

CONSIGLIO REGIONALE DEL TRENINO - ALTO ADIGE
REGIONALRAT TRENINO - TIROLER ETSCHLAND

UFFICIO RESOCONTI CONSILIARI
AMT FÜR SITZUNGSBERICHTE

SEDUTA

57.

SITZUNG

11-6-1970

Presidente: BERTORELLE

Vicepresidente: NICOLUSSI LECK

VI. LEGISLATURA - VI. LEGISLATURPERIODE

INDICE

Disegno di legge n. 4 :

« Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 22 ottobre 1963, n. 29, contenente norme sull'ordinamento dei Comuni »
(rinvio dal Governo)

pag. 3

INHALTSANGABE

Gesetzentwurf Nr. 4 :

« Änderungen und Ergänzungen zu dem Regionalgesetz Nr. 29 vom 22. Oktober 1963 betreffend Bestimmungen zur Gemeindeordnung » (von der Regierung rückverwiesen)

Seite 3

A CURA DELL'UFFICIO
RESOCONTI CONSILIARI

Ore 10.15.

PRESIDENTE: La seduta è aperta. Appello nominale.

SFONDRINI (Segret. questore - P.S.I.):
(fa l'appello nominale).

PRESIDENTE: Lettura del processo verbale della seduta 10.6.1970.

SFONDRINI (Segret. questore - P.S.I.):
(legge il processo verbale).

PRESIDENTE: Osservazioni al verbale? Nessuna, il processo verbale è approvato.

Oggi facciamo seduta mattina e pomeriggio, cioè fino alle 12.30; il pomeriggio dalle 15 alle 18.30.

Procediamo all'esame del *disegno di legge n. 4: « Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 22 ottobre 1963, n. 29, contenente norme sull'ordinamento dei Comuni »* (rinviato dal Governo).

La parola al cons. Mayr per la lettura del-

la relazione della II Commissione legislativa affari generali.

MAYR (S.V.P.): (legge).

PRESIDENTE: E' aperta la discussione generale.

Chi intende prendere la parola è pregato di iscriversi.

La parola al cons. Parolari.

PAROLARI (P.S.I.U.P.): Se riconosciamo che alla base dell'organizzazione comunale sta il popolo, che per servire ai suoi bisogni è sorto il Comune e che per esso deve operare e che ogni attività comunale deve essere rivolta a soddisfare gli interessi delle popolazioni, noi riteniamo che questo disegno di legge non corrisponda pienamente a queste necessità, sia per le limitazioni che stabilisce nei confronti del Consiglio, sia perché, per assolvere al suo compito, non servono solo parole, ma mezzi finanziari.

Con la elezione del Consiglio comunale i cittadini non solo partecipano alla vita del Comune, ma la costituiscono e la determinano e ne decidono l'indirizzo di attività scegliendone

il programma. Si può dire che il popolo, costituito in corpo elettorale per la elezione del Consiglio comunale, sia il primo organo del Comune e solo esso lo rappresenti integralmente. La legge che noi stiamo esaminando, rimandata dal Governo, è stata ripresa in esame dalla Commissione e modificata sostanzialmente, e dovrebbe servire a potenziare l'Istituto comunale.

La formulazione relativa ai compiti del Comune, che stabilisce che il Comune sia il più immediato interprete delle esigenze della comunità che rappresenta, e altri articoli, che stabiliscono norme per la riunificazione dei Comuni, trovano il nostro appoggio, ma non così altri aspetti, in quanto il progetto di legge pare voglia introdurre norme e limitazioni al potere dei Consigli, che noi riteniamo pericolose. Riscontriamo in questo disegno di legge che l'originale concetto della assoluta gratuità delle cariche elettive, salvo rimborsi delle spese necessariamente sostenute per incarichi particolari, non solo si è attenuato, come da tempo è stato fatto, ma con la ammissione del riconoscimento di un importo mensile stabilito si è addirittura capovolto.

Comprendo che con l'attuale sistema della amministrazione e degli amministratori da un lato e dall'altro, se si vuole salvare il principio democratico dell'accesso ai pubblici uffici, libero a qualsiasi cittadino, che possa anche trovarsi nella impossibilità di rinunciare ai proventi del suo lavoro per dedicare il tempo necessario ai compiti della amministrazione, si sia fatta sempre più palese la necessità che le pubbliche funzioni, alle quali bisogna dedicare gran parte della giornata, siano almeno modestamente indennizzate, in modo da consentire veramente di accedervi anche ai non abbienti e da porre in grado gli eletti di dedicare all'ufficio il tempo e l'attenzione necessari al suo funzionamento.

A me sembra che con quanto si dispone

con la legge all'art. 12, che al Sindaco, al Vice Sindaco, agli Assessori possono essere corrisposte indennità mensili la cui misura massima viene chiaramente precisata in modo che a me sembra eccessivo, possa determinare un risultato inverso a quello sperato, perciò io avrei lasciato stabilire la misura ai Consigli comunali, per dar loro modo di disporre secondo le possibilità, compatibilmente con le condizioni finanziarie e in modo da evitare possibili richiami interessati.

La corresponsione di una indennità particolare al Sindaco, che quasi sempre è costretto, se veramente intende esercitare le proprie funzioni, a dedicare molte ore ogni giorno all'amministrazione e trascurare il proprio lavoro, deve considerarsi giusto, ma stabilire per il Vice Sindaco e gli Assessori un rapporto proporzionale per quanto riguarda il compenso, non trovo corrisponda a stabilire giuste misure di compenso dei servizi prestati, perciò trovo anche per questo giusto lasciare al Consiglio libertà di giudizio.

Un'altro punto sul quale noi del P.S.I.U.P. non possiamo concordare, è nell'allargare i poteri della Giunta, così da svuotare il Consiglio comunale eletto direttamente dal popolo e veramente rappresentativo delle popolazioni.

Noi crediamo che il Comune possa condurre una azione concreta di tutela della classe lavoratrice e di tutta la cittadinanza. Si può amministrare in vari modi e con effetti diversi a vantaggio di una parte ristretta della popolazione o nell'interesse dei lavoratori. Si possono applicare e esigere tributi fiscali secondo criteri diversi, favorendo ricchi o facendo gravare i tributi sui meno abbienti.

Si possono fare opere pubbliche che provvedano alle necessità popolari e stabilire priorità, come fare opere di comodo a pochi. Per questo noi siamo perché si dia molta importanza al Consiglio Comunale e portare in esso il

maggior numero di affari e ciò perché la risonanza delle deliberazioni consiliari è sempre maggiore e più rispondente agli interessi generali di quelle di Giunta.

Fare una legge che faccia funzionare più e meglio il Comune, perché possa così rafforzare e sviluppare nei cittadini la conoscenza, la considerazione e la pratica degli ordinamenti democratici, e nel nostro desiderio, ma riteniamo che ciò non si raggiunga con la limitazione dei poteri del Consiglio, come questa legge pare voglia raggiungere, per dare maggiore potere agli organi esecutivi.

Le possibilità che offrono le leggi attuali di fare del Comune un vero centro democratico di potere popolare, come si auspica nel primo articolo, non danno margini molto ampi, e il Governo tende continuamente a ridurli con una deliberata e sistematica direttiva, insabbiando ogni richiesta di riforma della legge sulla finanza locale, di cui molto si è parlato ma nulla si è fatto, che ha costretto i Comuni all'indebitamento e alla limitazione di ogni iniziativa, in modo da far adottare dai Comuni, in larghissima parte amministrati democraticamente, strumenti finanziari antipopolari, perché essi applicandoli si esponano al risentimento popolare e così, con interventi governativi ad uni più che ad altri mantenere il controllo per fini politici.

I principi democratici consigliano di mantenere il più ampio potere al Consiglio Comunale, al quale partecipa la rappresentanza delle minoranze e anche il pubblico e nel quale ogni questione importante può essere ampiamente esaminata e discussa. Della delega e dell'allargamento dei poteri alla Giunta è perciò da farsi uso discreto, solo in particolari casi di necessità. Perciò il P.S.I.U.P. si oppone ad ogni svuotamento del Consiglio e alla limitazione delle sue prerogative, che si risolvono sempre in limi-

tazione della vita democratica del Comune e perciò del controllo popolare sugli eletti.

Questo aspetto emerge ancor più se consideriamo la sostanziale e continua partecipazione che la popolazione dovrebbe avere alla vita del Comune e che la legge trascura completamente di affermare. Questa carenza fa dell'attuale legge uno strumento vecchio e non corrispondente al grado di capacità che la popolazione è in grado esprimere e che finirà per affermare sempre di più. Perché non è stato dato più spazio alle consulte e ad altri organismi di base?

Il Comune non si avvicina con questa legge ai lavoratori, alla base della popolazione. Ecco un'altra fondata ragione per dare il nostro voto contrario.

PRESIDENTE: La parola al consigliere de Carneri.

de CARNERI (P.C.I.): Signor Presidente, signori consiglieri, io penso che, pur dovendosi dare atto che questo disegno di legge con gli emendamenti apportati dalla Commissione introduce determinate innovazioni nell'ordinamento degli enti locali e qualche innovazione anche di una certa rilevanza, tuttavia possiamo constatare come esso non entra nel merito dei problemi fondamentali, che stanno alla base della crisi acuta che travaglia i comuni della nostra regione e, per quanto ne sappiamo, anche di tutto il paese. Sono stati toccati nel disegno di legge più punti, sono state fatte delle correzioni, delle integrazioni, alcune delle quali abbiamo anche potuto condividere, altre abbiamo anche sollecitato, ed altre, con una prevalenza assai netta, abbiamo combattuto e combattiamo anche in quest'aula. Tuttavia intendiamo sviluppare in questa sede una serie di annotazioni, come dicevo prima, a monte del presente

disegno di legge, e constatare come effettivamente si senta la acuta necessità di imprimere alla vita, allo sviluppo, all'attività degli enti locali, un nuovo impulso e di attribuire ad essi un ruolo più adeguato e più confacente alle esigenze dei tempi nei quali stiamo vivendo. Certo, esiste un punto che può essere giudicato interessante, nel disegno di legge, e che attiene anche a questioni di struttura e non solo a questioni di innovazione marginale, di correzione, di integrazione, ed è il punto che si riferisce alla dimensione dei comuni, cioè gli articoli, i quali tendono da un lato a controllare, frenare e se possibile impedire una ulteriore atomizzazione degli enti locali, già così accentuata nella regione e particolarmente nel Trentino, e dall'altra parte pone anche delle disposizioni intese a spingere verso un nuovo riassetto dei comuni stessi, attraverso fusioni, aggregazioni, ecc. Questo è un punto che ha una sua rilevanza strutturale, poiché è ben chiaro che questa serie lunga di comuni, addirittura sotto i 500 abitanti o poco sopra i 500 abitanti, nella schiacciante maggioranza non sono più in realtà dei comuni, se per comuni si intende una istanza di base, una istanza fondamentale, una specie di cellula che costituisce il corpo sociale, una istanza, in sostanza, più vicina e tale che dovrebbe riflettere gli interessi, le aspirazioni, la spinta al rinnovamento delle popolazioni. Ora è ben chiaro che comuni di queste dimensioni, che versano in uno stato disperato dal punto di vista finanziario e quindi a un certo punto sono soggetti a una asfissia, che dalla parte finanziaria poi si allarga a tutta l'attività nel suo complesso, comuni di questo tipo, ripeto, non possono, neanche sotto il profilo sostanziale, essere considerati come istanze di questo tipo. Quindi riteniamo opportuno che siano state introdotte alcune norme, gli artt. 4 e 5 del disegno di legge, le quali appunto incominciano a fare

muro e speriamo rappresentino una inversione di tendenza rispetto alla politica attuata in tutti questi anni, dal partito di maggioranza relativa particolarmente, politica che è stata intesa invece a frantumare le entità comunali, a produrre una specie di diaspora in questo delicato tessuto e quindi indirettamente ad annientare, o se non annientare, a svilire profondamente la funzione sostanziale che è propria del comune.

Ma al di là di questa osservazione, di questo dato, che appunto riguarda le strutture, non ravvisiamo, nel disegno di legge appunto, elementi sostanzialmente positivi, nel mentre che, come diremo dopo, ravvisiamo invece altri elementi nettamente negativi, ad esempio la questione riguardante l'art. 57 della legge regionale vigente. Dobbiamo tuttavia considerare che con lo sviluppo dei tempi, con l'affermarsi di un certo processo di industrializzazione, con la tendenza all'inurbamento, quale è presente non solo nel Trentino, ma anche in Alto Adige, con l'affermarsi di questioni che prima non avevano l'importanza che hanno ora, dai trasporti, alla casa, ai servizi sociali, ad altri servizi anche inerenti l'igiene, la sanità, ecc., con l'affermarsi in prima linea di queste questioni, noi possiamo constatare come nel momento attuale il ruolo del Comune, fatta eccezione per pochi comuni che hanno una determinata dimensione, il ruolo del comune viene ad essere ulteriormente svilito, e la differenza, il divario fra le reali esigenze che la popolazione porta avanti anche con lotte di carattere politico, sindacale, o comunque con movimenti di vario genere, questo divario, rispetto a queste esigenze, aumenta. Il comune, in sostanza, e soprattutto il piccolo e medio comune, diventa una cellula, la quale cura gli interessi più immediati della collettività, la quale provvede ai compiti di istituto, assume qualche iniziativa senz'altro utile, talvolta anche preziosa per un determinato sviluppo del

centro, ma a parte questo, vediamo come appunto questa atomizzazione e questa concezione ormai arretrata del comune, intralcia, ostacola, rende pressoché impossibile che ci sia una visione organica dei problemi e che ci siano quindi iniziative di un certo respiro e tali da corrispondere alle esigenze che vengono avanti.

Ora, se da una parte è necessario proseguire con cautela, ma anche nello stesso tempo con la dovuta fermezza, facendo leva, più che sui mezzi amministrativi, sulla persuasione, sull'orientamento dei cittadini, alla ristrutturazione dei comuni, alla creazione quindi di comuni con dimensioni più adeguate e quindi tali da poter reggere almeno in parte i nuovi compiti che stanno ricadendo sulle spalle di questi enti, dall'altra io penso che il discorso sulle zone, sulle valli, sulle relazioni che intercorrono fra i comuni, fra gli enti locali di una determinata zona, di una determinata valle, questo discorso diventi sempre di più attuale e debba auspicabilmente presto essere affrontato dal Consiglio regionale, non con una legge di questo tipo, la quale, vorrei dire, opera all'interno di una cornice già prefigurata e già arretrata, ma con idee più aperte e tenendo conto anche di determinati orientamenti, determinate esperienze, che si stanno verificando, che si sono già verificate nel campo di altri Stati che pur ci sono vicini. Recentemente ho avuto l'occasione di fare un viaggio in Germania ed ho potuto constatare come questi enti intermedi fra la Regione, fra il Land e fra i Comuni, veramente siano qualcosa di estremamente importante e rappresentino veramente la saldatura, l'anello della catena che salda il momento particolare del Comune con il momento più generale della Regione o del Land. E quindi a un certo punto contribuisce alla elaborazione di piattaforme, di programmi, di visioni di ordine non localistico, di ordine più generale, portando anche, oltre a queste visioni e

all'attuazione di programmi a respiro più o meno vasto, anche a superare quel certo stato di isolamento, quel certo stato di campanilismo, quel certo stato di isolazionismo, che fatalmente, da una parte più e da una parte meno, si ritrova nei comuni, ed anche nei nostri comuni, specialmente i comuni di periferia, specialmente i comuni montani. Discorso questo di grosso respiro, che potremmo riprendere auspicabilmente presto in futuro, discorso che ha impegnato noi in Consiglio provinciale, per quanto riguarda la questione urbanistica, cioè i comprensori urbanistici, strumento che noi consideriamo nel momento attuale inadeguato alla realtà, ma che tuttavia è comunque una espressione, un indice della necessità, ravvisata anche io penso anche dai partiti di Governo, di uscire appunto dallo stretto ambito comunale, pur senza sottrarne competenze e senza svilirne la funzione pur sempre primaria che spetta ai nostri comuni. Collateralmente io devo dire che questi determinati principi che vado enunciando, che d'altra parte non sono una novità, questi determinati principi sono anche sanciti da leggi precise, ad esempio dallo Statuto di autonomia, il quale comunque tende a valorizzare l'istanza comunale, l'istanza locale, attraverso il principio della delega. Ma più e più volte abbiamo lamentato in quest'aula, e anche nell'aula della Provincia, come questa prescrizione, come questa linea di marcia, che pur lo Statuto sancisce, sia rimasta sostanzialmente lettera morta e che quindi la povertà finanziaria dei comuni sia stata gravata anche da una tendenza costante all'accentramento da parte degli istituti autonomistici, Regione e Provincia, e quindi aggravando appunto questa situazione di asfissia finanziaria e di asfissia economica, con le conseguenti carenze dal punto di vista dell'attività concreta. Ora, dopo queste premesse di ordine generale, che evidentemente non ri-

guardano tanto il merito del presente disegno di legge, data la sua ristretta cornice, ma che tuttavia devono essere fatte, perché questo problema della vita degli enti locali deve essere pure una volta o l'altra affrontato alla radice con una discussione aperta, con uno scambio di esperienze, dopo queste premesse, entrando maggiormente nel merito della normativa introdotta dal disegno di legge in esame, dobbiamo dire che innanzi tutto la nostra attenzione e anche la nostra protesta e anche la nostra opposizione si è concentrata sull'ormai famoso e famigerato art. 57 e sulle modifiche che la maggioranza D.C. - S.V.P. hanno introdotto, in senso nettamente peggiorativo, a nostro giudizio, in sede di Commissione. L'art. 57 è stato effettivamente un cavallo di battaglia negli anni scorsi, anche un elemento notevole di frizione all'interno della posizione di centro-sinistra nella scorsa legislatura fra P.S.I. e D.C. Noi diciamo solamente questo: siamo per un allargamento dei poteri dei Comuni, siamo per la eliminazione in maniera assoluta di ogni briglia, di ogni impaccio, di ogni sovrastruttura, la quale ostacoli, limiti e crei interferenze in un'attività come quella del Comune, attività la quale, in sostanza, è generale. La Costituzione stessa, considerando il Comune come ente autarchico territoriale, vede in esso veramente un ente che non ha delimitazioni di competenza più o meno ristrette, ma che riflette nella sua globalità e quindi nella sua generalità, l'istanza locale e la popolazione locale. Di ciò vien data una definizione abbastanza positiva nell'art. 1, ma ahimé, signori, le definizioni valgono fino a un certo punto; poi è la realtà, è la politica, sono i fatti che devono nutrirle di contenuto. Ma quando noi affermiamo appunto questa autonomia assoluta, questa autonomia senza impacci e senza sovrapposizioni da parte di Giunte provinciali, Giunte regionali, dei Comuni,

noi evidentemente facciamo un discorso che riguarda il Comune in quanto tale, ma il Comune è composto da organi vari. E' composto dal Sindaco, è composto dalla Giunta, è composto dal Consiglio comunale innanzi tutto. E quindi questa norma dell'art. 57, questa innovazione dell'art. 57 ha semplicemente lo scopo, nell'intendimento della maggioranza — o comunque realizza l'obiettivo — di intaccare, di compromettere in maniera molto grave la funzione all'interno del Comune delle minoranze e del Consiglio. E rappresenta oltre tutto una lesione di principi fondamentali, i quali distinguono in maniera molto netta la funzione della persona privata dalla funzione pubblica, funzione quindi inerente a tutta la cittadinanza, quindi qualitativamente diversa, che spetta all'ente pubblico, spetta anche al Comune in quanto tale. Così allorquando vediamo in un piccolo e velenoso comma, in due righe, in tre righe, che rappresentano però il veleno di tutta la disposizione, noi vediamo affermare che in circostanze particolari e di particolare urgenza, il Consiglio comunale può abbandonare le aste e quindi mettere da una parte il principio delle aste, delle compravendite, degli appalti, ecc. ecc., abbandonare il principio della licitazione privata, pur essendo un elemento evidentemente con minori garanzie, rispetto alla prima forma, e procedere direttamente alla trattativa privata, come qualsiasi imprenditore, come qualsiasi società per azioni, ecc., la quale a un certo punto non deve rispondere a nessuno di quello che fa, e quindi quando vediamo violata alla base una determinata garanzia, determinate guarentige, che sono proprie dell'ente pubblico, noi non possiamo non esprimere da una parte una grave preoccupazione e dall'altra parte una nostra netta e chiara protesta, poiché non sappiamo — e possiamo intuirlo — come di fatto si verranno a sviluppare le cose. Questa

norma, la quale rivede come un caso eccezionale questa deroga ai principi fondamentali che presiedono alla vita dell'ente pubblico, noi sappiamo che coll'andare dei tempi, con l'affermarsi di una determinata prassi e lo sviluppo naturale, spingerà gli amministratori pubblici e coloro che detengono la maggioranza, a fare un ricorso senz'altro estensivo a questa norma.

Quindi le particolari circostanze, la particolare urgenza può diventare veramente una porta che può dilatarsi senza limiti, poiché chi è che può a un certo punto determinare per un'opera pubblica, per un acquisto o per qualsiasi altra operazione in Comune, a che grado debba arrivare l'urgenza o la necessità per poter far scattare questo determinato articolo? Evidentemente è una questione flessibile. Di norma, o nella schiacciante maggioranza dei casi, ciò che l'ente pubblico fa, sia una fognatura, sia la costruzione di una casa popolare, sia la costruzione di un acquedotto, sono opere che effettivamente corrispondono a bisogni urgenti, a bisogni essenziali della popolazione e che quindi devono essere affrontati con la massima rapidità. Ma proprio in conseguenza di questo viene ad assumere nutrimento, viene ad assumere incentivo obiettivo nei confronti degli amministratori — anche senza malafede, lo riconosco, nella maggior parte dei casi — il ricorso alla via spiccia e a procedere senza quel minimo di garanzia che pure è necessaria.

Io rilevo che nel testo attuale, nel testo finora vigente, questa potestà era salvaguardata, cioè c'era la possibilità appunto di ricorrere in casi di urgenza alla trattativa privata, in modo da snellire le operazioni, in modo da corrispondere a determinate esigenze dei censiti. Ma c'era anche però un controllo di carattere non amministrativo né burocratico, ma un controllo di natura politica, che era dato dalla maggioranza qualificata dei due terzi degli assegnati

al Consiglio, il che presupponeva, almeno in determinati casi, che i partiti di opposizione in tutto o in parte concordassero con questo giudizio e dessero la loro approvazione a questa via, per la verità piuttosto abnorme, piuttosto aberrante rispetto a una prassi normale, quale è quella che deve essere praticata negli enti pubblici.

Orbene, il fatto che sia stata eliminata questa garanzia di tipo politico e quindi di tipo democratico, è un fatto ulteriormente grave, è un fatto veramente grave, è un fatto il quale dimostra con chiarezza che è intendimento della maggioranza che regge questa Regione, questo Consiglio, di comprimere le potestà di controllo, le potestà di concorso alla formazione di una linea politica o comunque di determinate iniziative, di conculcare quindi i diritti delle minoranze in questo senso. Ed è una questione veramente grave, poiché sappiamo che praticamente tutta la spesa di investimento, quel poco di spesa di investimento che possono fare i comuni, va soprattutto in appalti di opere pubbliche. E anche qui basterà un domani che con una maggioranza semplice il Consiglio deliberi di prescindere da tutte queste garanzie, che ricorra a trattativa privata, per alienare, vendere, dare in appalto a Tizio invece che Caio, ed il controllo politico delle minoranze viene ad essere completamente eliminato, cosa veramente che noi riteniamo antidemocratica. Nè vale l'affermazione fatta in Commissione, che le minoranze potrebbero fare opera di boicottaggio, potrebbero a un certo punto bloccare la concessione, bloccare questo *iter* alla trattativa privata per questioni di animosità personale oppure per posizioni faziose che nulla hanno a che fare con un sano andamento della gestione comunale. Ma noi questa accusa la respingiamo, noi possiamo ben ritenere, e possiamo anche ritenere con cognizio-

ne di causa, che quando alla fin fine un'opera voluta dalla popolazione, richiesta dalla popolazione, deve essere fatta, siano tutti sostanzialmente concordi sulla sostanza, e che se un'opera deve essere fatta, anche le minoranze, in quanto espressione di una parte della popolazione, dovrebbero, dovranno e saranno certamente d'accordo. Però con questa modificazione viene ad essere veramente intaccato uno dei principi fondamentali della pubblica amministrazione, e soprattutto una delle poche misure di salvaguardia democratica che erano state inserite a suo tempo in questa legge e che ora si vogliono eliminare. Non è però questo un fatto isolato, signori consiglieri, poiché in altri punti si ravvisa questa tendenza a esautorare il Consiglio e soprattutto a esautorare i poteri necessari, indispensabili, fondamentali, che spettano alle minoranze dei Consigli. Ad esempio lo spostamento delle competenze alla Giunta, sulla base del valore delle opere, per compiere determinati contratti, per compiere determinate operazioni, ecc. è anche quella una lesione dei poteri di controllo del Consiglio. E si arriverà, se si va avanti così, se a un certo punto non ci sarà una robusta reazione da parte anche delle minoranze, si arriverà pian pianino — e veramente non siamo lontani, fra l'altro, da questo traguardo — si arriverà forse a considerare il Consiglio comunale come una specie di assemblea che si riunisce ogni tanto per ratificare ciò che è deciso, per mettere lo spolverino a ciò che è già stato fatto, e poi tornarsene a casa e lasciare che i buoni amministratori, Sindaco e Giunta, lavorino e non siano disturbati.

Quando tendenze di questo genere sono già in atto, perché vediamo che la vita comunale viene ad essere sempre di più polarizzata sul Sindaco e sulla Giunta, e il Consiglio può protestare, può interrogare, ma sostanzialmen-

te, nella maggior parte dei casi, incide poco o nulla, questa tendenza la giudichiamo effettivamente pericolosa, tale da condurre a uno svuotamento dall'interno delle istanze democratiche locali e quindi a una specie di regime in piccolo, di regime a livello comunale, in cui praticamente gli assessori e il Sindaco, permanentemente maneggiando gli affari del Comune e qualche volta purtroppo con gravi danni in favore del Comune, a un certo punto emarginano una parte dell'opinione pubblica, emarginano progressivamente ed erodono le competenze del Consiglio e quindi fanno dell'organo esecutivo, della Giunta e del Sindaco, il tuttofare a livello comunale. Quindi noi abbiamo assunto posizioni contrarie anche a questo spostamento ulteriore di poteri dal Consiglio alla Giunta.

Altre notazioni potrebbero essere fatte per comprovare ulteriormente questa tendenza, ad esempio il nuovo sistema di votazione, il sistema di votazione a maggioranza semplice, anziché a maggioranza qualificata, ecc. Tuttavia questo disegno di legge, signori consiglieri, nutrito di numerosi articoli e che anche nella scorsa legislatura ha impegnato l'attenzione dell'Assemblea per un periodo di tempo abbastanza prolungato, offrirà il destro, a noi come agli altri gruppi, di intervenire specificamente su singoli articoli o su singoli commi, sia per argomentare, sia per proporre integrazioni o modifiche. Abbiamo comunque già presentato, assieme con il collega del P.S.I.U.P. e con il collega del partito repubblicano, un emendamento inteso ad abrogare l'articolo del testo della Commissione, in cui si introducono principi così antidemocratici come quelli della eliminazione del controllo delle minoranze in materia di appalti, compravendita, ecc.; e interverremo su questo articolo, e noi confidiamo anche che il Consiglio vorrà attentamente valutare le nostre ragioni, che sono ragioni di consiglieri di

minoranza, che parlano però a nome di strati non indifferenti di cittadinanza trentina, del Trentino e dell'Alto Adige, e che quindi hanno le loro buone ragioni e hanno anche la necessità di difendere la funzione e il ruolo dell'opposizione come elemento sostanziale della vita democratica.

Comunque già fin d'ora, in base a queste annotazioni di carattere generale che verranno poi sostanziate con ulteriori interventi sui singoli articoli, già fin d'ora noi non possiamo non confermare la posizione politica assunta in sede di commissione, posizione politica che è consistita e consisterà anche in quest'aula, in un voto nettamente negativo a questo disegno di legge.

PRESIDENTE: Chi chiede ancora la parola? La parola al cons. Betta.

BETTA (P.R.I.): Io non ho fatto parte, purtroppo, della Commissione che ha preparato il nuovo testo di questo disegno di legge, modificando il testo che era stato rinviato dal Governo. Quindi anche in discussione articolata dovrò intervenire alcune volte sui singoli articoli, più che altro però per domandare dei chiarimenti e delle spiegazioni, per capire il senso di qualche comma che non mi è ben chiaro. Devo dare atto comunque alla Commissione e ai suoi appartenenti, che è stato fatto un lavoro piuttosto consistente, piuttosto grosso, e che si è cercato di modificare, di portare delle innovazioni, dei miglioramenti al vecchio testo dell'Ordinamento dei Comuni, cioè alla legge n. 29 del 21 ottobre 1963, cercando di adeguare alle moderne esigenze anche il testo di legge sul quale i

Comuni devono per forza fondare la loro vita e la loro attività.

Quindi ad uno sguardo così sommario e globale si potrebbe dire che questo è stato un lavoro veramente valido, e difatti ne fanno prova anche tutte le sedute numerose della Commissione che ci sono state e la discussione che, da quanto appare anche dalla relazione svolta su questo tema, è stata fatta. Però, come i colleghi che mi hanno preceduto, io non posso sorvolare su due punti, cioè su un punto base e su un altro punto abbastanza interessante. Il punto di secondaria importanza, per me, è quello dell'art. 12, che fissa le indennità ai sindaci e agli assessori, vice sindaco ed assessori. Ora io sono stato per qualche anno sindaco in un comune sui 3100 abitanti, comune che però nella stagione estiva e nella stagione invernale viene a raddoppiare o anche più la sua popolazione, in quanto è luogo di villeggiatura. Quindi non sono certo io quello che non capisce l'impegno che deve profondere un sindaco, l'impegno che deve profondere un amministratore, se vuole fare veramente della buona amministrazione, e se vuole dare non solo le ore libere del suo tempo all'amministrazione del comune alla quale è stato chiamato, ma molte volte — e io arriverei a dire per conoscenza personale — il sindaco e gli assessori, naturalmente nei comuni più grossi, devono dedicare ad essa una buona parte del tempo che potrebbero invece dedicare proficuamente al loro lavoro. Questa è una precisazione che io devo fare, perché il mio discorso non sia capito male. Ora è ben vero che chi fa il sindaco, chi fa il consigliere comunale lo fa per una certa passione politica e per portare il suo contributo, il contributo che personalmente può dare, alla vita e allo sviluppo della comunità della quale fa parte. E' vero che si può dire, a chi si lamenta del troppo lavoro, « chi te l'ha fatto fare », perché nessuno t'ha

obbligato a fare questo lavoro, ma è un discorso un po' qualunquista, nel senso che è vero che nessuno lo fa fare, ma d'altro canto se chi può impegnarsi per lo sviluppo di una comunità non lo fa, allora andremmo a finire in un modo non molto bello e non molto simpatico. Però con queste premesse, guardando le cifre esposte e contenute nell'art. 12, mi pare veramente che siano piuttosto alte, perché fino a qualche tempo fa, cioè con la vecchia legge, le cifre erano anche della metà o forse meno. La legge nazionale stessa prevede delle cifre minori. I comuni, che oggi si dibattono in una lotta continua per la loro sopravvivenza finanziaria, non trovano neanche i mezzi per fare non solo la straordinaria amministrazione, ma neanche l'ordinaria amministrazione, a volte. Vediamo nel nostro Trentino quanti sono i comuni da diversi anni deficitari e che chiedono quindi la contribuzione della Provincia per sanare il proprio bilancio. Io capisco che nessuno obbliga a fissarsi queste indennità, a fissarsi queste medaglie di presenza, ma se diamo comunque la possibilità di arrivare a certe cifre, è evidente che queste, specialmente nei comuni piccoli, verrebbero a gravare in maniera piuttosto notevole sul bilancio. Debbo anche aggiungere che io capirei certe cifre se l'impegno fosse, se non a tempo pieno, ma per lo meno quasi a tempo pieno. Le 130 mila lire per comuni dai 3 mila ai 10 mila abitanti, tanto per fare un esempio, mi sembrano piuttosto rilevanti. Si potrebbe correre anche il pericolo che con certe nuove cifre ci fosse magari qualcuno che candida, che si dà da fare, così, tanto per crearsi un piccolo posto tranquillo, una certa posizione con un'indennità, che in definitiva, come è fissata qua, non è più ridicola, ma veramente può servire ad arrotondare certi stipendi. Questo comunque, come ho premesso, è un punto di secondaria importanza. Io gradirei,

se fosse possibile, che il discorso si incentrasse anche su questo punto, e possibilmente si cercasse di ridurre qualcosa, ma non è comunque questo il discorso principale, e non è comunque questo il punto che mi farebbe eventualmente votare contro questa legge.

C'è invece l'art. 34 che cambia il vecchio art. 57 della legge n. 29. Ora la prima parte, che adegua, come già altri articoli mi pare abbiano fatto, i valori dei contratti, è comprensibilissima, perché da 10 anni o da 7 anni a questa parte i prezzi sono saliti vertiginosamente in tutti i sensi, e quindi la trovo anche una soluzione logica, una soluzione giusta. Non posso accettare l'ultima parte, cioè quella che dà la possibilità di fare la licitazione o la trattativa privata, senza più quella maggioranza dei due terzi di consiglieri assegnati, che fino a questo momento, fino ad oggi, davano la tranquillità e la sicurezza agli amministrati ed anche agli amministratori, di prendere delle decisioni importanti anche per la vita di un Comune, per lo meno delle decisioni suffragate da una maggioranza ben definita. Ci possono essere delle obiezioni, e le abbiamo sentite ancora; si potrà dire che non sempre si riesce a raggiungere la presenza dei due terzi o comunque il voto favorevole dei due terzi dei consiglieri assegnati, ma questo, io dico, dovrebbe essere uno sprone, per i consiglieri che sono stati eletti, a partecipare a tutte le sedute; e se non vogliono partecipare e se non partecipano, ecco che l'elettore potrà prenderne nota, prenderne atto e alla prossima occasione eliminare quelle persone che hanno voluto partecipare alla vita di un'amministrazione comunale solo per spirito di avventura, o solo per una certa qual ambizione. La maggioranza necessaria attualmente dei due terzi, vuol dire che c'è bisogno anche dell'apporto delle minoranze in quasi tutte le amministrazioni comunali, per fare un determi-

nato atto. Ed ecco quello che noi vogliamo; è una questione di principio. Io non faccio il caso che attualmente la maggioranza nel Trentino sia della D.C., o in provincia di Bolzano della S.V.P. Può darsi, specialmente nel Trentino, che in qualche comune, magari tra qualche anno, la maggioranza possa essere cambiata. Questo però non cambierebbe assolutamente il discorso che io faccio, perché non trovo assolutamente giustificato e trovo che sia una grave lesione e un calpestamento di quelli che sono i diritti della minoranza non poter partecipare, non poter deliberare e portare la voce della parte di popolazione che questa minoranza ha eletto. Specialmente poi nel Trentino, dove, col sistema di votazione, abbiamo delle minoranze molto ridotte, ma che rappresentano una certa fetta di popolazione ben più importante, proporzionalmente, di quello che può dire il numero dei consiglieri eletti.

Quindi io non posso pensare che si sia trattato di un errore, di uno sbaglio, di una svista, perché è un problema che è già stato dibattuto più volte; non posso neanche pensare a quella che è la seconda giustificazione, cioè quella dell'urgenza. A volte c'è l'urgenza di fare un determinato provvedimento. Lo so anch'io che molte volte c'è l'urgenza di fare un determinato provvedimento, ma questa urgenza poi viene moderata e viene annacquata da tutto l'iter burocratico che segue alla delibera e quindi non è che si arrivi dall'oggi al domani alla conclusione del problema. Ma comunque dico che in molte delibere, in molte decisioni che l'Assemblea comunale prende, è meglio perdere 15 giorni, è meglio perdere un mese, ma avere il suffragio non solo della maggioranza, ma avere il suffragio anche di quella parte di minoranza che rappresenta, come ho detto prima, uno strato a volte anche rilevante della popolazione.

Ci sarebbero diverse altre cose da dire, ma

non mi pare necessario dilungarmi molto di più, in quanto che il problema base, l'oggetto di questa discussione, e penso anche della discussione che seguirà al mio intervento, è indubbiamente data da questo art. 34. Voglio quindi sperare, voglio raccomandare alla maggioranza, che oggi è maggioranza e che molto probabilmente maggioranza rimarrà per numerosi anni ancora, voglio raccomandare di non mancare a quel senso di fiducia, a quel senso di comprensione dei desideri, dei bisogni della minoranza, dei bisogni di una parte anche piccola di popolazione. Se voi approverete un articolo di questo genere, si arriverà certo a fare qualche delibera più svelta, più sollecita, a prendere qualche decisione con una maggior sveltezza, ma si arriverà comunque a dire una volta di più, se necessario, che la maggioranza vuole in ogni caso e in ogni modo approfittare della sua superiorità e calpestare i diritti della minoranza, i diritti di chi in qualche modo, a volte bene, a volte meno bene, cerca di difendere gli interessi anche di una parte minore della popolazione.

Con questo io non posso anticipare il mio voto, perché dipenderà da come andrà a finire la decisione su questo articolo. Mi riserberò in seguito di intervenire, come ho detto prima, nella discussione articolata, per chiedere alcuni chiarimenti, per proporre anche un emendamento che ho presentato poc'anzi e che penso possa ovviare a una svista. Mi riservo comunque di intervenire nella discussione articolata e mi riservo naturalmente di esprimere il mio voto, dopo che avrò visto come andrà a finire l'art. 34. Grazie.

PRESIDENTE: Chi intende prendere ancora la parola in discussione generale? La parola al cons. Nicolodi.

NICOLODI (P.S.I.): E' pacifico che quando si discute su una legge che riguarda l'ordinamento dei comuni, si parla di un aspetto abbastanza delicato, in quanto noi sappiamo che la democrazia popolare nasce proprio dai comuni, dove vi è la partecipazione più diretta della popolazione all'amministrazione della cosa pubblica. Ed è di qui che nasce la delicatezza del disegno di legge che stiamo approvando. Del resto è dimostrato anche dalla storia, che quando si vuole sopprimere la democrazia si incomincia dai comuni, si cerca di sostituire i consigli comunali col Podestà, si cerca dei funzionari statali o comunque governativi. Lo stesso sistema dei prefetti, che vige ancora nel nostro Paese, sta a dimostrare lo stato accentratore; e anche con la costituzione delle Regioni a statuto ordinario, fatta la settimana scorsa, non abbiamo eliminato la piaga dei prefetti. Le Province rimangono con competenze limitatissime e con i Prefetti che controllano le Province e che continuano a controllare i Comuni. Un passo più avanti siamo noi, con lo Statuto speciale, perché non è più il prefetto che ha la tutela e la vigilanza dei comuni, ma le Giunte provinciali democraticamente elette.

Dicevo che, fatte queste considerazioni di carattere generale, si capisce la delicatezza e l'importanza di una legge come questa, che del resto non è una legge originaria, in quanto è una legge che tende a perfezionare la legge già votata nel 1963. Per quanto riguarda questo disegno di legge, noi, come gruppo del P.S.I., possiamo dire che per certi aspetti la legge è stata migliorata, per altri invece è stata peggiorata. Direi che un aspetto positivo è senz'altro l'art. 1 del presente disegno di legge, che definisce con una certa ampiezza le competenze del Consiglio comunale, le competenze del Comune, adeguate a quelle che sono le esigenze della società moderna, a quelle che sono le esigenze

della popolazione di oggi. Altro aspetto positivo è l'introduzione della riunificazione dei comuni piccoli, la possibilità o addirittura qualche volta l'imposizione della riunificazione dei comuni piccoli di 500 abitanti. E anche qui ricordo che in Commissione è nata una lunga discussione, in quanto si vuole — e sarebbe la tendenza anche nostra e dei colleghi di altri gruppi — conservare al massimo l'autonomia delle popolazioni dei comuni. Ma d'altra parte vi è anche una esigenza di funzionalità, quindi è necessario intervenire con una legge per dare maggiore funzionalità ai comuni e anche per ragioni di carattere economico, di carattere finanziario, in quanto molti piccoli comuni non sono in grado di mantenersi da soli. Qui direi che spunta un'altra volta la delicatezza del disegno di legge, cioè quella di conciliare l'esigenza di autonomia, la più vasta possibile, con l'esigenza della funzionalità, anche quella la migliore possibile, l'esigenza dell'autonomia e l'esigenza del coordinamento fra i vari comuni, in modo che non ci siano delle eccessive sperequazioni fra comune e comune. Vi è poi un altro aspetto positivo, del quale mi sono fatto anch'io portavoce, quello della limitazione da parte della Giunta di poter fare modificazioni, variazioni al bilancio, senza portarle in Consiglio. Prima la Giunta comunale poteva fare delle variazioni nell'ambito di certi gruppi di voci, mentre attualmente questo non è più possibile.

Vi sono però altri aspetti negativi. Aspetti negativi come quello dell'aumento, a mio avviso eccessivo, delle cifre su cui la Giunta può deliberare senza portarle in Consiglio. Ma soprattutto negativo è il sempre famoso, famigerato, come è stato detto qui stamattina, art. 57. Io non voglio ritornare su quanto è stato detto da coloro che hanno parlato prima di me, a proposito di questo articolo. Quindi da parte nostra sarà fatto, in questa sede, ogni sforzo

per modificare lo stesso, perché se dovesse rimanere qual è oggi nel disegno di legge approvato dalla Commissione, dovremmo senz'altro votare contro a tutto il disegno di legge.

Qui questa mattina si è discusso anche sul problema delle indennità al sindaco, agli assessori. Devo dire subito che mi trova decisamente contrario alla proposta del collega Parolari, che è d'accordo che per il sindaco sia data indennità, ma non per gli assessori, non per eventualmente i consiglieri. Se noi accettassimo questa impostazione, tanto varrebbe creare il Commissario. Io capisco che ci sia una differenziazione, ma allora il sindaco avrebbe tutto il tempo disponibile, mentre un operaio, un contadino, il quale non può perdere ore di lavoro, verrebbe escluso completamente dalla partecipazione all'amministrazione pubblica.

Ecco perché io sono d'accordo che sia proporzionale sì, ma che ci sia un'indennità anche per gli assessori, altrimenti autorizzeremmo il sindaco ad amministrare da solo. Su questo problema dell'indennità, sull'entità delle stesse, del resto si è discusso a lungo in Commissione; potremmo discuterne ancora a lungo, ma credo che sarebbe difficile trovare la cifra più perequata, la cifra più giusta, in quanto le opinioni possono sempre divergere sulle cifre. Volevo dire che noi presenteremo un emendamento, in quanto se è giusto che i Consigli possano decidere fino all'indennità massima, non mi pare giusto di lasciare anche la possibilità di non dare nulla. Questa sarebbe una discriminazione, perché sappiamo che, specialmente in certi comuni, in certi enti, o per antipatie personali, o per ragioni diverse, si cerca di non dare nessuna indennità. Ecco che allora noi otterremmo che, fatto il plafond massimo, come è stato fatto in questa legge, non si possa andare al di sotto del 50%, di modo che non vi sia la possibilità di discriminazione o di atteggiamento discrimina-

torio, per ragioni molto spesso personali. Anche lo sforzo che è stato fatto di introdurre queste cifre, è stato per portare una certa omogeneità a livello dei vari Consigli comunali, in quanto oggi come oggi noi sappiamo che vi sono delle disparità grandissime: comuni piccoli con indennità superiori a certi comuni più grossi molto più impegnativi. Ma se vogliamo introdurre questa omogeneità, credo che sia necessario introdurre anche che il minimo sia del 50%. Del resto noi siamo favorevoli all'introduzione di questo problema, anche perché noi vorremmo che la Regione si assumesse il compito, che avevamo proposto l'anno scorso, quando trattavamo per la formazione della Giunta regionale, di regolamentare con legge anche le altre indennità degli altri enti sottoposti comunque a controllo della Regione e delle Province. Noi sappiamo che vi sono enti locali, i cui amministratori per legge dovrebbero prestare la loro opera gratuitamente e invece ricevono laute indennità. Altri enti, che sono dal punto di vista economico e finanziario abbastanza potenti e danno delle indennità minime; enti che sotto questo aspetto sono invece poveri e danno indennità laute. Ecco che anche qui vi sono delle discriminazioni nella funzione del pubblico amministratore, e quindi anche questa questione, anche questo problema dovrebbe essere regolamentato. Per i presidenti di ospedali bisognerà fare la legge, perché la legge di ordinamento prevede che con legge del Consiglio regionale si fissi l'indennità dei presidenti e dei consiglieri. Ma io ritengo che sarebbe opportuno farla anche per gli altri enti che in qualche modo rientrano nella tutela della Regione o delle Province.

Noi poi abbiamo anche l'altro problema, quello della possibilità di nomina da parte del sindaco del comune di Bolzano o dei maggiori

comuni, di un vice sindaco appartenente a gruppi linguistici diversi.

Questi, brevemente, sono i problemi che a noi interessano e sui quali abbiamo dato il nostro contributo. Non posso anticipare qui quale sarà il nostro atteggiamento, perché dipenderà soprattutto dall'accettazione degli eventuali emendamenti che proporremo; dipenderà dall'esito e dalle modificazioni finali che questa legge avrà. Ripeto che questo disegno di legge ha portato dei miglioramenti alla legge attualmente in vigore, ma ha portato anche, sotto qualche aspetto, dei peggioramenti, particolarmente quello che riguarda l'art. 57. Se tale articolo dovesse rimanere così com'è, il nostro voto sarebbe decisamente negativo.

PRESIDENTE: La parola al consigliere Pasquali.

PASQUALI (D.C.): Prima di esprimere qualche considerazione di ordine generale sul contenuto della legge, voglio riportare subito una mia impressione sul dibattito, così come si va sviluppando in aula. Mi pare veramente grave dover incentrare sull'art. 57 l'attenzione che meritano questi importanti disegni di legge, perché l'art. 57 ha tutte le sue implicazioni e connessioni, che possono anche indurre a motivi di perplessità, ma non ritengo assolutamente giusto che il dibattito sulle importantissime innovazioni che vengono introdotte in questo disegno di legge vada incentrandosi sull'art. 57, che rappresenta un aspetto, un settore importante, ma di strumento giuridico, che non incide nella sostanza politica delle innovazioni che sono state presentate, come cercherò di indicare e di dire in seguito. Nella discussione generale evidentemente deve essere esposto il giudizio sulle caratteristiche fondamentali della legge e

sull'indirizzo che ha guidato le principali proposte di modifica. Mi pare che non sia stato convenientemente rilevato l'importanza che deve essere attribuita all'art. 1. L'art. 1, che definisce il ruolo della funzione del Comune, è veramente la intera caratterizzazione politica della legge, nella misura in cui veramente si supera con un balzo di qualità notevolissimo quella che era stata una tradizionale definizione del ruolo comunale. Viene confermato infatti nell'art. 1 il ruolo che la Costituzione attribuisce al Comune, cioè di ente autonomo e di circoscrizione di decentramento dello Stato.

Io proprio prego i colleghi consiglieri di meditare su questo, nel momento in cui assistiamo a quel tipo di dibattito politico, nel nostro Paese, proprio diretto a puntualizzare questi fatti, diretto a puntualizzare una nuova funzione che deve essere attribuita all'ente comunale, all'ente locale e al Comune in particolare. Io ripeto che la sostanza politica della legge è definita, è precisata dall'art. 1. Viene chiaramente ribadito che il Comune è il primo interprete delle esigenze della comunità. Viene definito il concetto di sovrintendenza a tutti gli interessi della comunità, e conseguentemente il concetto, il diritto di svolgere le attività che ad essi si connettono; viene ribadita la funzione di rappresentanza generale degli interessi del Comune e di promozione di tutte le iniziative che a tale funzione di rappresentanza si connettono. Ciò significa che riconosciamo al Comune, da un punto di vista politico, la possibilità e la capacità di partecipare veramente al dibattito politico in atto nella nostra società, e questo, signori consiglieri, è il fatto che va ribadito, che va puntualizzato e che deve essere riproposto alla nostra attenzione, e non solo, permettetemi di dire, gli aspetti, che possono anche avere una certa rilevanza, dell'art. 57. Mi pare, anche riprendendo taluni concetti che avevamo avuto oc-

casione di esprimere nel recente dibattito svolto qui in Consiglio regionale, quando abbiamo discusso sulla composizione della nuova Giunta comunale, che troviamo qui una occasione molto importante per superare quella concezione di contrapposizione fra Stato ed enti locali, secondo questo orientamento nuovo, secondo questo orientamento che tende a ribadire quella tanto auspicata funzione degli enti locali. Questo è un modo molto importante per rivedere la concezione dell'ente locale e del Comune in particolare, secondo la quale la comunità si autogestisce, mediante l'ente pubblico concepito come ente intermedio, nei cui confronti lo Stato gioca il ruolo di sola sussidiarietà. E politicamente l'importanza di queste definizioni va ribadita e deve essere ricordata in Consiglio regionale. Perché solamente in questo modo, signori consiglieri, facciamo della politica, e solamente in questo modo ci dobbiamo ricordare della sostanza delle cose, in un rapporto politico molto corretto fra tutti i gruppi che partecipano a questo Consesso. Certamente ci rendiamo conto tutti quanti che non è per niente sufficiente l'enunciazione programmatica di un ruolo comunale; è necessario arricchire con un complesso di comportamenti il contenuto di questa enunciazione programmatica. E qui certamente il discorso ci condurrebbe molto lontano e non avremmo il tempo di completarlo. Certo, la conclusione è questa, riferendoci sempre all'art. 1: la definizione di un nuovo ruolo del Comune, che riconosce ad esso la possibilità di una partecipazione attiva al dibattito politico e anche culturale che oggi è in atto. Certo che, nonostante questi tentativi che stiamo facendo, nonostante questo arricchimento di contenuto che stiamo cercando di dare alle nostre definizioni, a questi sforzi che stiamo tutti quanti congiuntamente compiendo, ci rendiamo sempre ben conto della insufficienza, senza dubbio

grave, del Comune, in quanto tale, a risolvere i propri problemi, in un quadro territoriale che faccia capo solo a quello comunale. Mi pare che in tutte le discussioni che in occasioni precedenti abbiamo avuto modo di sviluppare in questo Consiglio, avevamo addirittura pensato alla possibilità di puntualizzare il problema dell'ente comprensoriale, del comprensorio, inserendone il contenuto in questa legge. Ed io stesso mi sono reso conto di questa impossibilità, mi sono reso conto che questa è una legge che andava rivista secondo quelle alcune proposte, quei chiarimenti che tutti abbiamo avuto occasione di proporre, ma che doveva andare avanti secondo un suo *iter*, non disturbato da grosse dispute di ordine politico, di ordine giuridico.

Quindi il mio inciso vuole solamente essere riferito alla importanza politica, alla rilevanza, prima di tutto, della insufficienza comune, nonostante tutte le attribuzioni nuove, nonostante tutte le riforme di ordine finanziario, della finanza locale, che si potessero pensare, della insufficienza ormai del ruolo comunale ad assorbire, a riassumere quelli che possono essere i problemi di una società rappresentata. Perché — lo ricordiamo brevemente, tanto per avere il quadro il più completo possibile — quando parliamo del piano di sviluppo economico, quando parliamo dei piani urbanistici, quando parliamo dei problemi politici, che sono tipicamente propri della società nostra, ci riferiamo continuamente e costantemente ad un modello di riorganizzazione del territorio, che è quello del polo decentrato, che è quello della città-regione. Ne siamo convintamente ormai consapevoli, anche attraverso tutte le occasioni interne ed esterne al Consiglio o al dibattito politico di Consiglio, che abbiamo avuto modo di considerare. Siamo maturi, completamente maturi per considerare, per verificare questo modello al quale riferire, proprio anche da un

punto strettamente politico, riferire lo sviluppo della nostra comunità e della nostra società. E quindi opportuno sarà approfondire il discorso a questo livello, e senza dubbio sarà compito di tutti noi. Il nostro partito vorrà senza dubbio approfondire questo tema e fare, quando sarà il momento, delle opportune proposte, perché siamo certi, e lo ripeto ancora una volta, che nonostante tutti i perfezionamenti, tutte quelle interpretazioni nuove che cerchiamo di dare a queste cose, ormai l'ambito territoriale di comune è senza dubbio insufficiente a definire tutto quello che è necessario definire, sia pure in riflesso a quelle che sono le attuali competenze. E non sto qui a parlare di inventare competenze nuove a questo proposito, ma proprio in riferimento a quelle che sono le attuali competenze comunali.

Certamente direi che il nuovo disegno di legge che stiamo qui esaminando, tiene conto di queste prospettive territoriali diverse e per certi aspetti prepara il terreno a queste prospettive nuove e diverse. Infatti basta che noi consideriamo, come è già stato fatto rilevare da altri, tutte quelle che sono le innovazioni interessanti, importanti, che riguardano la costituzione di nuovi comuni, che riguardano la riunione dei comuni contermini, che riguardano la modifica delle circoscrizioni comunali. Abbiamo cercato di scoraggiare ogni tendenza al frazionismo e al campanilismo, contrariamente — come ha dichiarato il collega de Carneri prima e come io riconosco — a quanto fatto anni or sono, inconsapevolmente, forse non rendendoci conto — era un momento storico completamente diverso — di uno schema, di un tipo di sviluppo, di un riassetto politico, ecc., come rimane invece all'evidenza nostra in questo momento.

Queste sono innovazioni molto importanti, che anche a me preme sottolineare e rileva-

re. Tutto questo è un fatto che predispone senza dubbio ad un discorso e ad un lavoro preparatorio molto importante, che predispone ad una prospettiva nuova, che predispone ad un completamento, ad un inserimento di un discorso nuovo sui comprensori, ecc.

Ecco, questi sono due aspetti della legge che a me premeva far rilevare nella discussione generale. Quindi l'aspetto politico, che riguarda la definizione comune, che per me è il più importante di tutta quanta la legge. Il secondo, riguarda le condizioni, sempre più pesanti, che vengono poste al frazionamento; il terzo riguarda una regolamentazione più aggiornata, chiara e precisa delle funzioni dei vari organi del Comune. Naturalmente non mi pare di dover accettare così semplicisticamente, come da qualche collega è stato posto, che « sono state sottratte competenze ai Consigli comunali, ne sono state date ai Comuni e al Consiglio fondamentalmente ». Signori, il discorso deve essere serio e obiettivo. A parte il fatto che non è stata tolta nessuna competenza al Consiglio, ma dobbiamo essere convinti che la democrazia fondamentalmente è fatta di ordine, è fatta di definizione precisa dei compiti che ad ogni organo del Comune devono essere attribuiti. Abbiamo sempre riconosciuto questo come una conquista molto importante della nostra legge, a differenza di quanto avviene ancora nella legge nazionale, dove io ricordo che di fatto, tutte quante le competenze del Consiglio possono, con atto del Consiglio, quindi con un colpo di maggioranza, cari colleghi, essere delegate alla Giunta comunale. La legge consente questo, la legge nazionale consente in quel caso di svuotare completamente, salvo l'approvazione del bilancio, quelle che sono le competenze del Consiglio. L'aver cercato nella nostra legislazione e l'aver puntualizzato in questa occasione, attraverso un ordine assoluto, queste com-

petenze, per me è stato molto importante. « Il Consiglio comunale non può delegare niente alla Giunta », mi si dice che poteva ritenersi sottinteso già nel precedente disegno di legge, quando si stabilivano le competenze della Giunta e le competenze del Consiglio, ma è stato proprio su proposta mia che abbiamo voluto ribadire, attraverso un comma particolare, il fatto che il Consiglio non può delegare sue competenze alla Giunta. Quindi stiamo cercando di riassumere questo ordine, questa precisazione, questo riferimento preciso alle competenze. Questo sì che è anche un discorso politico chiaro e preciso, perché, ripeto, la democrazia è fatta di queste cose. E d'altra parte questa legge la stiamo esercitando da sette anni. Qui hanno parlato tanti che sono stati sindaci, parlo anch'io che sono stato sindaco di un comune molto importante e quindi ho avuto modo di esercitare un'esperienza molto precisa. Ma senza dubbio la legge è stata buona, la legge è stata assolutamente innovativa rispetto alla legislazione nazionale, e senza dubbio, ricordate tutti quanti quali sono stati i punti, anche politicamente, più salienti, che comunque questa volta abbiamo ulteriormente arricchito: ripartizione delle competenze, attribuzioni precise; pensate cosa significa solo la storia del controllo di merito, del controllo di legittimità, che è stata una conquista importantissima della nostra legislazione regionale, ecc.

Alcune osservazioni di carattere particolare. Torno ancora all'art. 57. Veramente io ripeto che non mi pare giusto svilire tutti quelli che sono gli aspetti più rilevanti, importanti, interessanti della legge, puntualizzando la nostra attenzione solo sull'art. 57, e dell'art. 57 può essere messo in discussione tutto, se vogliamo. Ma anche qui non accetto il discorso fatto dal collega de Carneri, là dove dice che « attraverso l'art. 57 si sottende il controllo

delle minoranze ». Ma cosa vuol dire questo discorso? Non si tratta di controllo, perché la minoranza il controllo ce l'ha fin che vuole, dal momento che partecipa al dibattito sull'argomento che fa riferimento all'art. 57. Semmai direi di più: che la minoranza in questo caso condiziona la maggioranza nell'art. 57, cioè è un discorso esattamente contrario. La minoranza condiziona la maggioranza.

E mi rendo conto, colleghi, amici e consiglieri, che il rapporto può essere molto diverso dalla periferia alla città, cioè il discorso può essere molto diverso là dove il tema viene sempre politicizzato; là dove invece non è sempre politicizzato può essere considerato a livello, così, diciamo un po' paesano. Ma in teoria, anche se la delicatezza del problema esiste e c'è, non mi pare però giusto che addirittura la minoranza condizioni la maggioranza. E mi pare che nessuno garantisca della obiettività del discorso politico che la minoranza fosse disponibile a fare nei confronti della maggioranza, perché ragionando in questo modo potrei anche pensare esattamente il contrario, vale a dire che la non obiettività politica, dal momento che c'è rapporto di maggioranza e minoranza, mi conduca a fare un dispetto, se proprio volessi, nei confronti della maggioranza, indipendentemente proprio da un serio ed obiettivo esame della cosa. A parte tante altre disfunzioni, per cui l'articolo va corretto. Io ricordo, per esempio, quando devo acquistare un terreno per costruire una scuola e il piano regolatore fa preciso riferimento che la scuola va costruita in quel posto, che maggioranza devo usare in questo caso? Che maggioranza devo usare? Ho bisogno di una maggioranza di due terzi, perché devo fare la trattativa privata, e solo trattativa privata, perché non ho mica alternative ad acquistare quel terreno, perché quella è l'indicazione urbanistica, l'indicazione di piano regolatore.

Dico questo, per dire solo alcuni elementi che io posso tranquillamente contrapporre a quelli che sono stati posti qui. Ci rendiamo conto tutti della opportunità di una correzione; esaminiamo, vediamo, facciamo, perché il discorso può essere diverso da un Comune dove il discorso fondamentale è politico, e dove invece il Comune non è politico e quindi può anche diventare pericoloso per certi altri tipi di considerazione che si possono fare.

Quindi io ripeto: su questo argomento parliamo quando arriveremo all'esame di questo articolo, con tutta calma, con tutta tranquillità, ma cerchiamo di non far apparire l'incartamento di tutta l'attenzione politica del nostro Consiglio sull'art. 57. La legge ha contenuti talmente importanti e talmente precisi, da meritare nel suo complesso un'attenzione anche diversa rispetto a quella che è stata data.

Anche per quanto riguarda i discorsi sull'allargamento delle competenze, signori, se prima le Giunte potevano operare entro certi limiti finanziari, un aggiornamento dei valori entro i quali debbono operare le Giunte mi pare che sia non solo lecito, ma che sia doveroso, proprio nel rispetto chiaro che deve essere attribuito al riferimento delle competenze di ciascuno, senza togliere niente a nessuno. Ognuno faccia quello che deve fare, e ciò lo si faccia con il controllo politico del Consiglio comunale, perché quello rimane sempre. Per quanto riguarda le indennità, io so che le indennità che abbiamo proposto possono anche aver rappresentato un motivo di sorpresa. Però anche questo si è reso necessario, attraverso l'esperienza che tutti abbiamo considerato e visto, perché prima non è che ci fosse un parametro diverso collega Betta, prima era lasciato praticamente alla libertà dei Consigli comunali, come suggerirebbe ancora il cons. Parolari. Però anche qui dobbiamo dirci chiaramente — e voi lo sape-

te, per lo meno il cons. Parolari lo conosce, perché era in Commissione — quello che avviene nei vari Comuni, lasciando fare a ciascuno quello che vuole, e abbiamo visto che il tipo di indennità che si sono proposti, che si sono deliberati, che si sono dati, sono di una diversità totale fra Comune e Comune, pur avendo il Comune le stesse caratteristiche. Esiste una confusione veramente spaventosa, da questo punto di vista. Quindi era ed è opportuno e necessario regolamentare la materia, regolamentarla secondo un criterio obiettivo. Ed io veramente credo che sia giusto fare così, senza lasciare la cosa alla discrezionalità del Consiglio comunale. Sono elevate queste competenze? Signori, anche questo è un discorso importante; noi abbiamo cercato di proporre competenze che riteniamo giuste, che consideriamo giuste, in funzione del tipo di impegno che è necessario esprimere. Perché se si fa il discorso — molto grave — di qualche sprovveduto, veramente sprovveduto, che cercasse di avvicinarsi alla vita pubblica tentato dall'indennità, bisogna considerare anche che la persona deve avere una sicurezza di poter disporre di quel tanto che è necessario per vivere nella misura in cui non riesce a svolgere una professione o deve rinunciare a svolgere la professione. Però c'è anche il discorso inverso, del maggiore impegno che moralmente deve cercare di dare alla vita pubblica in funzione di quello che prende. Le abbiamo considerate molto bene tutte queste cose, anche in riferimento agli elementi, ai documenti che abbiamo avuto.

In conclusione, signori consiglieri, salvo a riprendere il dibattito, ognuno dal proprio banco, in relazione ai nuovi spunti, ai nuovi motivi di interesse che verranno rilevati da questo dibattito, io credo che possiamo esprimere soddisfazione e compiacimento per il lavoro che è stato fatto. Ed è tanto più importante questo

compiacimento, nella misura in cui veramente l'apporto politico è stato di tutti i gruppi; apporto politico nel definire, nel predisporre il lavoro della Commissione, che non ci è venuto, come sarebbe stato suo diritto, dalla Giunta in quanto tale, perché a noi è stato ripresentato il testo del disegno di legge che è stato appoggiato dal Governo. Quindi è un apporto proprio che abbiamo cercato di dare noi tutti componenti della Commissione, e io credo con soddisfazione, perché salvo questi punti che sono stati ricordati e salvo questo famosissimo art. 57, per tutte le altre cose mi pare che si sia raggiunto, da parte di tutti, un compiacimento, un'adesione sostanziale, sul contenuto particolare e generale della legge.

PRESIDENTE: La parola al consigliere Tanas.

TANAS (P.S.U.): Signor Presidente, signori consiglieri, io vorrei subito iniziare l'intervento, che faccio a nome del gruppo socialdemocratico su questo disegno di legge in discussione generale, dicendo che, come tutti gli altri raggruppamenti politici hanno già dichiarato, anche noi diamo molta importanza a questo disegno di legge, estrema importanza. E sono contento che l'oratore che mi ha preceduto abbia sottolineato quella che è l'importanza dell'art. 1 del disegno di legge attuale, che va a modificare l'art. 1 della legge 29 del 21 ottobre del '63. E' bene brevemente rileggerci quella che è la definizione che noi verremo a dare al Comune, cioè il Comune, quale più immediato interprete delle esigenze della comunità che rappresenta, promuove, sollecita una iniziativa utile al progresso civile, allo sviluppo economico della stessa. E' molto importante questa nuova definizione. E' la nuova fun-

zione che noi, Regione autonoma, vogliamo dare alle amministrazioni comunali, quelle amministrazioni comunali democraticamente elette, che poi noi, penso le uniche due Province in tutta Italia, possiamo seguire nell'azione di vigilanza e tutela, attraverso questa azione che le Giunte provinciali democraticamente elette fanno nelle nostre due Province. Noi vorremmo anche sottolineare quella che è l'importanza negli artt. 4 e 5 dell'attuale disegno di legge, dove si tratta del frazionamento e della ricomposizione dei Comuni. Si porta al limite di 3 mila abitanti e si dà fino a 3 mila abitanti la possibilità di ricomporre Comuni. E' un fatto molto importante questo, anche se dobbiamo riconoscere che negli ultimi anni, nelle ultime due legislature, il Consiglio regionale è stato molto cauto nel costituire nuovi Comuni, a differenza di quello che è stato fatto nelle prime legislature, diciamo pure, signori. Adesso con gli artt. 4 e 5, si cerca di porre rimedio a quella che è stata una politica inflazionistica nella separazione dei Comuni, fatta nei primi anni della nostra autonomia. Noi quindi salutiamo con molta simpatia questi due articoli, e soprattutto la politica che essi vorranno portare, perché frazionamenti ulteriori nei nostri Comuni non ne avvengono. E veniamo adesso all'art. 57, che è l'articolo che ha preoccupato il collega Pasquali. E' arrivato al punto di dire: « non sviliamo » . . .

PASQUALI (D.C.): (*Interrompe*).

TANAS (P.S.U.): No, voglio essere più preciso. Preoccupa noi, lo dico subito, ma però ci preoccupa in maniera tale, perché diamo importanza al disegno di legge, e siamo anche convinti che la nostra preoccupazione non svilisca assolutamente, signori, quello che è il disegno

di legge. Ecco la differenza, collega Pasquali, fra la nostra impostazione e la sua impostazione. Noi ci preoccupiamo di questo articolo, senza avere la preoccupazione di svilire il disegno di legge, al quale diamo importanza.

PASQUALI (D.C.): Non ho detto che sviliva; ho detto che incentrare la discussione...

TANAS (P.S.U.): ... che incentrare la discussione solo sull'art. 57, può svilire. E' logico, è chiaro. Invece anche se incentriamo, ripeto, la discussione sull'art. 57, non riteniamo di svilire la discussione. Noi apparteniamo alla minoranza, e quindi siamo convinti che un peso la minoranza lo debba avere nei Consigli comunali. Io posso capire che certi casi, anche quelli citati precedentemente da chi ha parlato prima di me, possono effettivamente costituire dei casi limite, però a un certo momento noi dobbiamo anche capire che le minoranze nei nostri comuni debbono avere la possibilità di dire una parola. Ecco perché diciamo che il nostro atteggiamento e lo premetto sin da ora, il nostro atteggiamento su questo disegno di legge sarà condizionato all'accettazione o meno di determinati emendamenti a questo art. 57, oppure — e questo è quello che noi ci auguriamo — a eventuali proposte che la Giunta regionale vorrà fare alle minoranze di questo Consiglio, proposte che possono essere accettate anche dalle minoranze.

C'è un altro aspetto di questo disegno di legge che noi vorremmo sottolineare, o meglio un'altra proposta che noi appoggiamo, ed è la proposta che è stata fatta dal collega Nicolodi, riguardante la istituzione dei due vice sindaci in provincia di Bolzano. Signori, noi siamo d'accordo su questo disegno di legge, e credo che non siamo fuori da quella che sarà la futura composizione della Giunta provincia-

le di Bolzano e la stessa Giunta regionale. Uno degli argomenti trattati dal « Pacchetto » è proprio quello della istituzione di un secondo vice presidente della Giunta regionale, e vice presidente della Giunta provinciale di Bolzano. Trasportiamo questo problema nell'ambito territoriale più piccolo, che è quello del Comune, in provincia di Bolzano, ed io chiedo perché si debba essere preoccupati ad accettare anche un secondo vice-sindaco. Quindi noi anticipiamo subito che siamo d'accordo su questa proposta e ne sottolineiamo i valori, come siamo d'accordo su quelle che sono le indennità. Signori, diciamocelo una volta, l'abbiamo già detto da questi banchi nelle precedenti legislature, soprattutto nel '63, siamo d'accordo sulle indennità. Noi dobbiamo arrivare a regolamentare queste indennità, a non avere nessun rammarico, perché gli amministratori pubblici prendono una ricompensa, soprattutto nei Comuni. Questo proprio perché vogliamo aprire le porte — ed è già stato fatto, non soltanto con il nuovo disegno di legge — alle classi lavoratrici, perché si dà la possibilità a un operaio, a un impiegato, a un individuo che vive del proprio lavoro di svolgere la propria attività a favore della collettività. Quindi noi siamo d'accordo che vengano dati. Io direi anche che dovrebbero essere dati, forse aumentati di volta in volta, i compensi agli amministratori, che sono veramente delle persone che si dedicano alla comunità, non certo per guadagno, perché le indennità sono talmente misere, che bisognerebbe senz'altro aumentarle. E lo stesso ragionamento naturalmente va fatto anche per gli assessori comunali. E' ora di finirla — questo è il concetto per il quale ci battiamo da anni — che soltanto il pensionato, soltanto il signorotto, soltanto il farmacista del paese, possono fare i sindaci. Le porte del Comune devono essere aperte a tutti, soprattutto

ai rappresentanti della classe lavoratrice. A questo proposito io direi che noi vorremmo un reale rispetto dei Consigli comunali, una reale autonomia dei Consigli comunali. E dico questo perché in certi casi, soprattutto nei piccoli Comuni, non certo nei Comuni maggiori, abbiamo assistito a delle pressioni ed interferenze fatte da persone estranee al Consiglio comunale, come per esempio un assessore regionale o provinciale, o anche il reverendissimo parroco del paese. Abbiamo avuto anche noi, signori, responsabilità pubbliche, ma nessun assessore socialista è mai andato nei Consigli comunali a prendere la parola e a intervenire direttamente nei Consigli comunali. Lo si può fare in altra sede, il Consiglio comunale deve essere veramente autonomo. Ho voluto citare il caso degli assessori regionali o provinciali, per arrivare anche al caso dei parroci o prelati, o segretari politici di vari partiti, non certo di minoranze. Ecco qual è la vera autonomia che noi auspichiamo e che siamo convinti dovrà arrivare anche nei nostri Comuni. Ecco qual è il vero rispetto che noi auspichiamo per i Consigli comunali democraticamente eletti.

Detto questo, noi condizioniamo il nostro voto e manifesteremo quello che sarà il nostro voto, dopo la conclusione dell'art. 57. Se gli emendamenti verranno accettati, noi potremo prendere un determinato atteggiamento; nello stesso tempo però auspichiamo che la Giunta faccia — cosa che può senz'altro fare — faccia delle proposte che possano anche accontentare quelli che sono non i desideri, ma direi quasi, signor Presidente della Giunta, le esigenze dei partiti di minoranza.

PRESIDENTE: Nessun altro prende la parola? Allora sospendo la seduta e la rinvio al pomeriggio alle ore 15 precise.

(Ore 12.15).

Ore 15.20.

PRESIDENTE: La seduta riprende.

La parola al cons. Pruner.

PRUNER (Segret. questore - P.P.T.T.): Signor Presidente, l'assessore competente dovrebbe essere sempre presente, cioè era sempre presente nella prassi più antica . . .

(Interruzione).

PRUNER (Segret. questore - P.P.T.T.): Eh, verrà, verrà, aspettiamo un minuto . . .

PRESIDENTE: Cons. Pruner, prende la parola allora?

PRUNER (Segret. questore - P.P.T.T.): E' una questione di principio, signor Presidente. Io mantengo fede sempre alle consuetudini, alle tradizioni e alla prassi. Penso che l'assessore competente debba essere presente quando si tratta un . . .

(Interruzione).

PRUNER (Segret. questore - P.P.T.T.): Chiedo scusa, forse sbaglio. Il Presidente ha delegato la materia? Allora il discorso è diverso . . .

GRIGOLLI (Presidente G. R. - D.C.):

D'accordo, ma credo che sia per strada. Io non so, non sono il custode.

PRUNER (Segret. questore - P.P.T.T.): Non è per fare delle difficoltà, ma preferirei che fosse presente il signor assessore competente, e questo non vuol dire *deminutio capitis* del signor Presidente della Giunta. Ritengo di dover iniziare, tanto per non far perdere tempo al Consiglio inutilmente, e dirò subito che la nostra posizione su questo disegno di legge è critica e la posizione in merito al voto è di attesa nella discussione dei singoli articoli e a seconda di quanto sarà il comportamento della Giunta, della maggioranza, in merito ad alcune importanti riforme che sono state apportate e che dovrebbero non essere apportate a questo disegno di legge, secondo il nostro punto di vista, ed alcune altre riforme che dovrebbero entrarvi, noi ci orienteremo e daremo il nostro voto. Inutile dire che sotto un profilo generale questo disegno di legge è valido, è logico, è ovvio, è atteso da tanto tempo. E' stata una lunga e travagliata opera quella della Commissione e anche del Consiglio, che l'ha rinviato dall'ultima legislatura a questa, cioè è decaduto, comunque è frutto di impegno della precedente legislatura e ora speriamo porti a termine il disegno di legge. Il cons. Pasquali ha affermato che bisognerebbe tener presenti quelle che sono le indicazioni di massima, i principi che sono i motivi ispiratori di questo disegno di legge, cioè il cappello del disegno di legge, dell'art. 1. Teniamo presente anche noi questa valida definizione, questa importantissima definizione, questa basilare definizione data al Comune. Però noi mettiamo subito sull'avviso che una dizione così generica, pur valida, come tante altre volte avvenne e può avvenire ancora, costituisce motivo di dubbio,

perché tante volte abbiamo avuto delle buone introduzioni, dei buoni principi di provvedimenti legislativi da noi approvati, da noi sostenuti, da tutti sostenuti, che poi hanno finito per perdere il loro significato nella loro applicazione. Questa dizione, questo cappello introduttivo, che dà il tono alla legge, merita di essere sostenuto fino in fondo, ma già nei prossimi e successivi articoli vediamo che questo art. 1 perde di significato. E mi riferisco essenzialmente ad alcuni criteri fondamentali, ed essenzialmente all'art. 4 e all'art. 5, dove noi infrangiamo un principio fondamentale della democrazia, della libertà. Il volere imporre un certo limite alla libertà dei comuni di reggersi autonomamente, di reggersi indipendentemente, può essere anche valido sotto un profilo amministrativo, sotto un profilo strettamente di interesse politico, forse anche economico, ma, signori, noi infrangiamo un principio fondamentale, che è quello della libertà. Si impone ai Comuni sotto i 500 abitanti l'aggregazione ad altri, e poi in Commissione questo principio lo si allarga, portando addirittura la possibilità di questo intervento da parte dell'organo Regione o Provincia a mille abitanti. Signori, affermare dei principi validissimi, come quelli dell'art. 1, e poi all'art. 4 dimenticarli immediatamente e fare il gioco di chi non ha mai avuto il rispetto delle libertà delle nostre comunità, delle piccole comunità, dove nasce la democrazia, dove viene curata, dove viene sensibilizzata, dove viene allevata, mi sembra che sia proprio un controsenso. Noi non possiamo, con un disegno di legge che istituisce dei principi di libertà, che democratizza la nostra comunità, la nostra società, basarci prevalentemente, direi esclusivamente fino a un certo limite di grandezza, di dimensione di questi comuni, agli interessi materiali. O la libertà è qualche cosa che costa e che si deve pagare, al-

trimenti è meglio non parlare di libertà, e parlare invece di convenienza, parlare di interesse della nostra società, visto questo interesse nella globalità dei suoi aspetti, nelle dimensioni più varie, più disparate. Può essere una valutazione anche questa, che io posso comprendere, non posso condividere, ma comprendo; ma non si può barattare l'una con l'altra, non si può parlare di democrazia, di democratizzazione, di moralizzazione, di partecipazione del cittadino all'interesse pubblico, alla direzione della cosa pubblica, e poi addirittura a un certo momento dire: se tu ti trovi in queste condizioni materiali, economiche ben definite, che poi sono definite con il bilancio deficitario, il numero degli abitanti, ecc., tu non hai più diritto di decidere la tua sorte, ma devi soggiacere a quella che è una valutazione di convenienza di un organo superiore a te. In questo caso si crea già quell'ordine gerarchico di valori, nell'ambito di una società, che non dovrebbe essere creato, non dovrebbe essere sostenuto da nessuno e non ha posto in un regime democratico. Signori, tutta questa innovazione, questa riforma involutiva è contro il principio della democrazia, della libertà e della partecipazione dei cittadini alla cosa pubblica, necessarie oggi perché vediamo quali sono i pericoli, quali sono anche le indifferenze, gli assenteismi che ci travagliano; siamo sinceri, ci preoccupa questo assenteismo della popolazione, dei cittadini agli aspetti della cosa pubblica, ai destini propri e della propria comunità. Se il vostro programma, signori della Giunta, signori della maggioranza, è quello di mortificare, quello di ridurre l'anelito, la speranza, l'indirizzo di maturazione del cittadino, verso la partecipazione alla cosa pubblica, allora non siamo più d'accordo; siamo d'accordo che voi volete raggiungere qualche cosa di diverso, siamo d'accordo che voi volete una certa distanza

fra cittadino e cosa pubblica. Se qui in questa aula non vediamo i cittadini delle nostre valli, né direttamente i cittadini più alla base, né quelli che gli stessi rappresentano, che possono essere i consiglieri comunali, gli assessori, i sindaci, ma li vediamo soltanto in funzione dei loro interessi personali o di diretto interesse materiale per qualche problema, ma non li vediamo qui ad interessarsi dei loro diritti, che noi ci premuriamo di sindacare, di regolamentare, che noi ci premuriamo di imporre, come imponiamo l'art. 4 e l'art. 5, se questa gente è assente da quest'aula, cerchiamo, se vogliamo che il principio della partecipazione sia valido e non sia ipocrita, che almeno questa gente partecipi alla vita pubblica del loro piccolo ambiente, della loro piccola frazione, del loro piccolo comune; e non interveniamo autoritariamente ad impedirne il distacco, anche se costa troppo forse l'amministrazione di un piccolo comune, separatamente da un altro comune. E anche se li chiamiamo gretti indirizzi campanilistici, come li ha chiamati qualcuno qui in quest'aula, sono indirizzi di non adesione all'amministrazione, di mancata volontà di partecipare alla cosa pubblica in quelle determinate condizioni, ma in queste altre determinate condizioni, dettate dalla libera scelta del cittadino, essi vogliono partecipare. Signori, se voi volete che una certa parte della nostra città non partecipi, non si renda interprete da se stessa delle proprie sorti, fatelo pure, ma allora non veniteci a parlare di democrazia, non veniteci a parlare di libertà, non veniteci a parlare di libertà per tutti uguale; diteci piuttosto che non siete in grado e non siamo in grado di trovare altre vie che quella della imposizione di limiti alla libertà del cittadino. Allora siamo d'accordo anche noi, ma ditelo chiaro, diteci che sotto i mille abitanti, sotto i 500 abitanti, vi sono difficoltà eco-

nomiche, finanziarie, vi sono difficoltà di reperire un segretario comunale per il disbrigo delle faccende di ordinaria amministrazione. Richiamiamoci pure a queste attenuanti, a queste scusanti, a questi alibi, ma non è con questo però che salveremo il principio di libertà, di autonomia, anche per i piccoli, anche se questi piccoli si uccidono con le proprie mani, da un punto di vista amministrativo, da un punto di vista finanziario ed economico. Noi dobbiamo lasciare a questi piccoli la possibilità di uccidersi con le proprie mani; allora saremo arrivati al riconoscimento vero e proprio della libertà del cittadino. Ma se noi ci ergiamo a giudici di coloro che ancora oggi, secondo noi, non sono maturi ad amministrarsi, allora il progresso, l'evoluzione di questa maturità indispensabile e necessaria del cittadino non si avrà mai, anzi avremo una continua recessione, in quanto a questi signori viene negata la facoltà di fare la loro *routine*; di fare esperienza e arrivare un giorno a maturarsi. Noi distinguiamo con questa vostra impostazione due tipi di cittadino: quelli che sono lì per maturarsi, che possono maturarsi, che vivono nei comuni con un certo numero di abitanti, che non stanno troppo male, da un punto di vista finanziario ed altri, che non riusciranno mai a maturarsi, che devono aggregarsi ad altri ovili. Io vedo in questo tentativo di sminuire l'importanza e ridurre i limiti della libertà dei cittadini di una determinata dimensione, un tentativo di ordine politico e partitico da parte di chi detiene il potere, per interessi propri e non per interessi della collettività, che deve maturarsi, perché proprio essi hanno maggiore bisogno di essere messi nella condizione di crearsi una mentalità e una capacità di governarsi e di rendersi responsabili diretti del proprio paese, della propria frazione, della propria comunità e responsabili dei propri destini.

PASQUALI (D.C.): Cons. Pruner, l'interesse quale sarebbe?

PRUNER (Segretario quest. - P.P.T.T.): Dei cittadini.

PASQUALI (D.C.): Riferito ai cittadini?

PRUNER (Segretario quest. - P.P.T.T.): Per interesse proprio degli enti a influenzare questi comuni e interferire in questi comuni più grossi, come avviene nei più grossi complessi cooperativistici; perché arriviamo alla fine a trovare una Federazione delle cooperative, che fa esclusivamente gli interessi non di una provincia sotto un profilo politico, partitico, ma di un partito, unicamente di un solo partito, e fa la propaganda politica in sede di elezioni regionali, comunali e nazionali per la D.C. in provincia di Trento. Perché a quel punto siamo arrivati, a concentrare il potere del mondo della cooperazione in un unico ente . . .

PASQUALI (D.C.): Non c'entra niente con questo!

PRUNER (Segretario quest. - P.P.T.T.): La stessa cosa noi la vediamo analogamente nei Comuni. I piccoli Comuni sfuggono. Vuole che le faccia un esempio anche con una tabella? Mi porti una tavola nera, le faccio gli esempi con degli schizzi. I piccoli comuni sfuggono al controllo politico, i grossi comuni non sfuggono. A parte la considerazione che ho dato, esemplificativa, per far pensare qualcuno — e vedo che qualcuno pensa, e può darsi che mi dia ragione, come può darsi che mi dia torto —

dal punto di vista della affermazione di principi generali sulla libertà del cittadino, qui abbiamo già un esempio molto e molto chiaro, troppo chiaro, che questa libertà è stata infranta al di sotto dei 500 abitanti, per quanto riguarda il testo della Giunta, al di sotto dei 1000 abitanti, per quanto riguarda il testo proposto dalla Commissione. Questo, signori, è indiscutibile, il resto può essere discutibile, può essere valutabile secondo determinate posizioni che ognuno ha ed assume. Questa è una verità: voi limitate la libertà e lo giustificate, però io vedo e io penso che non si possa mai giustificare la delimitazione o la limitazione della libertà del cittadino, a nessun costo, anche se questo costo dovesse essere addirittura il crollo dell'amministrazione, come ho detto prima, il suicidio dell'amministrazione, un suicidio amministrativo ed economico. In fin dei conti è lui che ci va di mezzo; noi dobbiamo lasciargli questa libertà. Scusate se devo riprendere il discorso e ripeterlo. Lasciamo la libertà anche di amministrarsi male, allora abbiamo giovato alla causa della democrazia e della libertà, altrimenti è una libertà parziale. L'ho detto ancora in quest'aula: questa libertà è come quella di un prisma. Se a un prisma che ha diverse facce manca una soltanto di queste facce, la luce che entra in questo prisma si rompe, la luce non esiste; quindi la libertà non esiste. Voi avete preso una faccia a questo prisma, ed è quella della delimitazione degli abitanti nell'esercizio di un diritto quale quello di essere governati o di governarsi in comune indipendente, in comune autonomo.

Per quanto riguarda poi gli altri aspetti secondari, io mi riferisco in modo particolare all'aspetto dell'art. 57, lo riprenderò in quel momento. Ma anche qui devo riportare il discorso a una considerazione di carattere generale. La questione dell'art. 57, per me, non so come la pensino gli altri partiti, per me non sa-

rebbe così grave se avessimo nel Trentino una legge, in altre regioni, in altre province valida e qui non valida, quella della elezione dei Consigli comunali col sistema proporzionale a tutti i livelli, dai 100 mila abitanti, ai più piccoli comuni. Direte che questo è un altro tema. No. Io dico che la questione sollevata sull'art. 57, che avrà degli strascichi ancora in quest'aula, che avrà anche delle contrapposizioni abbastanza rilevanti, direi molto rilevanti, almeno da parte nostra, e credo anche da parte di altri partiti, non avrebbe motivo di esistere se avessimo nel Trentino la presenza proporzionale degli elettori nelle amministrazioni comunali. La questione della maggioranza qualificata cesserebbe, è già attenuata nei comuni grossi, io sinceramente lo riconosco, nei comuni grossi è già attenuata con la innovazione che la maggioranza aveva già apportato e che non è stata approvata in sede governativa. Ma nei comuni piccoli potrebbe essere superata, come anche nei grossi, pur lasciando l'innovazione proposta dalla Giunta attuale, D.C. e S.V.P., se avessimo una effettiva, reale rappresentanza proporzionale delle forze politiche nel Consiglio comunale.

Ma, signori, qui si parte da presupposti completamente discriminatori, già con la costituzione dei Consigli comunali. Io vi faccio un esempio: prendiamo un Consiglio comunale dove la maggioranza è della D.C., la quale, come succede più di una volta, rappresenta, quando va bene, il 40% degli elettori, perché il 30% o il 32% è rappresentato dalla seconda forza, che possono essere forze raccoglietiche di un partito o dell'altro; l'altro 25-28% è scomparso in virtù della legge truffa maggioritaria, che vige per tutti i comuni del Trentino sotto i 4 mila abitanti. Quindi abbiamo la maggioranza dei comuni che non hanno una effettiva reale e proporzionale rappresentanza. Quindi partiamo già con un Consiglio comunale, il quale — secondo

la innovazione riformatrice della D.C. e S.V.P. nel disegno di legge — col 51% del 40%, arriva a concludere degli affari pericolosi — lasciatemi dire la parola — delicati come quelli della compravendita, come quelli indicati nell'art. 57, con una responsabilizzazione di amministratori comunali che corrisponde al 21%, 22% degli elettori. Quindi è fasullo due volte questo articolo, è fasullo perché partiamo già da una considerazione ipocrita, che non risponde alla realtà, che è falsa da principio. Riconoscete la proporzionale in tutti i comuni, e noi cesseremo di lottare a favore del mantenimento del vecchio art. 57, cioè non faremo nessuna difficoltà per quanto riguarda la vostra innovazione apportata con il disegno di legge che adesso stiamo esaminando ed approvando. Io non parlo nel senso di voler interpretare il punto di vista di altre forze, non è mai successo, non sarebbe logico, parlo per il partito del P.P.T.T. Non la vediamo radicalizzata la nostra posizione per quanto riguarda i Comuni grossi, ma ci impuntiamo, scusatemi il termine, per i comuni piccoli.

Quindi se ci deste oggi la garanzia che voi accetterete fra qualche tempo, quando verrà presentato il disegno di legge Manica — mi sembra che già è in corso di studio — la introduzione della proporzionale per quanto riguarda il sistema elettorale nei comuni della provincia di Trento, se voi accettate la proporzionale per tutti i comuni, noi possiamo accettare anche l'impostazione data all'art. 57 con il nuovo disegno di legge. Io mi riferisco in modo particolare ai comuni sotto i 4 mila abitanti, dove il paradosso è chiaro, dove ci sono delle situazioni completamente assurde, contro ogni buon senso. Ripeto, esistono dei casi dove il 20% degli elettori, 20, 21, 22% degli elettori rappresentati dagli amministratori comunali possono decidere su questioni assai importanti, de-

licate e anche consistenti sotto il profilo patrimoniale ed economico finanziario. Io questo discorso lo rifarò, lo ripeterò, queste considerazioni le rifaremo in sede di discussione articolata.

Infine abbiamo notato a pag. 12 una sorprendente innovazione positiva: « Il Consiglio non può delegare proprie attribuzioni alla Giunta comunale ». Io ringrazio chi ha voluto sacrificarsi per introdurre questo principio valido, che noi condividiamo e ne prendiamo atto ben volentieri. Grazie.

PRESIDENTE: Chi ha chiesto la parola ancora? La parola al cons. Mitolo.

MITOLO (M.S.I.): Signor Presidente, signori consiglieri, a parere del sottoscritto, questo disegno di legge non avrebbe meritato una discussione generale dell'ampiezza che le è stata riservata. E non già, sia chiaro, perché non rivesta un'importanza la proposta di legge sottoposta alla nostra attenzione, ma semplicemente perché si tratta di un disegno di legge modificativo, che non innova dei criteri di ordine generale, ai quali la legge in vigore che con questo disegno di legge si intende modificare, si ispira, e che quindi per questo, soprattutto per questo motivo la discussione generale avrebbe potuto essere, dirò così, ristretta alla discussione articolata, per meglio dire ricondotta alla discussione articolata. Infatti gli interventi che sono stati svolti mi pare che si siano incentrati in alcuni articoli del disegno di legge: negli art. 1, 3, 4, 5, 57, e via di seguito in altri articoli. Tuttavia, per uniformarmi a quello che è stato il criterio seguito in questa discussione, anche da parte di altri consiglieri, ho ritenuto doveroso prendere la parola per esporre alcune considerazioni, alcune considerazioni che mi so-

no state suggerite, confesso, soprattutto dagli interventi degli altri consiglieri.

E' stato detto questa mattina che poca attenzione è stata prestata a quella che rappresenta la riforma, dirò così, più importante, per meglio dire, la modificazione più importante e più significativa di questo disegno di legge: l'art. 1. In effetti, sia la proposta della Giunta, sia la proposta della Commissione legislativa, hanno ampliato una formulazione dell'art. 1. Hanno ampliato la formulazione dell'art. 1, introducendo taluni concetti che, se non proprio nuovi, sono certamente concetti che prima di questo disegno di legge non erano stati formulati. Ebbene, se devo essere sincero, vi dirò che, a mio parere, la formulazione dell'art. 1, così come essa appare dalla legge in vigore, era la più felice che si potesse dettare, che si potesse adottare, perché essa comprendeva tutto quello che in una definizione, d'altronde nemmeno necessaria in un campo di questo genere, si poteva dire. E' stato da alcuni commentatori giustamente osservato che definire dal punto di vista scientifico, dal punto di vista giuridico-amministrativo, il concetto di Comune, è superfluo ed è oltremodo difficile. Basterebbe ripetere la definizione che di questo ente è data dall'art. 128 della Costituzione, per essere, io credo, soddisfatti di questa esigenza. Art. 128 della Costituzione, che non si riferisce soltanto ai Comuni, ma anche alle Regioni e alle Province. Esso stabilisce che il Comune è un ente autonomo territoriale, cioè ricalca la definizione giuridica più comunemente usata che di questo ente la dottrina amministrativa ha fino ad oggi usato. La formulazione che invece si vuole introdurre, specialmente per quanto riguarda, anzi, essenzialmente per quanto riguarda il comma terzo, a mio parere non è delle più felici. Non è delle più felici perché tenta di limitare, anziché di ampliare, la portata delle funzioni di

questo ente, a parte la nebulosità, dirò così, concettuale, sulla quale mi soffermerò quando discuteremo l'articolo, il volere assegnare al Comune una funzione di interprete ed una funzione, dirò così, quasi di mediatore, equivale, a mio avviso, a voler limitare l'ambito della attività, il campo di espansione di un ente così importante, che da taluni è definito ente primario, anche se elementare, proprio perché è il primo gradino della organizzazione gerarchica dello Stato. Significa limitarne la portata anziché ampliarla, soprattutto poi nel punto in cui si dice che il Comune interviene presso i competenti pubblici poteri, affinché le esigenze della comunità siano esattamente conosciute e vi si provveda in modo adeguato. Con queste allocuzioni si dà al Comune una veste che ne sminuisce l'importanza ed il valore, gli si attribuisce una funzione, non saprei come definirla, di postulante: il Comune che interviene presso i pubblici poteri. A parte poi il fatto che parlando e definendo i pubblici poteri in questa forma, si dimentica quasi, o sembra quasi che la formulazione dimentichi che anche il Comune fa parte della categoria di pubblici poteri, perché è il primo dei pubblici poteri della organizzazione amministrativa dello Stato; e sembra quasi che i pubblici poteri appartengano ad altre categorie dello Stato, presso le quali il Comune assolve ad una funzione, ripeto ancora una volta, quasi di mediazione. Quindi non è questa certo la novità da sottolineare, da additare come esempio di una riforma della quale dobbiamo menar vanto come legislatori. Ripeto che secondo me, se avessimo lasciato la formulazione dell'attuale art. 1 o se tutt'al più avessimo modificato la formulazione dell'art. 1 con il testo della Giunta, avremmo fatto opera più chiara, più precisa e più aderente alle reali funzioni e soprattutto alla importanza che il

Comune, quale ente autonomo o autarchico che sia, assolve.

Un altro aspetto di questo disegno di legge è stato sottolineato variamente e anche discordemente da chi mi ha preceduto. E' quella parte del disegno di legge che favorisce da un lato la riunificazione dei comuni, dall'altro limita il fenomeno che a suo tempo fu definito della polverizzazione dei Comuni. Come già mi pare di aver detto allorché discutemmo questo disegno di legge del 1968, — e chi vi parla ha solo da compiacersi — è da sottolineare che questa esigenza era stata messa in rilievo già parecchi anni fa, anzi addirittura quando, durante il corso delle prime legislature, al fenomeno della polverizzazione purtroppo la Regione era rimasta insensibile, anzi lo aveva assecondato. Da questi banchi di destra è stato sempre tenuto un atteggiamento di netta opposizione, e non c'era bisogno che passassero venti anni e gli esempi deleteri che si sono avuti, perché questa esigenza venisse alla ribalta e di fronte a questa esigenza si dovesse ricorrere finalmente al rimedio che questa legge contiene. Non già quindi per le mutate condizioni storiche o sociali, come è stato detto da qualche collega, io penso che i proponenti abbiano ritenuto necessario mettere un freno a questo fenomeno, ma questo freno è stato richiesto soprattutto di fronte alle conseguenze deleterie che si sono manifestate a danno di coloro ai quali viceversa il campanilismo era servito come arma politica, ripeto a danno di coloro queste esigenze hanno messo in evidenza la necessità del rimedio di cui non possiamo, non posso che compiacermi, e semmai rammaricarmi che esso sia stato avvertito con un certo ritardo.

E' stato altresì detto da altri consiglieri che, ad esempio per quanto riguarda l'istituto del controllo, rappresenta una conquista dei co-

muni e un attributo che li qualifica l'aver respinto o l'aver ripudiato, attraverso naturalmente la nostra legislazione, il principio del controllo di merito sugli atti dei comuni, e limitato il controllo da parte degli organi di controllo, Provincia e in alcuni casi Regione o Stato, al solo controllo di legittimità. Il discorso su questo argomento ci porterebbe molto lontani. Potrei convenire fino a un certo punto con questa considerazione. Potrei convenire fino al punto in cui, dal punto di vista realistico, mi si potesse dimostrare che tutti i comuni indistintamente, o per meglio dire tutte le amministrazioni comunali indistintamente, sono in grado di autoamministrarsi, senza avere bisogno di quel controllo, che più che un controllo era, si può dire, una assistenza di carattere legale, economico e talvolta anche sociale. Perché a questo si riduceva, soprattutto, il controllo di merito. Ora mi vorrete consentire, che se le grandi amministrazioni, le amministrazioni dei comuni maggiori, rette da organi qualificati, i cui componenti normalmente sono delle persone dotate di capacità amministrativa, quindi di competenza, di conoscenza delle leggi, non soltanto delle leggi scritte, ma anche delle leggi naturali di normali amministrazioni, se a queste amministrazioni delle città o dei grandi centri si viene a riconoscere la capacità anche a fare a meno di questa opera — dirò così, per ripetere il termine di prima — di assistenza e di consulenza, la maggior parte dei piccoli comuni, egregi colleghi, io penso che un minimo di esperienza lo abbiate anche voi, di questa opera di assistenza, di consulenza ha tuttora bisogno. E se venisse svolta adeguatamente, gioverebbe certamente e soprattutto alle piccole comunità, molto di più di quanto invece non giovi la assenza completa di un controllo di merito sui loro atti. Si possono fare esempi a non finire in questo campo. Conosciamo episodi che

rivelano come la insufficienza amministrativa di certi comuni e quindi gli errori nei quali questa insufficienza porta, è dovuta soprattutto alla impreparazione di certi amministratori. Non tutti siamo nati per amministrare, non tutti siamo nati per dirigere pubbliche comunità, c'è chi ha la competenza, chi non ce l'ha, chi se la sa fare e chi non ci riesce mai, e quindi in casi di questo genere, ripeto, la presenza di un organo che eserciti opera di assistenza, di indirizzo soprattutto, sarebbe quanto mai auspicabile.

Quindi, se mi è consentita una punta polemica su questo argomento, la mancanza o la rinuncia, per meglio dire, al controllo di merito non rappresenta, a mio avviso, una conquista a favore dei comuni e soprattutto dei piccoli comuni, quanto forse una carenza e una carenza che talvolta fa sentire il suo peso, non soltanto nel campo strettamente amministrativo, ma anche al di fuori del campo strettamente amministrativo.

Altro argomento che è stato trattato, è quello che si riferisce all'art. 57, il quale è indubbiamente uno degli articoli più controversi ed è uno degli articoli che più si prestano ad essere discussi. Io penso che sarà opportuno fare un discorso meditato su questo articolo, un discorso ragionato e naturalmente serio al momento in cui esso verrà in discussione. Anticipare il proprio giudizio, la propria posizione in discussione generale è superfluo, anche perché nel corso della discussione articolata potrebbero verificarsi — io me lo auguro per certi aspetti, per certe parti di questa legge — dei mutamenti di indirizzo che potrebbero determinare discorsi e decisioni di carattere diverso. Quindi io riservo alla discussione dei singoli articoli gli interventi che mi sembreranno più opportuni, allo scopo di dare un contributo che ognuno di noi deve dare per una legge che è indubbiamente una delle leggi fondamentali

della nostra regione, in quanto riguarda una delle attività essenziali, vorrei dire forse la più importante, la più essenziale delle attività politiche amministrative, che nella Regione si svolge e che concerne quello che è stato definito il piccolo Stato dello Stato, il piccolo Stato di uno Stato, il Comune, che ha tradizioni che deve mantenere e che devono essere quindi difese, ma tradizioni che si devono conciliare soprattutto con esigenze moderne di amministrazioni, esigenze che non possono prescindere dai criteri della capacità amministrativa e anche di un saggio controllo.

PRESIDENTE: La parola al consigliere Benedikter.

BENEDIKTER (S.V.P.): Der Kommission, deren Vorsitzender ich bin, wurde vorgeworfen, daß sie bei Behandlung dieses Gesetzentwurfes zuviel Zeit verschwendet hätte. Aber mir scheint, wie der Verlauf der Generaldebatte bis jetzt beweist, daß es richtig war, daß in der Kommission für diesen Entwurf also für diese Änderungen — es handelt sich ja nur um Änderungen, um eine Vervollkommnung der Gemeindeordnung — doch mehr Zeit verwendet wurde, als es normalerweise üblich ist. Es wurden dabei nicht nur die vom Regionalausschuß eingebrachten Änderungen bzw. der Text, wie er vom Regionalrat schon einmal verabschiedet worden ist und rückverwiesen wurde, noch einmal überprüft, sondern es wurden auch neue Fragen aufgeworfen, ob nicht auch andere Bestimmungen, die bis dato nicht Gegenstand von Änderungsbestrebungen waren, verbessert werden sollten und es wurden darüber eingehende Aussprachen und Beratungen geführt. Nun stimmt es, daß es sich hier nicht um eine Neufassung der Gemeindeordnung handelt, sondern um Änderungen da und

auf Verwaltungsebene geändert und neu festgesetzt werden kann, welchen Anteil die Gemeinden an gewissen Steuern brauchen, damit sie ihren Funktionen tatsächlich nachkommen können. Ob mit der immer wieder angekündigten sogenannten Reform der örtlichen Finanz hier Abhilfe geschaffen wird, bleibt noch abzuwarten. Tatsache ist, daß die Gemeindeautonomie als solche mit der Verantwortung, die wir ja der Gemeinde insgesamt — ob es nun der Gemeinderat, der Ausschuß oder der Bürgermeister sei — zubilligen wollen, ein leeres Wort bleibt, wenn die Gemeinde für ihre wirtschaftlich-soziale Entwicklung, wie es im Art. 1 heißt, so wie es derzeit der Fall ist, fast ausschließlich von Subventionen abhängt und nicht im Wege einer echten Finanzautonomie, das heißt im Wege einer Steuerhoheit oder im Wege des Finanzausgleiches mit dem Staat, sich die Mittel autonom beschaffen kann.

Also insofern müßte man sagen — was bereits gesagt worden ist —: Diese Änderungen sind Verbesserungen aufgrund der gemachten Erfahrungen. Es sind Verbesserungen, die auch praktischen Wert besitzen; zum Teil betreffen sie Prozeduren, auch Vereinfachungen usw. Hier jedoch wird nichts Umwälzendes eingeführt. Wenn es geschienen hat, als ob hier tatsächlich eine große Auseinandersetzung über einen Artikel: die Abschaffung der qualifizierten Mehrheit für gewisse Beschlüsse des Gemeindeausschusses oder des Gemeinderates stattfinden sollte, so möchte ich wirklich fragen: wo ist da der Grundsatz, der hier verteidigt werden soll? Ich möchte sagen: Sucht Euch doch ein besseres Steckenpferd, wenn Ihr über diesen Artikel eine große Schlacht liefern wollt, denn ich frage mich, wo oder welches ist der Grundsatz, der hier verteidigt wird!

Der Regionalrat und die Kommission haben sich in den vergangenen Legislaturperioden

immer wieder mit der Gemeindeordnung befaßt. Die erste Gemeindeordnung, die 1963 erschienen ist, hat fast zehn Jahre gebraucht, um in Kraft zu treten. Auch diese Änderungen hier, diese etwas zahlreichen, umfassenden Änderungen sind schon seit der zweiten Legislaturperiode in Bearbeitung. In der vergangenen Legislaturperiode habe ich im Namen der Kommission diesbezüglich folgendes im Bericht an den Regionalrat ausgeführt. Es wurde geltend gemacht, daß eine solche Bestimmung, wie die Aufhebung der qualifizierten Mehrheit bei Vergabe von öffentlichen Arbeiten und bei verschiedenen Verträgen, gegen die elementarsten, demokratischen Grundsätze verstoße.

Ich lese jetzt den italienischen Text. So geht es vielleicht schneller!

« E' stato fatto rilevare, che una simile disposizione contrasta nettamente con i principi, che regolano il funzionamento del Comune e in definitiva con i più elementari principi democratici, a norma dei quali chi ha la responsabilità di amministrare deve possedere anche i mezzi per poterlo fare. Ora è evidente che, se si riconosce a chi detiene la maggioranza assoluta il diritto di amministrare, e poi si esigono maggioranze qualificate assai più elevate per frequenti e numerose deliberazioni, il principio della maggioranza finisce con l'essere gravemente violato. D'altra parte sembra assurdo che il Consiglio comunale possa a maggioranza normale, deliberare sui bilanci, sui piani regolatori, sui programmi delle opere pubbliche e su altri argomenti di estrema importanza, mentre viene richiesta una maggioranza abnorme eccezionale per prendere in affitto dei locali, o per comperare o vendere pochi metri di terreno, il che ovviamente non è possibile fare con sistema dei pubblici incanti ».

Dazu möchte ich jetzt noch erwähnen, daß die Region Friaul - Julisch Venetien mit Re-

gionalgesetz vom 2. März 1966 die Ausübung der Kontrolle über die örtlichen Körperschaften geregelt hat und dort einen Artikel 33 eingeführt hat, den Sie, wie ich glaube, gerade bekommen haben, in welchem der Übergang von der Versteigerung auf die sogenannte Lizitierung und von der Lizitierung auf die private Verhandlung geregelt wird. Diese Regelung erfolgt so, daß dieser Übergang, besonders was die private, die freie Verhandlung betrifft, unter Bezugnahme auf gewisse Tatbestände — wie sie hier angeführt sind und wie sie, so glaube ich, recht vernünftig klingen — zwar begründet werden muß, ohne daß es jedoch eine qualifizierte Mehrheit dazu braucht. Es muß auch in solchen Fällen kein Beschluß, für den der Ausschuß zuständig wäre, in den Gemeinderat gebracht werden. Ich habe mich heute erkundigt, wer damals für diesen Artikel im Regionalrat von Friaul - Julisch Venetien gestimmt hat. Damals waren im Regionalausschuß die Sozialdemokraten vertreten und die Sozialisten saßen in der Opposition. Es haben die Sozialdemokraten dafür gestimmt und die Sozialisten, die in der Opposition waren, haben auch für das Gesetz gestimmt und dazu gesagt: Es ist eines der besten Gesetze, das die Region Friaul - Julisch Venetien bisher erlassen hat. Sie haben also diesen Artikel auch ausdrücklich genehmigt . . .

Unterbrechung.

BENEDIKTER (S.V.P.): . . . Im Jahr 1963, bitte, ja! Also dort haben ihn sowohl die Sozialdemokraten als auch die Sozialisten genehmigt. Und was wir vorschlagen, ist im Grunde dasselbe. Man kann es auch ohne weiteres in diese Fassung kleiden; wir sind auch mit dieser Fassung einverstanden.

In Klagenfurt habe ich am vergangenen

Samstag von 10 bis 1 Uhr den Reden zugehört, die anlässlich der Tagung des österreichischen Gemeindebundes, die alle 2 oder 3 Jahre stattfindet, gehalten wurden. Es haben dort auch Redner aus dem Ausland das Wort ergriffen; das Thema war selbstverständlich die Gemeindeautonomie in Österreich. Es wurde hervorgehoben — was allen bekannt ist —, daß die Gemeindeautonomie in Österreich seit eh und je, also bereits im alten Österreich am weitesten entwickelt war, und daß sie am besten tatsächlich und gesetzlich, verfassungs- und verwaltungsrechtlich den wirklichen Verhältnissen entsprach. Ebenso wurde dabei hervorgehoben, daß dieser Umstand, diese Tatsache in den europäischen Gremien allgemein anerkannt wird, in den Gremien des Europarates, bei denen eine eigene Kommission für die örtlichen Gewalten besteht und eine eigene Konferenz über die Frage der Gemeinde- und Regionalautonomien, über Regionalplanung usw. periodisch abgehalten wird. Auch wurde darauf hingewiesen, daß jüngst, d.h. schon 1962, durch eine Änderung der Bundesverfassung diese Gemeindeautonomie noch verstärkt worden sei und noch lange nicht alle Konsequenzen aus dieser neuen Verfassungsbestimmung gezogen worden sind. Jedenfalls sage ich das nur, um darauf hinzuweisen, daß die österreichischen Länder im Rahmen der Bundesverfassung gemäß den Grundsätzen, die in der Bundesverfassung enthalten sind, die Gesetzgebung über die Gemeindeordnung besitzen. Ich habe hier z.B. das Vorarlberger Gemeindegesetz zitiert, aber es sind in diesem Punkt alle Gemeindeordnungen, z.B. auch die Tiroler Gemeindeordnung, gleich. Es ist in der Bundesverfassung der Grundsatz enthalten, daß zu einem Beschluß des Gemeinderates die einfache Mehrheit der in beschlußfähiger Anzahl anwesenden Mitglieder erforderlich ist. Es können jedoch für be-

stimmte Angelegenheiten andere Beschlußfassungserfordernisse vorgesehen werden, so in der Novelle vom 20. Juli 1962. In den einzelnen Gemeindeordnungen sind tatsächlich qualifizierte Mehrheiten vorgesehen. Ich erwähne jetzt die Fälle, damit man den Unterschied zwischen der Kategorie von Fällen, wie sie in diesen Gemeindeordnungen, wo eine qualifizierte Mehrheit vorgeschrieben ist, zu unserer bisherigen Gemeindeordnung sieht. Eine qualifizierte, eine Zwei-Drittel-Mehrheit ist nur dann erforderlich, wenn der Gemeinderat seine Auflösung beschließt, wenn auf die verteilte Tagesordnung ein nicht vorgesehener neuer Punkt gesetzt werden soll und wenn der Gemeinderat beschließt, daß über eine gewisse Frage das Volk also die Bürger im Wege eines Referendums entweder befragt werden sollen oder daß darüber das Volk entscheiden soll, d.h. daß eine Volksabstimmung stattfinden soll. Sonst gibt es keine qualifizierte Mehrheit, keine Zwei-Drittel-Mehrheit.

An praktischen Neuerungen, die in diesem Gesetz gegenüber der bisherigen Fassung enthalten sind, möchte ich nur in erster Linie auf den bescheidenen oder schüchternen Versuch hinweisen, nicht lebensfähige Gemeinden unter 500 Einwohnern zu bewegen, sich einer anderen Gemeinde anzuschließen. Und hier möchte ich ohne eine Gegenphilosophie gegenüber dem zu entwickeln, was der Abgeordnete Pruner gemeint hat, nur sagen: Die Freiheit, die Autonomie, Autonomie bedeutet Freiheit, — und da bin ich auch seiner Ansicht — die Autonomie muß auch darin bestehen, Fehler zu machen. Ich bin auch dieser Ansicht, denn wenn die Freiheit von oben so kontrolliert wird, daß kein Fehler gemacht werden kann, so ist das keine Freiheit. Aber er führte dann weiter aus: Bitte, die Freiheit muß so groß sein, daß dieser kleinen Gemeinde, die nicht

lebensfähig ist, die Freiheit zugebilligt werden muß, sich selbst verwaltungsmäßig umzubringen. Man kann nun sagen: Genau das ist es, was wir nun vorsehen. Wenn Du als Gemeinde unter 500 Einwohnern autonom bleiben willst, obwohl Du im Hinblick auf die modernen Erfordernisse, die Du selbst anstrebst, nicht lebensfähig bist, dann ist Dir das ohne weiteres gewährt; jedoch darfst Du dann nicht mehr für den Gemeindehaushalt insgesamt, damit die Gemeinde als Betrieb überhaupt fortbestehen kann, mit diesem Ausgleichsbeitrag für Deinen Haushalt rechnen. Also genau das, was Pruner eigentlich sagt. Bitte, wenn die Gemeinde sich verwaltungsmäßig zugrunde richten will, soll sie es tun können, ja sie kann es tun. Es soll nur ein Anreiz sein, da dauernd von « incentivi » und « disincentivi » gesprochen wird, daß mehrere kleine Gemeinden sich zusammenschließen, um lebensfähig zu sein. Diesbezüglich möchte ich gerade von Österreich erzählen: Am Samstag habe ich es in Klagenfurt mit Staunen gehört. Ich habe mir vorgestellt, daß dort wo die Gemeindeautonomie so groß geschrieben wird, nichts angerührt und von oben nichts getan wird, was nicht die Zustimmung findet, daß es dort zu keinen Eingemeindungen kommt, zu keinen Zusammenschlüssen usw. Es wurde berichtet, daß seit Kriegsende, in dieser Nachkriegszeit, rund 800 kleine Gemeinden in Österreich eingemeindet worden sind.

So möchte ich nun sagen, daß dieser Versuch, der in diesem Gesetz enthalten ist, bestimmt ein schüchterner Versuch ist und daß er sich mit dem Freiheitsgrundsatz ohne weiteres verträgt. Allerdings müßte man dann auch die Gleichheit, den Gleichheitsgrundsatz anrufen, wenn auch andere Gruppen vielleicht von 500 Einwohnern, vielleicht Fraktionen von größeren Gemeinden, die mehr als 500 Ein-

wohner haben, gerne selbst Gemeinde spielen möchten, wenn dieses eigene Gemeindespielen von oben herunter ob Provinz oder Region finanziert würde. Auch sie müßten dann das Recht haben, einen eigenen Gemeindebetrieb zu haben. Aber wo ist das die Gleichheit? Auf der anderen Seite aber möchte ich sagen, bitte, es ist genau die Anwendung des Subsidiaritätsprinzips, von dem wir ja immer wieder reden und das bestimmt als Prinzip unbedingt gesund ist, das auch im Artikel 5 der Verfassung enthalten ist, das jedoch seine zwei Seiten hat. Subsidiarität heißt — so hat es in der alten österreichischen Verfassung hinsichtlich der Gemeindeautonomie gestanden —, daß es der Gemeinde freistehen soll, alle Angelegenheiten innerhalb ihrer Grenzen zu besorgen und zwar dort wo sie aus eigenen Kräften oder vorwiegend aus eigenen Kräften dazu imstande ist. Wenn das zutrifft, dann soll nicht die größere Gemeinschaft etwas an sich ziehen, was die kleinere Gemeinschaft von sich aus aus eigenen Kräften oder auch vorwiegend aus eigenen Kräften zu besorgen imstande ist.

Eine andere Verbesserung, die eine praktische Auswirkung haben wird und die als Verbesserung von der Kommission aufgefaßt wird, ist der Rahmen für die Aufwandsentschädigung an die Verwalter der Gemeinden. Es soll kein Mißverständnis entstehen; es geht hier nicht um die Tagesgelder, es geht um die Aufwandsentschädigung an die Verwalter, Bürgermeister, Gemeindeausschußmitglieder usw. Es ist als nicht tragbar empfunden worden, daß diese Aufwandsentschädigungen in einer Weise in derselben Provinz oder in der Region unterschiedlich sind, die mit der Größe, mit der Einwohnerzahl oder mit der Steuerkraft der Gemeinde nichts zu tun haben. Es ist als richtig empfunden worden — nicht weil ein Staatsgesetz besteht, das diesen Rahmen festsetzt, son-

dern weil hier der Grundsatz ausgesprochen werden sollte —, daß zwischen der Anzahl der Einwohner und dementsprechend auch zwischen der Finanzkraft der Gemeinde und der Aufwandsentschädigung ein Verhältnis bestehen soll auch indem man dem Umstand Rechnung trägt, daß sich jedermann ob reich oder arm als Verwalter wählen lassen können muß.

Wir kommen dann noch einmal — und vorläufig nur grundsätzlich — auf die Frage der qualifizierten Mehrheit zurück. Die Kollegen vergessen, daß durch diese Frage der qualifizierten Mehrheit bei Arbeitsvergaben usw., wenn tatsächlich Interessenkonflikte entstehen können, für diese im Wege der Bestimmung über die Interessenkonflikte vorgesorgt werden muß. Hier hat die Kommission die diesbezügliche Bestimmung etwas abgeändert. Es wird nicht mehr die allzu drakonische Strafe vorgesehen, daß wer trotz Interessenkonflikt im Gemeinderat geblieben ist, also anwesend war und mitgestimmt hat, daß dessen Mandat einfach verfällt. Es wurde die Bestimmung wieder dem Staatsgesetz angeglichen, so daß der Beschluß von der Aufsichtsbehörde annulliert werden muß, jedoch beruft man sich in der neuen Fassung ausdrücklich auf die Bestimmung in der Gemeindewahlordnung, wonach bei solchen Interessenkonflikten der Verfall erfolgt d.h. die Nichtwählbarkeit gegeben ist. Die Kommission hat sich auch dazu bekannt, daß die 5%-Klausel abgeschafft werden soll. Sie wissen, es steht in der Gemeindewahlordnung, daß wenn das Interesse an einem Geschäft mit der Gemeinde nicht mehr als 5% ausmacht vom Gemeindehaushalt, dann ist das noch als tragbar zu erachten. Die Kommission war der Ansicht, daß diese 5%-Klausel abgeschafft werden soll, daß daher bei jedem Interessenkonflikt der Verfall gemäß Gemeindewahlordnung eintreten sollte, daß man also diese Bestimmung auch hier her-

einnehmen könnte, wenn der Regionalrat dieser Ansicht ist oder daß auf jeden Fall bei Änderung der Gemeindewahlordnung dort die 5%-Klausel abgeschafft werden sollte.

Und noch etwas: Es war auch Ziel dieser Abänderungen, das System dieser Abänderungen durch eine authentische Auslegung dessen was man als Durchführungsbeschluß zu einem vorhergehenden Beschluß ansieht, also aufgrund einer authentischen Auslegung durch eine gesetzliche Festlegung dieses Durchführungsbeschlusses eine größere Anzahl von Beschlüssen, die tatsächlich auf früheren Beschlüssen beruhen und nur eine Durchführung derselben bedeuten, unter einer elastischeren Auslegung dieses Begriffes der Gesetzmäßigkeitskontrolle zu entziehen d.h. zu bewerkstelligen, daß diese Beschlüsse nicht eingesendet werden brauchen. Auch das war ein Ziel dieser Abänderungen.

Und noch etwas: Es stimmt nicht — was behauptet wurde, der Abgeordnete Pasquali hat es zwar bereits widerlegt, aber ich möchte noch auf einen Umstand hinweisen — es stimmt nicht, daß hier das Gesetz neu gefaßt worden ist, so daß etwa grundsätzlich der Ausschuß jetzt mehr Befugnisse hat als der Gemeinderat. Der Grundsatz ist geblieben, wonach alle Befugnisse oder Beschlüsse, die in allen Gesetzen, welche irgendeine Befugnis der Gemeinde zubilligen und worin nicht ausgeführt wird, welchem Organ in der Gemeinde diese Befugnis zusteht, daß in allen diesen Fällen immer der Gemeinderat gemeint ist und nicht der Gemeindeausschuß. Und es ist — wie schon gesagt — wieder genau präzisiert worden, daß eine Änderung des vom Gemeinderat beschlossenen Haushaltes vom Ausschuß nicht vorgenommen werden darf, es sei denn innerhalb des Kapitels, aber nicht innerhalb einer Rubrik, einer Sektion oder einer Kategorie, so wie es

früher geheißen hat, sondern nur innerhalb des Kapitels, was tatsächlich bedeutet, daß die Punkte, die die grundlegenden Einheiten des Haushaltes bilden, vom Ausschuß nicht abgeändert werden dürfen, sondern nur vom Gemeinderat selbst, so daß, möchte ich sagen, mehr als nach der bestehenden staatlichen Gemeindeordnung, nach dem Gemeindegesetz vom Jahre 1934 und 1915, hier die Zuständigkeit des Gemeinderates für die wichtigen Dinge besser gewahrt ist, als wenn wir tausend unwichtige Dinge dem Gemeinderat lassen und etwa die wichtigen Dinge dann durch eine Bestimmung, wie sie im staatlichen Gesetz besteht, im Wege der sogenannten Delegation dem Gemeindeausschuß übertragen.

Zum « Steckenpferd » möchte ich nur noch sagen, daß es, glaube ich, dafür steht, darüber noch etwa während dieser Unterbrechung bis zur Wiederaufnahme der Beratung über das Gesetz zu reden. Es wird ja erst in der übernächsten Woche weiterberaten. Ich möchte jedoch, wie gesagt, darauf hinweisen, daß die Fassung, wie sie von der Region Friaul-Julisch Venetien im Jahre 1966 verabschiedet wurde, tatsächlich die verantwortliche Verwaltung der Gemeinde an den Gemeinderat, soweit er verantwortlich ist, überträgt. Es wird ihm keine Verantwortung genommen bzw. an den Gemeindeausschuß übertragen, so daß hier keinem Organ etwas genommen wird, was es schon an Zuständigkeiten hatte. Aufgrund der Erfahrungen, die wir gemacht haben, ist es jedoch notwendig, die Organe auch in die Lage zu versetzen, tatsächlich zielstrebig zu arbeiten.

(Alla commissione da me presieduta è stato mosso il rimprovero di aver occupato troppo tempo per l'esame del presente progetto di legge. Personalmente ritengo giusto l'atteggiamento assunto da predetta commissione, in quanto

l'andamento del relativo dibattito generale dimostra che abbiamo fatto bene a soffermarci più del solito su questo provvedimento legislativo, concernente modifiche ed integrazioni all'attuale ordinamento comunale. Non sono state prese in esame soltanto le proposte della Giunta, vale a dire il testo già rigettato dal Consiglio regionale, poiché la commissione ha voluto sollevare nuove questioni e discutere se fosse stato meglio proporre la modifica di altre norme che finora non si era mai pensato di migliorare, od attendere per poter avviare a tal proposito approfondite consultazioni. Il documento posto ora in discussione non è una rielaborazione dell'ordinamento comunale, ma si tratta invece di modificare alcuni articoli sulla scorta delle esperienze fatte in questi ultimi sette anni. Se è vero che l'ordinamento sui Comuni è da considerarsi una delle più importanti leggi che la Regione possa emanare, ne vale credo la pena apportarvi, dopo sette anni di esperienza, delle modifiche miglioratrici, sacrificando anche più tempo di quello che si occupa normalmente per altre leggi e discussioni di minor importanza. E' pur vero che con le attuali modifiche il provvedimento non può subire sostanziali miglioramenti, in quanto la vera riforma, che la Regione poteva attuare in materia, è già stata realizzata, come è stato giustamente detto, sette anni or sono. L'abrogazione del controllo, il quale contrastava con l'autonomia comunale, è stata infatti decisa nel novembre 1963 da questo consesso legislativo, dunque almeno 7 anni prima che ciò possa avvenire nelle istituende Regioni a Statuto normale. Con detta abrogazione e l'istituzione di una forma di controllo, che rispetta in ogni senso il principio di massima dell'autonomia comunale, sono state attuate altre riforme, tendenti a dare all'amministrazione, vale a dire all'attività del Consiglio e della Giunta comunale, un aspetto più

democratico, nonché a semplificare, per quanto possibile, il sistema amministrativo nell'ambito della legislazione secondaria, conferita in materia alla Regione. Desidero inoltre aggiungere che la nostra amministrazione può essere veramente fiera di poter disporre di un simile ordinamento comunale. Noi tutti però sappiamo come, nonostante la buona volontà dimostrata dalla Regione, nella fattispecie dal Consiglio regionale, per favorire un maggior sviluppo di suddetta autonomia, non si possa andare al di là di certi limiti, poiché in Italia la vera indipendenza dell'organo comunale non è stata ancora realizzata. In tal senso si lamentano infatti due gravi imperfezioni che non possono essere eliminate in questa sede. Si tenga innanzitutto presente che nel nostro Paese il più ragguardevole funzionario comunale viene insediato dal Governo centrale, la qual cosa contrasta pienamente con la massima dell'autonomia comunale. Il fatto che il segretario comunale sia un funzionario dello Stato, forma evidentemente un contrasto con l'indipendenza del Comune, per cui simile inconveniente dovrebbe essere eliminato per mezzo di una legge costituzionale o di norme di attuazione. Si consideri inoltre che nonostante l'attuale organizzativa progredita autonomia, che andrebbe ulteriormente perfezionata regolando la posizione del segretario comunale, il Comune non dispone di un'indipendenza finanziaria. Attualmente non può sussistere una sovranità in tal senso, poiché agli enti comunali non è data la facoltà di computare liberamente le relative imposte, non avendo di conseguenza a tal proposito alcuna responsabilità. Per risolvere detto problema si potrebbe introdurre in materia il sistema del conguaglio finanziario fra Comune e Stato, che vige attualmente in Austria ed in Germania. Simile procedura sarebbe quindi paragonabile alle trattative, che la Regione Trentino-

Alto Adige conduce annualmente con il Governo in base all'art. 60 del nostro Statuto, per stabilire la misura dei mezzi finanziari, di cui abbisogna la nostra amministrazione regionale per esercitare le proprie competenze autonome. In Austria, ad esempio, ogni cinque anni i rappresentanti dei Comuni s'incontrano con gli organi dello Stato federale per condurre simili trattative. Ivi infatti si discute quali modifiche ed integrazioni siano necessarie apportare sul piano amministrativo, fissando inoltre la quota tributaria che spetta ai Comuni, per dar loro la possibilità di esercitare le proprie funzioni. Vedremo dunque in seguito, se con l'annunciata riforma finanziaria locale si riuscirà ad ovviare in certo qual modo a questo assillante problema. L'autonomia comunale come tale, ivi compresa la responsabilità che vorremmo attribuire al Comune, vale dire alla Giunta, al Consiglio comunale, nonché al sindaco, rimarrà comunque lettera morta, se detto ente non potrà procurarsi autonomamente, con una propria politica finanziaria, cioè attraverso una sovranità tributaria e per mezzo di un conguaglio con lo Stato, i mezzi finanziari per lo sviluppo economico-sociale, anziché dover dipendere, come risulta dall'attuale art. 1, da sovvenzioni ecc.

Mi permetto dunque di ribadire che le presenti modifiche sono in sostanza miglioramenti, che desideriamo introdurre sulla scorta delle esperienze già fatte. Trattasi dunque di modificazioni di valore pratico, tendenti a perfezionare certe procedure ed a semplificare gli attuali sistemi; si tenga però presente che il menzionato provvedimento non apporta all'ordinamento comunale alcuna sostanziale innovazione. A coloro che intendessero intavolare una grande discussione sull'articolo, concernente la abolizione della maggioranza qualificata, richiesta per certe delibere della Giunta o del Consiglio comunale, vorrei chiedere quale sia il

principio di massima che intendono difendere. Sarebbe meglio che queste persone si scegliessero un miglior « cavallo di battaglia », qualora avessero deciso di lottare contro l'approvazione di tale articolo, perché io mi chiedo quale sia la massima che desiderano difendere!

Nelle precedenti legislature il Consiglio regionale e la competente commissione si sono già occupati dell'ordinamento comunale. A tal proposito desidero rammentare che il primo provvedimento di questo genere è stato emanato nell'anno 1963, dopo un decennale e duro lavoro. Anche queste modifiche che, ammetto, sono numerose, si trovavano in fase di elaborazione già dalla seconda legislatura. In una relazione, che risale allo scorso periodo legislativo, avevo inserito a tal proposito a nome della Commissione che presiedevo, quanto segue:

« E' stato fatto rilevare, che una simile disposizione contrasta nettamente con i principi, che regolano il funzionamento del Comune e in definitiva con i più elementari principi democratici, a norma dei quali chi ha la responsabilità di amministrare deve possedere anche i mezzi per poterlo fare. Ora è evidente che, se si riconosce a chi detiene la maggioranza assoluta il diritto di amministrare, e poi si esigono maggioranze qualificate assai più elevate per frequenti e numerose deliberazioni, il principio della maggioranza finisce con l'essere gravemente violato. D'altra parte sembra assurdo che il Consiglio comunale possa a maggioranza normale, deliberare sui bilanci, sui piani regolatori, sui programmi delle opere pubbliche e su altri argomenti di estrema importanza, mentre viene richiesta una maggioranza abnorme eccezionale per prendere in affitto dei locali, o per comperare o vendere pochi metri di terreno, il che ovviamente non è possibile fare con sistema dei pubblici incanti ».

Mi si permetta inoltre di ricordare che la

Regione Friuli - Venezia Giulia, ha regolato, con legge regionale del 2 marzo 1966, l'esercizio di controllo sugli enti locali, inserendo l'art. 33, testé distribuito, che disciplina il passaggio dall'asta pubblica alla cosiddetta licitazione e da questa alla trattativa privata. Tale regolamentazione prevede come, per decidere il passaggio alla privata e libera trattazione, non sia richiesta la maggioranza qualificata, purché detto atto venga debitamente motivato con particolare riferimento a certi dati di fatto, indicati nello stesso provvedimento, il cui tenore mi sembra veramente ragionevole. Anche per le questioni di competenza della Giunta comunale non è necessario proporre al Consiglio l'approvazione della relativa delibera. Oggi mi sono informato quali gruppi politici del Consiglio regionale della Regione Friuli - Venezia Giulia, abbiano votato a suo tempo a favore di detto articolo. I socialdemocratici erano rappresentati allora in Giunta, mentre i socialisti sedevano nei banchi dell'opposizione. E' naturale dunque che i socialdemocratici abbiano votato detto articolo di legge, ma pure i socialisti, che si trovavano all'opposizione, si erano espressi a favore del provvedimento in parola, rilasciando la seguente dichiarazione: « Questa è una delle migliori leggi dettate finora dalla Regione Friuli - Venezia Giulia ». E' dunque evidente come essi abbiano approvato esplicitamente anche l'art. 33 . . .

Interruzione.

BENEDIKTER (S.V.P.): Sissignori, nell'anno 1963 i socialdemocratici ed i socialisti l'hanno approvata! Noi in definitiva proponiamo, sebbene sotto altra forma, sulla quale noi siamo d'accordo, analogo provvedimento.

Lo scorso sabato ho assistito dalle ore 10 alle 13 al congresso della federazione dei Comuni austriaci, svoltosi a Klagenfurt. Ivi sono

intervenuti nel dibattito anche esponenti politici di altri Paesi; l'argomento posto all'ordine del giorno era naturalmente l'autonomia comunale in Austria. E' stato rilevato quanto era già noto a tutti e cioè che in Austria l'autonomia dei Comuni era stata molto sviluppata ancora ai tempi del vecchio regime austriaco e che è sempre stata adeguata di fatto e di diritto, sia sul piano costituzionale come pure su quello amministrativo, alle effettive esigenze dei tempi. E' stato inoltre messo in rilievo, come tale circostanza sia stata riconosciuta comunemente in tutte le corporazioni europee, e perfino negli ambienti del Consiglio d'Europa, in seno al quale è stata istituita una commissione che si occupa dei problemi del potere politico locale; ivi si organizzano periodicamente conferenze per discutere questioni inerenti alla autonomia comunale e regionale, come pure alla pianificazione nelle Regioni ecc. E' stato inoltre osservato, come la modifica sostanziale apportata ancora nell'anno 1962 alla Costituzione della Repubblica federale austriaca, abbia ulteriormente rafforzato l'autonomia comunale di quel Paese e che finora non sono state ancora tratte tutte le conseguenze derivanti da questa nuova norma costituzionale. Ho citato quest'esempio per dimostrare che le Regioni austriache dispongono, nell'ambito della Costituzione federale, cioè secondo i principi di massima ivi contenuti, del potere legislativo sull'ordinamento comunale. Nel citare gli esempi mi sono attenuto alla relativa legge della Regione del Vorarlberg, ma posso assicurare che anche tutti gli altri ordinamenti comunali, compreso quello tirolese, hanno questo punto in comune. La Costituzione austriaca prevede infatti il principio di massima, secondo cui per l'approvazione di una delibera da parte del Consiglio comunale è richiesta la maggioranza semplice dei membri presenti, purché si raggiunga il numero legale. La mo-

difica del 20 luglio 1962 richiede però, in casi particolari, altri requisiti per rendere valida la relativa delibera, per cui tutti gli ordinamenti sui Comuni esigono per certe decisioni la maggioranza qualificata. Mi permetto quindi di elencare questi casi eccezionali, in cui si richiede la maggioranza dei 2/3, per dimostrare in quali differenti circostanze i consigli comunali austriaci debbano deliberare a maggioranza qualificata, rispetto ai nostri consessi comunali. Detta maggioranza è richiesta per decidere lo scioglimento del Consiglio, per inserire nell'ordine del giorno un nuovo punto ed infine per deliberare un eventuale referendum popolare, al fine di sentire il parere degli elettori od addirittura per lasciar decidere una determinata questione alla cittadinanza stessa. In tutti gli altri casi il Consiglio può decidere a maggioranza semplice.

Ritornando ora al nostro ordinamento in parola desidero menzionare fra le innovazioni d'ordine pratico contenute in questa legge, il modesto tentativo di non costringere i Comuni con una popolazione inferiore alle 500 unità, di aggregarsi ad un altro Comune maggiore, qualora suddette amministrazioni siano in grado di sussistere autonomamente. A tal proposito desidero dire, senza peraltro addurre delle controargomentazioni a quanto esposto dal consigliere Pruner, che la libertà, cioè l'autonomia che in sostanza significa libertà, — e qui condivido la sua opinione —, deve consistere pure nell'aver la possibilità di incorrere in errori. Non possiamo infatti parlare di libertà, se sussiste un organo superiore preposto a vigilare che non si commettano degli sbagli. Pruner però ha sviluppato questo pensiero, affermando che la libertà deve essere talmente ampia, da permettere ad un piccolo Comune, non in grado di amministrarsi autonomamente, di compiere, se desidera, un cosiddetto suicidio amministrativo. E noi prevediamo appunto que-

sto. Se un Comune con meno di 500 abitanti desidera rimanere autonomo, nonostante che, in considerazione delle moderne esigenze, a cui esso stesso aspira, non sia in grado di sussistere con i propri mezzi, ebbene gli sia data la possibilità di rimanere indipendente; tuttavia in tal caso il Comune in parola non dovrà far più conto sul contributo di congruaggio, quale integrazione del proprio bilancio, per poter continuare l'attività amministrativa. Questo in sostanza è ciò che ha detto il consigliere Pruner. Signore, se un Comune desidera rovinarsi sotto il profilo amministrativo gli sia data questa possibilità, che dovrebbe spingere, in quanto si parla continuamente di incentivi e di disincentivi, i Comuni più piccoli ad aggregarsi per costituire un unico Comune e per poter quindi continuare la propria attività amministrativa. A tal proposito desidero esporre quanto ho appreso per mia somma meraviglia in Austria, in occasione del menzionato congresso di Klagenfurt. Sapendo come in quel Paese l'autonomia comunale sia stata sempre molto ampia, ritenevo che gli organi superiori preposti a detti enti non intraprendessero nulla senza il consenso dei Comuni interessati e che quindi non avvenissero aggregazioni ecc. Tuttavia è stato riferito che dalla fine dell'ultima guerra ad oggi, in quel Paese sono stati aggregati ad altre amministrazioni comunali, ben 800 piccoli Comuni.

Vorrei dunque ribadire che questo nostro tentativo di cui alla presente legge, è veramente modesto, ma che tuttavia non contrasta con il principio di massima della libertà. In ogni caso si dovrebbe però invocare la massima dell'uguaglianza, qualora comunità di 500 abitanti o frazioni di Comuni maggiori, la cui popolazione superi suddetta cifra, desiderassero costituire un Comune autonomo, richiedendo all'uopo l'aiuto finanziario della Provincia o della Regione, poiché anche questi gruppi avrebbero il di-

ritto ad una propria amministrazione. A questo punto potremmo dunque chiederci che cosa s'intenda nel caso specifico per uguaglianza. Signori, simile problema va esaminato da un altro punto di vista, che è quello della applicazione del principio della sussidiarietà, di cui spesso parliamo; detta massima è senz'altro giusta ed è perfino contemplata nell'art. 5 della Costituzione, ma che tuttavia presenta due aspetti differenti. Sussidiarietà significa — così si può leggere nella vecchia Costituzione austriaca, riguardo l'autonomia comunale —, che il Comune può liberamente amministrare nell'ambito della propria circoscrizione tutte le questioni, alle quali è in grado di attendere con le proprie forze o con mezzi finanziari appartenenti in prevalenza al relativo bilancio comunale. La comunità maggiore non dovrebbe dunque intervenire, qualora la comunità minore fosse in grado di risolvere i vari problemi con propri mezzi o con denaro, ripeto, proveniente in prevalenza dal bilancio di cui sopra.

Un'altra modifica che avrà un effetto pratico e che la stessa commissione l'ha valutata un miglioramento, riguarda la cosiddetta cornice per le indennità da concedersi agli amministratori dei Comuni. A scanso di equivoci desidero precisare che non intendo i gettoni di presenza, ma le indennità vere e proprie che spettano agli amministratori, sindaci, ai membri della Giunta comunale ecc. Non è infatti tollerabile che nell'ambito della Provincia o della Regione, l'ammontare di dette competenze sia condizionato dall'intenzione di grandezza del Comune, dall'intensità della popolazione, o dal gettito delle imposte comunali, poiché trattandosi di un'indennità, non deve essere fatto a tal proposito alcuna differenza. Tale modifica è stata ritenuta giusta non tanto, poiché sussiste in tal senso una legge nazionale, quanto per esprimere un principio, secondo cui l'indennità di cui sopra

non deve stare in alcun rapporto con l'intensità della popolazione o con il gettito tributario dei singoli Comuni; si deve infatti considerare anche la circostanza che ogni cittadino, sia egli ricco o povero, ha il diritto di farsi eleggere amministratore del proprio Comune.

Riprendiamo ora in esame — e per il momento soltanto in linea di massima — la questione della maggioranza qualificata. I colleghi dimenticano che con il quesito della maggioranza dei 2/3 possono insorgere all'atto della distribuzione degli appalti di lavori ecc. un conflitto d'interessi, che si deve prevenire a norma di legge, per cui la commissione ha ritenuto opportuno di modificare il relativo articolo. È stato abolito il provvedimento un po' troppo draconiano, che prevedeva la decadenza immediata del mandato politico, qualora un consigliere od altri membri dell'organo esecutivo, fosse rimasto in Consiglio votando a favore di una delibera, nonostante che simile atto costituisse un conflitto d'interessi. Succennata norma è stata quindi assimilata alla legge nazionale, dimodoché l'autorità di vigilanza annulla semplicemente la delibera in questione, tuttavia il nuovo provvedimento si richiama espressamente all'ordinamento che disciplina l'elezione del Consiglio comunale, secondo cui un conflitto d'interessi rappresenta motivo di decadenza del mandato, vale a dire che in tal caso viene applicata la norma della ineleggibilità. La commissione ha inoltre deciso di abrogare la clausola del 5%. Come noto, l'ordinamento concernente l'elezione del Consiglio comunale prevede, che l'interesse ad un affare concordato con il Comune non determina la decadenza del mandato, qualora il negozio non superi il 5% del relativo bilancio. La commissione però ha proposto di abolire questa clausola, affinché qualsiasi conflitto d'interesse costituisca motivo di decadenza del mandato politico. Si propone dunque

al Consiglio regionale di inserire simile norma nel presente provvedimento, o caso contrario, di provvedere ad abrogare la clausola del 5% con la prossima modifica che verrà approvata all'ordinamento sull'elezione del Consiglio comunale.

Le modifiche proposte hanno pure lo scopo di dare una autentica interpretazione al concetto di delibera di attuazione, vale a dire che, introducendo a norma di legge suddetto tipo di deliberazione, i Consigli comunali, interpretando con una certa elasticità detto concetto, potrebbero deliberare l'attuazione di delibere precedentemente approvate, senza dover peraltro sottoporre le proprie decisioni al controllo di legittimità.

Vorrei inoltre fare presente che quanto è stato affermato a proposito di questa legge non corrisponde a verità. Il consigliere Pasquali ha già ribattuto tali affermazioni, ma io desidero indicare ancora una circostanza, per cui ripeto che la presente legge non è stata affatto rielaborata e non è quindi vero che in linea di massima alla Giunta comunale siano state attribuite un maggior numero di competenze che al Consiglio stesso. Ciò è falso, in quanto la massima secondo cui, tutte le competenze attribuite ai Comuni a norma di legge sono conferite al Consiglio comunale, salvo diversa disposizione contenuta nel provvedimento stesso, è rimasta immutata. E' stato inoltre precisato come, dopo l'approvazione del bilancio da parte del Consiglio, la Giunta non possa apportarvi alcuna variazione, se non entro un determinato capitolo; ripeto dunque che contrariamente a quanto disposto finora, le variazioni delle unità fondamentali del bilancio spetta unicamente al Consiglio, in quanto all'organo esecutivo non è più consentito apportare variazioni nell'ambito di una rubrica, di una sezione o di una categoria. Si può quindi affermare che in tal modo le com-

petenze del Consiglio comunale, inerenti a questioni importanti, sono meglio garantite che nell'attuale ordinamento comunale emanato dallo Stato, di cui alle leggi del 1915 e del 1934, che conferiscono al Consiglio comunale la competenza di decidere su innumerevoli problemi di secondaria importanza, dandogli inoltre la facoltà di affidare, mediante delega, le questioni più importanti al relativo organo esecutivo.

Per quanto riguarda « il cavallo di battaglia », di cui ho parlato all'inizio del mio intervento, credo sia opportuno discuterne durante la sospensione del presente dibattito, che, come noto, sarà ripreso appena fra 2 settimane. Tuttavia desidero fare presente che l'ordinamento approvato nell'anno 1966 dal Consiglio regionale Friuli - Venezia Giulia, conferisce effettivamente la responsabilità dell'amministrazione, per quanto gli compete, al Consiglio comunale. Nel caso specifico al Consiglio non si toglie alcuna responsabilità per attribuirlo alla Giunta, in quanto nessun organo viene privato delle competenze di cui disponeva precedentemente. L'esperienza infatti c'insegna, come sia necessario dare ai rispettivi organi la possibilità di lavorare sagacemente.)

PRESIDENTE: Nessun altro prende la parola in discussione generale?

La parola all'assessore.

PASQUALIN (Assessore finanze, patrimonio, enti locali, commercio e cooperazione - D.C.): Signor Presidente, signori colleghi, l'ampio dibattito che è stato fatto oggi su questa legge e che segue un dibattito analogo effettuato in Consiglio regionale nel '63, e successivamente ancora in Consiglio regionale dopo che la legge è stata rinviata dal Governo, dà un'in-

dicazione abbastanza precisa dell'importanza che da parte di tutti i settori politici si dà a questo problema dell'ordinamento dei Comuni. Mi pare di dover dire che la legge è soprattutto modificativa, modificativa naturalmente in meglio, e quindi non vuole sovvertire o sconvolgere quella che può essere la legge principale del '63, ma vuole piuttosto ribadire alcuni concetti di carattere fondamentale, cioè vuole ribadire, vuole riconfermare il rispetto dell'autonomia comunale e adeguare quella che è la legislazione dopo un tempo relativamente lungo ai tempi e soprattutto alle esperienze che si sono verificate in questi anni. E' per questo che dobbiamo dare atto dell'apporto politico di tutti i gruppi, che in seno alla Commissione si sono adoperati, non in modo fazioso, ma in senso positivo, perché ne dovesse derivare uno strumento legislativo il più valido possibile. E questo in base ad esperienze proprie dirette e indirette che sono state espresse nella Commissione. Il dibattito che si è svolto ha messo in evidenza alcuni fatti, ritenuti positivi o ritenuti negativi. A me preme riconfermare alcuni aspetti di questa legge, che in definitiva sono i fondamentali e che riteniamo assolutamente positivi. La nuova visione del Comune, che è espressa nel primo articolo, dà veramente il senso di qualche cosa di moderno che si vuole fare, soprattutto considerando quelli che sono i problemi della nostra comunità e la partecipazione dei cittadini anche in prospettiva futura, cioè si vuole ribadire quella che è la volontà di creare un nuovo ruolo dei Comuni, che siano interpreti efficaci delle esigenze dei cittadini.

Un secondo motivo che mi pare essenziale, e che è stato ritenuto da parte di qualcuno un cambiamento di tendenza, ma che sostanzialmente vuole porre l'attenzione su problemi fondamentali, è la concentrazione dei Comuni

in un momento nel quale tutta la nostra vita comunitaria è alla ricerca della concentrazione, sia economica, sia politica, proprio perché lo strumento sia il più efficiente possibile. E quindi è valido che l'iniziativa parta non solo dai Comuni, ma anche dalla Giunta regionale o rispettivamente dalla Giunta provinciale. Cioè non si vogliono incoraggiare i frazionismi o i campanilismi, come è stato detto, proprio perché questi possono provocare un turbamento nella vita amministrativa e possono essere motivo di disturbo a una corretta amministrazione del Comune.

Quindi questo problema, pur restando un problema di autonomia per una scelta da parte dei cittadini o di iniziativa da parte delle Giunte, è un fatto di funzionalità, di snellimento. Spesso parliamo della riforma dello Stato in senso teorico, e ritengo che in questo modo, per quanto consentono le nostre competenze, si voglia provocare dalla base una riforma degli enti minori.

Un altro motivo che mi sembra degno di rilievo, è una regolamentazione più aggiornata di quelli che sono gli organi dei Comuni. Ciò non significa togliere delle competenze a un organismo per darle a un altro, ma significa precisare in modo chiaro quelle che sono le materie di competenza, e quindi precisare anche il controllo di legittimità da parte delle Giunte provinciali e precisare anche il controllo da parte del Consiglio nei confronti della Giunta comunale. E' stato sollevato il problema delle indennità, in senso favorevole ed anche con qualche riserva sulla entità di questi importi. E' un problema che resta affidato alla sensibilità degli amministratori e alle possibilità dei bilanci comunali, cioè la legge afferma un principio dando anche certi importi. Non è detto che gli amministratori debbano arrivare al massimo; ci sono dei minimi e dei massimi entro

i quali le possibilità di bilancio consentono un riconoscimento anche sostanziale a chi amministra la cosa pubblica.

Sono stati poi sollevati alcuni altri problemi, in particolare il grosso problema dell'art. 57. Su questo fatto, la Giunta ritiene di dover prendere posizione in discussione articolata, affermando per altro che l'intendimento è quello di snellire i problemi, di non sovvertire il controllo politico da parte delle minoranze, ma di consentire al Comune di poter agire in modo il più possibile corretto, anzi assolutamente corretto, ma dando anche ad esso la facoltà di operare con una certa libertà e con una certa tempestività in ordine a quelle che sono le esigenze per alcune opere.

Anche sul problema dei vice-sindaci, la Giunta si riserva di prendere posizione in discussione articolata.

PRESIDENTE: Metto in votazione il passaggio alla discussione articolata: è approvato a maggioranza, con 3 voti contrari e 3 astenuti.

La parola al cons. Nicolodi.

NICOLODI (P.S.I.): Io proporrei, se i colleghi sono d'accordo, di rinviare la discussione articolata alla prossima settimana. Ci sono diversi articoli sui quali dovremmo discute-

re. Il testo dell'art. 33 della legge del Friuli - Venezia Giulia, distribuitoci in questo momento dal collega Benedikter, è un testo degno di meditazione, e quindi abbiamo bisogno di parlarne in gruppo e di parlarne anche con gli altri gruppi, per poter trovare possibilmente l'accordo. Quindi io chiederei formalmente di mettere in votazione il rinvio della discussione articolata alla prossima seduta del Consiglio.

PRESIDENTE: Ci sono osservazioni? La Giunta cosa dice?

GRIGOLLI (Presidente G. R. - D.C.): La Giunta è d'accordo su quanto proposto dal cons. Nicolodi.

PRESIDENTE: Allora sospendiamo i lavori. Per maggiore tranquillità manderemo anche un avviso a casa, ma già fin d'ora i consiglieri si tengano impegnati per martedì 23 giugno 1970, ad ore 10, per proseguire l'esame articolato del disegno di legge.

La seduta è tolta.

(Ore 17).

