministro dell'interno*. Il Senato ha votato un ordine del giorno relativo alla legge elettorale per la Camera, per cui l'alternanza sarebbe rispettata anche qualora i candidati non fossero rigorosamente nell'ordine uomo-donna. Dunque, vi è una deroga al principio e, nella prima applicazione, un'interpretazione molto elastica. Buona parte dei sostenitori della norma « ombrello » sostengono invece che nella prima applicazione della legge sia necessario dare questo *input*; ma, tra dieci anni, probabilmente saranno travalicati i limiti fissati dalla norma.

Sono al corrente di una convenzione nazionale del Movimento femminista progressista. Da tale convenzione emerge l'affermazione centrale che le donne non devono avere protezione e che devono arrivare al risultato in base alle loro capacità. Mi auguro che questa condizione si realizzi quanto prima.

ALFONSINA RINALDI. Mi fa piacere constatare che il ministro segue con attenzione la problematica femminile. Per dovere e per scelta, non leggo solo i giornali ma anche i documenti e mi permetto di dire che quello al quale lei fa riferimento contiene l'affermazione da lei richiamata dopo però aver ribadito che la conquista conseguita con la legge sui sindaci ed

anche con quella elettorale nazionale è così importante che ci può consentire, conducendo la battaglia sui due terreni, di auspicare un nuovo risultato. Sarà mia cura fornire al ministro il documento nella sua completezza, nonché invitarlo alle manifestazioni del Movimento.

NICOLA MANCINO, *Ministro dell'interno*. L'onorevole Livia Turco mi ha gratificato di una serie di aggettivi dispregiativi.

ALFONSINA RINALDI. Ho auspicato all'inizio del mio intervento che non si riaprisse l'ampia discussione ed ho indicato la linea che, a mio avviso, andrebbe seguita.

L'ultimo punto che vorrei affrontare è, più che una notazione, una domanda, una curiosità di carattere politico. Premesso che ho apprezzato che il ministro Elia, recatosi dal Presidente della Repubblica, ha dichiarato che entro dicembre dovrebbero essere compiuti tutti gli atti per consentire le elezioni, vorrei ricordare l'affermazione resa dal ministro dell'interno agli organi di stampa relativa alla sua volontà di valutare l'ipotesi di una scadenza anticipata dei consigli comunali.

La materia era stata affrontata in questa sede nel corso della precedente audizione ed era stato fatto presente che parte dei consigli comunali e provinciali sarebbero eletti con il nuovo sistema e metà rinnovati in scadenze successive, fino al 1995. Non mi sfuggono le problematiche politiche che sono dietro questa affermazione, ma vorrei chiedere al ministro se la questione sia al momento sospesa e quali siano le sue valutazioni ed intenzioni.

PRESIDENTE. Desidero svolgere rapidamente alcune considerazioni personali ad integrazione della vasta gamma di ipotesi e proposte emerse in questa sede.

Per quanto riguarda la figura del segretario comunale, ritengo che la discussione sul tema specifico ci permetterà di svolgere gli opportuni approfondimenti procedurali e di merito. Per quanto concerne, invece, l'espressione « di norma », desidero ricor-

dare al ministro e alla Commissione una proposta che potrebbe essere presa in considerazione anche in sede di esame del disegno di legge governativo.

Posto che si intende eliminare gli equivoci ed orientarsi verso la tassatività, eliminando l'espressione « di norma », la proposta è di aggiungere la specificazione dei due terzi, o di altra quota, degli assegnati. In fondo, lo spirito della norma, che è stato accettato un po' da tutti per la Camera dei deputati, con riferimento alla quota del 25 per cento, è quello della collocazione di lista alternata: al riguardo sono in parte in contrasto con il parere del ministro Barile, il quale sostiene che la collocazione alternata ha un significato oggettivo e non procedurale.

Non si può scantonare dal principio dell'alternanza, ma posso inserirne solo un candidato. Siccome, però, nei comuni sotto e sopra i 15 mila abitanti, a meno dei due terzi, o dei tre quarti non posso andare, è ovvio quale debba essere la composizione della lista, comunque nei limiti minimi previsti. Vi sarebbe quindi questa possibilità, qualora si tratti di una lista composta unicamente da uomini o da donne, di autolimitarsi negli ambiti minimi previsti, sotto i quali non è possibile andare.

Questa « valvola » impedirebbe l'obiezione di costituzionalità: mi sembra si tratti di una soluzione intelligente ma non so se possa essere condivisibile; occorre ancora una riflessione. Eliminando, quindi, l'espressione « di norma », se non formo la lista nel modo previsto, non ho bisogno di motivazioni, poiché mi autolimito e i cittadini sanno che nella lista non ci sono donne.

CARLO TASSI. Quindi, non si completa la lista.

PRESIDENTE. Esatto. Per quanto riguarda il giuramento del sindaco, ritengo che esso debba aver luogo subito dopo l'elezione, come di fatto è avvenuto, dato che il giuramento attiene non alle funzioni di sindaco ma a quella funzione statale autoritativa che lo Stato dà al sindaco per certi compiti, come per esempio quello di

polizia. Occorre, quindi, effettuare una completa distinzione: la qualità di sindaco viene riconosciuta in base all'elezione da parte dei cittadini, e non della conferma, che non è costitutiva.

La convalida è un istituto risorgimentale che si collegava ad un concetto di esasperata autonomia locale, che in sostanza, come osservava giustamente l'onorevole Novelli, è anche un po' al di sopra dello Stato di diritto, che ha decontrattualizzato i rapporti. Quando mi sono opposto ad un allargamento della sfera contrattuale nel pubblico impiego, non intendevo assumere una posizione contro i sindacati ma ero mosso dalla convinzione che in uno Stato di diritto più lo stato giuridico, non quello economico, esula dal contratto e più sono le garanzie per i lavoratori: se contrattualizzo queste ultime, le metto in mano alla parte forte del rapporto di lavoro.

Mentre per quanto riguarda la sfera economica, il decentramento e la contrattazione periferica sono utili per rendere più duttile il sistema, quando lasciamo alla contrattazione alcuni degli istituti dello stato giuridico (il ministro Cassese comincia a sollevare qualche contestazione in merito) facciamo un passo indietro e non avanti nella tutela del lavoratore. Si tratta comunque di una mia opinione: nel caso al nostro esame, però, la convalida è un diritto più della maggioranza che del consiglio. Nella mia lunga esperienza di amministratore locale, ho visto degli sgorbi soprattutto quando la tentazione, anche per dispetto, della maggioranza è stata quella di cacciare via il malcapitato, che poteva soltanto ricorrere alla magistratura. Un accertamento declaratorio di *status* avviene in sede non politica ma giudiziaria.

ENZO BALOCCHI. Va a finire che le maggioranze sono in mano ad un altro potere. È la strada per arrivare a far convalidare i deputati da un altro potere!

PRESIDENTE. No, richiamandomi all'affermazione dell'onorevole Vigneri che la questione dei segretari comunali apre un

problema di autonomia, desidero osservare che quello del Parlamento è un problema non di autonomia ma di sovranità: quindi, l'onorevole Balocchi, che è maestro di diritto, non deve confondere la sovranità con l'autonomia. Con riferimento alla convalida, parliamo di un diritto soggettivo del cittadino che sta al di sopra dell'autonomia, perché i comuni sono all'interno delle garanzie, non al di sopra come il Parlamento, che rappresenta la sovranità popolare ed il potere legislativo.

Non ritengo pertanto lesivo per i consiglieri che questi abbiano l'azione di accertamento delle condizioni e non il potere giurisdizionale di decidere, anche perché si tratterebbe di una decisione soltanto interlocutoria e politica, sottoponibile ad un contenzioso e quindi sul piano pratico inefficiente, se non per « dare uno schiaffo » di fronte all'opinione pubblica. Ritengo comunque che si possa « tagliare la testa al toro », come indicavano i colleghi Novelli, Vigneri ed altri, abolendo la convalida, ovviamente non soltanto del sindaco ma anche dei consiglieri, e semmai prevedendo in modo esplicito un'azione quasi consiliare nell'accertamento...

ENZO BALOCCHI. Sono d'accordo sulla sua abolizione, non sulla sua attribuzione a qualcun'altro.

PRESIDENTE. In sostanza, ogni consigliere che vota ha autocertificato la sussistenza delle condizioni di eleggibilità: l'accertamento, quindi, assume un carattere diverso in relazione a possibili false dichiarazioni. Si tratta, comunque, di un accertamento molto delicato che non va sottoposto alla discrezionalità politica.

Per quanto riguarda le deleghe, naturalmente concordo sul fatto che non si possono delegare poteri che non si hanno: personalmente sono favorevole alla tesi che la legge deve prevedere in positivo i casi in cui è possibile delegare. Come osservava il collega Novelli, questo può valere anche per il consigliere circoscrizionale; un caso classico è quello del matrimonio, un po' come quello della facoltà di battezzare che, per il diritto economico, è di ogni cattolico

per il diritto canonico. Sono quindi d'accordo con la tesi dell'onorevole Rinaldi: non è possibile delegare se non nei casi espressamente previsti dalla legge, anche per non creare, attraverso l'autonomia statutaria, confusioni di potere e situazioni di consociativismo. Può infatti avvenire che per accontentare l'opposizione le venga assegnata qualche delega. Sarei invece molto elastico sulla materia degli incarichi, della rappresentanza del sindaco nelle manifestazioni, e così via.

Nella delega invece vi è un concetto di attribuzione permanente, non occasionale, di funzioni per l'esercizio della rappresentanza comunale; il consigliere che rappresenta il sindaco e parla a suo nome è un fatto che può essere espressamente previsto e che non incide sul problema che io pongo.

Per quanto riguarda la questione del potere di convocazione da parte del sindaco, la legge n. 81 già lo prevede; nel momento in cui non presiede più il consiglio — e qui sono d'accordo con l'onorevole Novelli — accetterei il principio che nei comuni con oltre 15 mila abitanti (questo è lo spirito della legge che abbiamo approvato, se vogliamo rimanere in una logica di perfezionamento e non di cambiamento) il sindaco dovrebbe comunque avere il potere di convocazione della prima riunione; tuttavia, per quanto riguarda il potere di presiedere, secondo me fin dall'inizio dovrebbe esservi il secondo.

Rimane da chiarire un problema che con molta lucidità il ministro ci aveva posto nella precedente audizione, quello cioè del computo dei voti; capisco le perplessità della collega Vigneri perché il ministro aveva affermato che non possiamo sommare due votazioni di diversa qualità, cioè i voti ottenuti come consigliere e quelli avuti come sindaco. A mio avviso, consigliere anziano è da intendersi colui il quale ha ricevuto più suffragi come consigliere perché il voto è stato dato appunto come consigliere: con ciò ottempererei alla preoccupazione del collega D'Andrea che mi sembra condivisibile, perché non si può far presiedere il consigliere che non ha ricevuto il maggior numero di

voti. Il voto ad un consigliere è, per così dire, un voto senatoriale, alla saggezza, alla funzione di controllo, è un voto ad una dignità specifica che è diversa dalla dignità di sindaco; anche se poi il candidato a sindaco fa parte del consiglio ciò avviene nella logica del *leader* dell'opposizione, sempre nell'ambito di una funzione di governo sia pur dialettica e contrapposta: non nella funzione di saggio ma di *leader* dell'opposizione e di espressione di interessi di parte, mentre nel consiglio colui il quale ha ricevuto plebiscitariamente più consensi si presume che sia anche il soggetto più legittimato a presiedere. Direi pertanto che il computo avviene sulla base delle sole preferenze consiliari; questo non significa che un sindaco più votato del consigliere anziano non vada a far parte del consiglio ma non lo presiede, e perché il suo ruolo è un altro; quello di fare l'opposizione in quanto portatore di un programma alternativo, sia pur perdente. Questa è un'opinione che mi permetto di sottoporre ai colleghi.

Per quanto riguarda l'adeguamento dello statuto, mi pare che abbiamo perso il significato originario ed autentico della norma che abbiamo approvato, che forse risulta poco chiara. Signor ministro, mentre affermiamo che tutte le norme della legge sono precettive, vi sono alcune norme di principio, per esempio quella sulla riduzione degli assessori, che immediatamente precettive non sono e che lo diventano a seguito di adeguamento statutario, che dovrà avvenire entro sei mesi. Tuttavia, se entro sei mesi non si stabiliscono i nuovi poteri del sindaco e la diminuzione del numero degli assessori, è ovvio che quella norma dello statuto non vale più, mentre adesso i poteri del sindaco sono ancora quelli precedenti. La legge n. 81 infatti non stabilisce immediatamente il precetto, ma rimanda agli statuti, come dimostra uno dei casi che abbiamo esaminato in relazione alla presidenza del consiglio: è una norma della legge n. 81 a stabilire che lo statuto deve operare la scelta fra il consigliere anziano e un presidente eletto. Finché questa scelta non viene compiuta una cosa sola è certa: che

non è il sindaco, però se è l'uno o l'altro dipende dallo statuto.

Si potrebbe affermare a questo punto che tutte le norme sono precettive salvo quelle in cui la norma è generale e la legge rinvia espressamente allo statuto, il quale deve ottemperare entro sei mesi, altrimenti vale la norma precedente.

CARLO TASSI. Scusi, signor presidente, ritorniamo al problema iniziale: in quale scalino gerarchico si colloca lo statuto come fonte di diritto?

PRESIDENTE. Sul gradino sopra la fonte regolamentare, come avevamo già chiarito. Nell'ambito della riserva statutaria stabilita dalla legge n. 142 ha un carattere primario: questa è la definizione fornita dalla dottrina, che personalmente condivido. Dove la legge prevede una riserva per lo statuto, allora quest'ultimo ha un valore primario. Faccio l'esempio delle elezioni per le circoscrizioni: il comune da cui provengo, che si accinge al rinnovo, avendo commesso l'imprudenza, sulla base di una scarsa conoscenza della legge, di autosciogliersi prima di aver adeguato lo statuto, sarà costretto ad effettuare le elezioni per le circoscrizioni secondo il sistema dello statuto previsto in base alla legge n. 142; se invece avesse adeguato lo statuto avrebbe potuto scegliere, per esempio, il sistema plurinomiale con un'unica lista, quello che vorrebbero scegliere tutti quanti per personalizzare il voto alle radici dell'erba della rappresentanza, non già con la bandierina del partito, ma in base ad un rapporto fiduciario da uomo a uomo.

Sulla questione del ballottaggio sono d'accordo; ho riflettuto molto anche sulle obiezioni dell'onorevole Novelli, sulla necessità di rinviare al giorno dopo il risultato elettorale, ed a mio parere l'esigenza dell'efficacia del risultato senza contestazioni mi porta a preferire il rinvio dello scrutinio al mattino dopo. Specialmente in alcuni comuni la fatica è troppo grande; vuol dire che i giornali usciranno il giorno dopo con i dati degli *exit poll*, in fondo si tratta di un solo giorno. Comunque il Governo farà come vuole.

NICOLA MANCINO, *Ministro dell'interno*. Non ho molto da aggiungere al mio ringraziamento a tutti i deputati intervenuti nel dibattito, il cui contenuto mi consente di poter verosimilmente procedere verso un disegno di legge che possibilmente susciti larghe convergenze in questa Commissione. Confermo quello che ho detto all'inizio sul giuramento immediato e sull'entrata immediata nelle funzioni di ufficiale del Governo da parte del sindaco eletto; mi residua una preoccupazione per il superamento del principio dell'autocontrollo da parte dell'organo, ma se nella norma precisiamo che si supera l'istituto della convalida — per tutti e non solo per il sindaco — e chi ha da far valere delle doglianze lo fa dinanzi alla magistratura ordinaria perché si tratta di diritto soggettivo, allora questa può essere una soluzione.

Mi rendo però conto che è difficile, una volta espropriato il consiglio comunale del potere di convalida, consentire al consiglio stesso, nella fase intermedia tra la proclamazione e la fine del mandato, l'applicazione dell'istituto della decadenza in forza di una causa di ineleggibilità che diventa poi incompatibilità sopravvenuta. Se introduciamo il sistema del sindacato giurisdizionale anche nel corso del mandato, si potrebbe dire che qualunque cittadino o qualunque consigliere può far valere dinanzi al giudice una causa di incompatibilità o di ineleggibilità sopravvenuta.

Per quanto riguarda le deleghe, concordo con chi ha proposto la sanzione del divieto per tutto ciò che riguarda l'amministrazione attiva. In pratica, il consigliere che deve controllare l'attività del governo locale non può immischiarsi in affari di amministrazione attiva, non può essere cioè controllore e controllato. Ma laddove il controllo sfugge al consiglio comunale (si tratta quindi di atti residuali delle amministrazioni, come ad esempio celebrare un matrimonio), in quanto trattasi di amministrazioni non attive, potrà essere conferita di volta in volta una delega di carattere generale, purché non si contrasti con la condizione di controllore dell'attività della giunta. Quindi, netta separazione tra

amministrazione attiva di governo dell'ente locale ed altre attività residue minori.

Per quanto riguarda la rappresentanza delle minoranze, i colleghi mi consentiranno una riflessione. Si tratta di un argomento sollevato per la seconda volta dall'onorevole D'Andrea e solo in parte ripreso nel corso del dibattito. Se ho ben compreso, l'onorevole D'Andrea prefigura una sorta di doppio seggio: la maggioranza si voti i propri rappresentanti, le minoranze concorrano a determinare la quota di spettanza delle minoranze per evitare che vi possa essere una sorta di « infezione ». Si tratta però di un problema delicato che dovrà essere approfondito.

DIEGO NOVELLI. Non la quota, che deve essere stabilita prima, ma la scelta!

NICOLA MANCINO, *Ministro dell'interno*. Personalmente preferisco che la prima seduta del consiglio comunale sia convocata dal sindaco e non dal consigliere anziano, precisando immediatamente che allorché si insedia il consiglio, il controllo del numero legale e la presidenza dell'organo sono di spettanza del consigliere anziano. In ordine a questa figura possiamo scegliere varie ipotesi. Il collegamento tra liste può far diventare consigliere anziano colui che ha preso il maggior numero di voti ma qualche volta ciò è irrilevante nel computo di carattere generale. Potremmo però anche stabilire, ai fini della conservazione della dialettica, che consigliere anziano possa essere il candidato sindaco che nel ballottaggio sia rimasto soccombente. Così facendo introdurremmo però un principio di conflitto che vorrei rimuovere in quanto il candidato sindaco rimasto soccombente è in pratica il capo dell'opposizione. Preferirei invece che si parlasse di colui che ha preso il maggior numero di voti sommando il voto di lista a quello di preferenza, quindi omogeneità della somma, piuttosto che mettere insieme i voti delle liste collegate a quelli ricevuti dal sindaco, perché in questo modo mi pare di sommare due addendi incompatibili o contraddittori tra

loro. Preferirei quindi la soluzione del consigliere anziano precisando che si tratta di colui che nella lista ha preso il maggior numero di voti sommati a quelli individuali.

So bene che esistono un'infinità di paesi, che poi sono la stragrande maggioranza, che hanno 500 o mille anime, per cui in tarda serata si possono comunicare i risultati delle elezioni attesi non soltanto dai candidati ma anche dalla popolazione che ha compiuto una precisa scelta. Non so se possiamo introdurre una sorta di doppia disciplina e prevedere che nei comuni fino a un certo numero di abitanti si proceda in giornata, mentre in quelli ove l'impegno è maggiore si possa andare al giorno successivo. Vi dico però che le liste elettorali contengono un numero di elettori divisi per seggi elettorali di norma intorno a mille. Se di solito è così, allora il lavoro nei seggi elettorali può essere uguale sia nei comuni minori sia in quelli di maggiori dimensioni.

Per quanto riguarda l'elezione del sindaco, devo una risposta all'onorevole Rinaldi. La mia personale posizione (non si tratta della posizione del Governo, come ebbi a dire in una intervista rilasciata a *Il Messaggero*) parte da un rilievo: vi è una sorta di moria dei consigli comunali, dopo lunga agonia delle amministrazioni comunali (non necessariamente questo passa attraverso l'agonia delle giunte) in quanto le maggioranze sono saltate rispetto ai risultati del 5 aprile dello scorso anno. Tutto ciò induce il cittadino ad avere meno affezione nei confronti delle istituzioni locali: non sanno con chi prendersela, però generalmente esprimono una sorta di sfiducia nei confronti delle istituzioni locali. Se potessimo immaginare nel 1994, facen-

doco carico del cosiddetto problema dell'« ingorgo », di anticipare alcune consultazioni elettorali e di posticiparne altre, faremmo una cosa certamente buona. Tuttavia per far ciò abbiamo bisogno di una specifica norma in quanto si tratta di incidere su un diritto politico delle amministrazioni locali che, essendo state elette per cinque anni, possono essere travolte da una norma che ne accorcia la durata.

GABRIELE MORI. C'è stato un precedente.

NICOLA MANCINO, *Ministro dell'interno*. Esprimo una mia valutazione personale. Se c'è una sollecitazione della Commissione posso porre il problema in sede di Consiglio dei ministri in modo che quando discuteremo il disegno di legge possa parlare a nome del Governo. Prima di concludere, assicuro la Commissione che la prossima settimana porterò all'esame del Consiglio dei ministri questo disegno di legge con gli adeguamenti e le modificazioni testé annunciati.

PRESIDENTE. Ringrazio il ministro Mancino per la sua esposizione e per il proficuo contributo offerto ai lavori della Commissione.

La seduta termina alle 13,15.

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO
STENOGRAFIA

DOTT. VINCENZO ARISTA

Licenziato per la composizione e la stampa
dal Servizio Stenografia il 10 settembre 1993.

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO