Riforma degli enti locali

Contributi vari, 1978 - 1988

Proprietà letteraria riservata. © Sugarco edizioni,
viale Tunisia, 41, Milano, Italy
I edizione: marzo 1978
II edizione riveduta: luglio 1978

Finito di stampare
nel mese di agosto 1978
dalla So.ge.ma. srl
00166 Roma - Via S. Seconda 28
Tel. (06) 6960745

PER LA REPUBBLICA DELLE AUTONOMIE

Proposta socialista per la riforma dei poteri locali

Introduzione di *Aldo Aniasi*
Presentazione di *Franco Bassanini*

A cura dell'Ufficio Autonomie e Poteri Locali
della Direzione del PSI

SUGARCO EDIZIONI

ASSR

Presentazione

di Franco Bassanini

1. Nonostante il lungo lavoro di elaborazione di cui è frutto, nonostante il largo apporto che vi hanno dato amministratori locali, dirigenti e quadri del partito, esperti e studiosi dell'area socialista — dal convegno di Firenze della primavera del '75 al seminario di Viareggio del giugno '77, dalle molte riunioni e giornate di lavoro romane ai numerosi convegni regionali e provinciali —, lo schema di legge quadro sul nuovo ordinamento delle autonomie locali, che presentiamo in queste pagine, è un testo ancora provvisorio e lacunoso. Diverse questioni di non modesta importanza devono ancora trovare una risposta soddisfacente; molte delle soluzioni proposte devono essere più accuratamente verificate e meglio articolate; la stessa stesura tecnico-legislativa dell'articolato necessita di qualche revisione, e di un migliore coordinamento.

Questa premessa non potrà stupire chi conosce la complessità e la dimensione dei problemi che la nuova disciplina dell'amministrazione locale deve risolvere. E chi è consapevole che la riforma delle autonomie locali è un capitolo non secondario di quella riforma dello Stato che oggi appare sempre più indifferibile. Nessuno più dubita, infatti, del ruolo fondamentale che, nella crisi del Paese, gioca la disgregazione e l'inefficienza dell'apparato istituzionale, la sua incapacità di offrire canali e strumenti per esprimere — evitando degenerazioni corporative o violenze terroristiche — le esigenze di mutamento sociale, i bisogni reali, le domande politiche che emergono dalla società; e la sua incapacità di dare, a questi bisogni e a queste domande, la risposta di una democrazia governante, che dal consenso dei lavoratori trae la forza per guidare lo sviluppo economico e sociale, per attuare le trasformazioni e le riforme di struttura democraticamente deliberate, per garantire a tutti il lavoro e l'occupazione, per gestire in modo efficiente i servizi collettivi e risolvere adeguatamente i problemi della qualità della vita, per tutelare l'ordine pubblico democratico, per difendere il territorio e l'ambiente dagli assalti della speculazione.

Va, del resto, sottolineato che il lavoro di elaborazione della proposta di legge socialista per la riforma dei poteri locali ha subito, in questi mesi, numerose interruzioni, per la necessità di dare la precedenza ad obiettivi e battaglie contingenti (dalla attuazione della 382 ai provvedimenti per la finanza locale) o ad impegni di elaborazione di maggiore respiro (mi riferisco al lavoro per la predisposizione della bozza del progetto per l'alternativa socialista). La redazione della nostra proposta di riforma ne è stata ritardata. Ma le ipotesi su cui andavamo lavorando hanno avuto, in compenso, importanti verifiche e concreti arricchimenti nel vivo dell'azione politica e nel crogiuolo della elaborazione di un'organica strategia per la trasformazione della società italiana e la transizione al socialismo. Le battaglie autonomistiche che hanno visto in questi mesi il PSI protagonista — più degli altri intransigente ed intraprendente nel difendere le ragioni dei Comuni e delle Regioni e nel combattere le resistenze dei centri di potere clientelari, burocratici e corporativi che sono il cuore del blocco moderato egemonizzato dalla DC — hanno confermato che le scelte autonomistiche della nostra proposta di riforma dei poteri locali non sono soltanto il frutto delle convinzioni radicate nell'antica tradizione municipalistica del socialismo italiano; ma sono l'espressione di un'adesione convinta di tutto il partito ai valori dell'autogoverno e della partecipazione democratica, di una tensione politica e di un impegno coerente per la Repubblica delle autonomie. L'elaborazione della bozza del progetto per l'alternativa socialista, che verrà discussa dal XLI Congresso del Partito, ci ha consentito di esprimere e verificare la connessione inscindibile che esiste tra riforma dell'amministrazione locale, riforma dello Stato e strategia dell'alternativa socialista, il ruolo fondamentale che autonomie locali forti e responsabili hanno nel disegno del piano della democrazia, la necessità di una forte diffusione dell'autogoverno e dell'autogestione per dinamizzare — nella dialettica della democrazia conflittuale — le stesse istituzioni rappresentative. Nel progetto per l'alternativa non abbiamo soltanto sintetizzato i risultati della nostra riflessione sulla riforma delle autonomie (evitando così, almeno per questa parte, che esso apparisse frutto di una elaborazione estranea alle riflessioni e all'esperienza del partito): ma ne abbiamo confrontato implicazioni e conseguenze sull'assetto complessivo delle istituzioni statali, traendone motivi per rivedere alcune delle nostre scelte e contribuendo a delineare in modo più convincente la stessa trama delle istituzioni centrali del piano della democrazia.

Pur lacunoso ed imperfetto, e bisognoso di ulteriori approfondimenti, il testo legislativo che segue evidenzia dunque in modo chiaro le linee portanti e le idee chiave della nostra proposta di riforma dell'amministrazione locale: le stesse vicende politiche che ne hanno ritardato l'elaborazione hanno contribuito alla ve-

rifica e al consolidamento delle sue scelte di fondo. Ci è sembrato dunque preferibile non rinviarne ulteriormente la pubblicazione, aprendo subito un dibattito che ha bisogno di punti di riferimento e di ipotesi concrete, in un contesto culturale e politico nel quale tutti si definiscono autonomisti, salvo smentire nei fatti quando viene conclamato a parole.

Un dibattito che si apre innanzitutto fra i socialisti, per pervenire alla definitiva formulazione della proposta di legge del PSI per il nuovo ordinamento delle autonomie locali. Ma un dibattito e un confronto che si aprono così anche nella sinistra, rappresentando nei fatti questo schema il primo tentativo di dare formulazione legislativa ad uno dei capitoli del piano della democrazia contenuto nel progetto per l'alternativa socialista. Un dibattito che si apre anche nel movimento delle autonomie, che si misura per la prima volta su un'ipotesi definita di riforma dell'amministrazione locale.

Mi pare che si possa dire — con giustificabile orgoglio — che con questa proposta di legge finisce l'epoca dei pannicelli caldi e delle soluzioni gattopardesche, cui ancora si ispira il recentissimo disegno di legge governativo di Cossiga e Dorida (Senato n. 1058). Se altre proposte non meno innovative seguiranno a breve scadenza, provenienti da altre parti politiche, potremo dire che l'iniziativa dei socialisti ha già conseguito un primo, non disprezzabile effetto: quello di imprimere al dibattito sulla riforma delle autonomie una decisa accelerazione, portandolo a misurarsi su proposte concrete e su soluzioni articolate.

•

2. Le scelte di fondo che ispirano lo schema possono essere qui soltanto sinteticamente richiamate; rinviando per maggiori approfondimenti alla lettura diretta dell'articolato (e rinviando per il quadro d'insieme al piano della democrazia contenuto del progetto per l'alternativa socialista).

Vi è oggi un problema di democrazia ed un problema di efficienza: e i due problemi sono inestricabilmente connessi. L'inefficienza dell'amministrazione e la disgregazione delle istituzioni fondamentali nascono innanzitutto dal rifiuto del programma di democratizzazione e articolazione del potere delineato nella Costituzione, come premessa e strumento per realizzare l'effettiva partecipazione dei lavoratori alla gestione del potere (art. 3 Cost.), per realizzare dunque la appropriazione delle scelte politiche da parte del popolo. Era un programma impegnativo di riforme istituzionali, che solo l'accordo delle forze democratiche uscite dalla Resistenza avrebbe potuto realizzare. La rottura del '47, l'espulsione delle sinistre dal governo, l'occupazione del potere da parte della DC diedero l'avvio ad un radicale stravolgimento del programma delineato nel disegno costituzionale. Esaltando la continuità dello Stato, conquistato ed organizzato gli apparati burocratici, i corpi separati ereditati dal fascismo, difendendoli ed accrescendone i poteri, sviluppando la giungla delle amministrazioni parallele sottratte al controllo parlamentare e al circuito democratico, appaltando poteri e risorse pubbliche a centri di potere clientelare e ad organizzazioni di categoria, la classe dirigente democristiana ha creato un meccanismo efficiente e formidabile di organizzazione del consenso, l'innervatura di un blocco di potere fondato sulla alleanza tra gli interessi conservatori e le clientele e le corporazioni tra cui essa spartisce risorse pubbliche e privilegi: un pluralismo perverso, che agisce sul tessuto democratico con effetti cancerogeni, frammentando le rivendicazioni e le categorie, sviluppando le tensioni corporative, contrapponendosi inevitabilmente al pluralismo di sedi e di centri di autogoverno e di autogestione che, sia pur genericamente, il compromesso costituzionale aveva delineato. I poteri e le risorse assegnate agli apparati burocratici, ai corpi separati, alle amministrazioni parallele, ai carrozzoni assistenziali, agli enti strumentali, alle organizzazioni corporative, alla borghesia di Stato delle banche e delle partecipazioni statali sono i medesimi poteri e le medesime risorse che avrebbero dovuto spettare invece agli enti locali, per dare sostanza all'autonomia, e strumenti di intervento e di azione, dunque effettività, alle decisioni politiche locali.

Ma è la stessa contraddittoria logica della frammentazione, della separatezza e della autocefalia degli apparati, della disgregazione corporativa dei centri di potere, delle defatiganti negoziazioni tra corporazioni e clientele che rende oggi impossibile la direzione politica dello sviluppo, paralizza ogni scelta di governo, altera il funzionamento dei meccanismi democratici fondamentali. Raschiato il fondo del barile, un sistema che si reggeva sulla spartizione delle risorse pubbliche fra gli interessi e le corporazioni, che presupponeva dunque la possibilità di attingere a risorse infinite, entra in crisi. Cresce la tentazione di affidare agli apparati repressivi il controllo delle tensioni sociali. E' fallito, nel frattempo, il tentativo, nobile, ma imbelle, di imporre alla giungla degli apparati un disegno di coordinamento inteso a finalizzarne l'azione ad obiettivi democraticamente determinati (la programmazione degli anni sessanta): esso si è scontrato, infatti, con l'impermeabilità la separatezza e la forza politica degli apparati settoriali (dunque con la loro ingovernabilità), con l'assenza di strumenti istituzionali per far emergere i bisogni e le esigenze reali e costringe su di essi le scelte e gli obiettivi della programmazione (e dunque con l'impossibilità di raccogliere intorno a queste scelte e a questi obiettivi la forza del consenso democratico), con l'indisponibilità di strumenti di attuazione e articolazione della programmazione nazionale (diversi da quelli costituiti dagli apparati settoriali o corporativi che formano la trama del pluralismo perverso).

La via d'uscita dalla crisi non può stare che nella costruzione

di una democrazia governante: una democrazia che riesce a guidare ed indirizzare lo sviluppo economico-sociale, secondo scelte condivise dal popolo, perché nate dalla espressione e dalla aggregazione degli interessi e dei bisogni reali delle popolazioni. Tra i suoi strumenti imprescindibili sono la diffusione del potere in capo ad istituzioni rappresentative locali dotate di effettiva autonomia di decisioni e di scelte. L'autogoverno delle collettività locali nella gestione degli interventi e dei servizi di livello periferico, la partecipazione democratica, il controllo sociale e la stessa autogestione dei servizi e degli interventi locali. A livello locale emergono i bisogni elementari, le esigenze reali, le domande di intervento pubblico. A livello locale molti di questi bisogni possono trovare risposta, senza paralizzanti mediazioni burocratiche, evitando soluzioni corporative, consentendo effettivamente la partecipazione democratica alle scelte politiche ed il controllo sociale sulla loro attuazione.

La stessa formazione delle scelte nazionali di programmazione e di governo riceve così l'impulso delle proposte e delle domande che salgono dal basso, dalla raccolta e dalla aggregazione degli interessi e dei bisogni della popolazione. La diffusione del potere in sedi di autogoverno responsabile — chiamate non già a canalizzare verso l'amministrazione centrale rivendicazioni municipalistiche o corporative, ma a decidere degli interventi e dei servizi necessari per soddisfare i bisogni essenziali della collettività locale, e di qui a far emergere le esigenze e le proposte che possono trovare risposta solo in sede centrale — costituisce, dunque, uno strumento essenziale per dare contenuti e legittimazione democratica alle scelte di governo assunte in sede centrale (per renderle effettivamente aderenti agli interessi della popolazione); per dotarle della forza del consenso popolare (di un consenso che sale dal basso per canali democratici, non di un consenso che è organizzato dall'alto con la spartizione clientelare o con il vincolo corporativo). Costituisce, anche, uno strumento imprescindibile per decongestionare l'apparato centrale dello Stato, e restituire ai suoi vertici politici, liberati dalla gestione quotidiana di servizi ed interventi, i loro compiti essenziali: quelli di governare lo sviluppo mediante la programmazione democratica, di decidere e scegliere sulle trasformazioni da apportare alla struttura economico-sociale del Paese.

Ma una forte diffusione del potere verso centri di autogoverno e di autogestione responsabile rappresenta anche un rimedio essenziale per evitare la burocratizzazione delle stesse istituzioni rappresentative fondamentali, che in un sistema fondato sulla sola mediazione partitica, finirebbero per perdere la capacità di esprimere ed interpretare le esigenze e le aspirazioni dei cittadini rappresentati. Nella logica ferrea della degenerazione clientelare-corporativa del tessuto istituzionale italiano, le forze politiche rischiano di restare prigioniere in una morsa mortale, in un'alternativa perversa: seguire la DC nell'organizzazione e nell'assemblaggio di interessi corporativi o clientelari, o restare emarginate dalla progressiva erosione del tessuto democratico di base. La diffusione del potere in sedi di effettivo autogoverno delle collettività locali, e la vitalizzazione dei momenti di partecipazione ed autogestione popolare (che trovano nelle autonomie locali un interlocutore necessario) non rappresentano l'unico rimedio. Ma sono una componente fondamentale di ogni strategia di ripresa democratica.

3. La proposta di legge muove dunque dal riconoscimento della natura e del ruolo degli enti locali come articolazioni democratiche della Repubblica, che concorrono ad assicurare la partecipazione dei cittadini e delle loro organizzazioni alla individuazione dei bisogni (da soddisfare mediante le scelte e le decisioni degli organi statali), alla determinazione degli obiettivi della programmazione generale e settoriale, alla attuazione dei compiti assegnati ai pubblici poteri: espressioni politiche delle collettività locali, non meri enti gestori di servizi e di interventi.

Perché questo ruolo sia assolto, occorre, certo, muovere dalla convinzione che i poteri locali non sono «altro» dallo Stato democratico, ma ne sono una delle articolazioni fondamentali; ma occorre anche evitare di considerarli, di fatto, come cinghie di trasmissione od organizzatori del consenso intorno a scelte politiche calate dall'alto, frutto di decisioni burocratiche o di mediazioni partitiche. Occorre dunque garantirne nei fatti l'autonomia, la reale possibilità di raccogliere e portare nelle sedi di decisione centrali le domande e gli interessi effettivamente emergenti dalle collettività locali: la nostra proposta contiene numerose indicazioni tendenti a questo fine.

Ma non meno essenziale, anche a questo scopo, è configurarli come enti di autogoverno responsabile dell'intero complesso degli interventi e dei servizi pubblici che si svolgono in sede locale. Enti a fini generali, chiamati non a gestire alcuni servizi e alcuni interventi puntualmente indicati, ma a farsi carico dell'intero arco dei bisogni e degli interessi della collettività locale, con la responsabilità di provvedere a tutti quelli che non siano espressamente riservati alla competenza dello Stato o della Regione. Espressione dunque non di una sorta di autoamministrazione settoriale dei cittadini-utenti, ma dell'autogoverno della collettività locale, che attraverso le sue istituzioni rappresentative decide del proprio sviluppo e delle condizioni della propria vita sociale e civile.

Ma si può parlare di autogoverno responsabile, davvero di poteri locali chiamati ad assumersi, nei confronti delle collettività locali, la piena responsabilità del governo del territorio, delle città, dei villaggi, dei servizi collettivi, dello sviluppo

di una democrazia governante: una democrazia che riesce a guidare ed indirizzare lo sviluppo economico-sociale, secondo scelte condivise dal popolo, perché nate dalla espressione e dalla aggregazione degli interessi e dei bisogni reali delle popolazioni. Tra i suoi strumenti imprescindibili sono la diffusione del potere in capo ad istituzioni rappresentative locali dotate di effettiva autonomia di decisioni e di scelte, l'autogoverno delle collettività locali nella gestione degli interventi e dei servizi di livello periferico, la partecipazione democratica, il controllo sociale e la stessa autogestione dei servizi e degli interventi locali. A livello locale emergono i bisogni elementari, le esigenze reali, le domande di intervento pubblico. A livello locale molti di questi bisogni possono trovare risposta, senza paralizzanti mediazioni burocratiche, evitando soluzioni corporative, consentendo effettivamente la partecipazione democratica alle scelte politiche ed il controllo sociale sulla loro attuazione.

La stessa formazione delle scelte nazionali di programmazione e di governo riceve così l'impulso delle proposte e delle domande che salgono dal basso, dalla raccolta e dalla aggregazione degli interessi e dei bisogni della popolazione. La diffusione del potere in sedi di autogoverno responsabile — chiamate non già a canalizzare verso l'amministrazione centrale rivendicazioni municipalistiche o corporative, ma a decidere degli interventi e dei servizi necessari per soddisfare i bisogni essenziali della collettività locale, e di qui a far emergere le esigenze e le proposte che possono trovare risposta solo in sede centrale — costituisce, dunque, uno strumento essenziale per dare contenuti e legittimazione democratica alle scelte di governo assunte in sede centrale (per renderle effettivamente aderenti agli interessi della popolazione); per dotarle della forza del consenso popolare (di un consenso che sale dal basso per canali democratici, non di un consenso che è organizzato dall'alto con la spartizione clientelare o con il vincolo corporativo). Costituisce, anche, uno strumento imprescindibile per decongestionare l'apparato centrale dello Stato, e restituire ai suoi vertici politici, liberati dalla gestione quotidiana di servizi ed interventi, i loro compiti essenziali: quelli di governare lo sviluppo mediante la programmazione democratica, di decidere e scegliere sulle trasformazioni da apportare alla struttura economico-sociale del Paese.

Ma una forte diffusione del potere verso centri di autogoverno e di autogestione responsabile rappresenta anche un rimedio essenziale per evitare la burocratizzazione delle stesse istituzioni rappresentative fondamentali, che in un sistema fondato sulla sola mediazione partitica, finirebbero per perdere la capacità di esprimere ed interpretare le esigenze e le aspirazioni dei cittadini rappresentati. Nella logica ferrea della degenerazione clientelar-corporativa del tessuto istituzionale italiano, le libere pedine rischiano di restare schiacciate in una morsa mortale, in un'alternativa perversa: seguire la DC nell'organizzazione e nell'assemblaggio di interessi corporativi o clientelari, o restare emarginate dalla progressiva erosione del tessuto democratico di base. La diffusione del potere in sedi di effettivo autogoverno delle collettività locali, e la vitalizzazione dei momenti di partecipazione ed autogestione popolare (che trovano nelle autonomie locali un interlocutore necessario) non rappresentano l'unico rimedio. Ma sono una componente fondamentale di ogni strategia di ripresa democratica.

3. La proposta di legge muove dunque dal riconoscimento della natura e del ruolo degli enti locali come articolazioni democratiche della Repubblica, che concorrono ad assicurare la partecipazione dei cittadini e delle loro organizzazioni alla individuazione dei bisogni (da soddisfare mediante le scelte e le decisioni degli organi statali), alla determinazione degli obiettivi della programmazione generale e settoriale, alla attuazione dei compiti assegnati ai pubblici poteri: espressioni politiche delle collettività locali, non meri enti gestori di servizi e di interventi.

Perché questo ruolo sia assolto, occorre, certo, muovere dalla convinzione che i poteri locali non sono «altro» dallo Stato democratico, ma ne sono una delle articolazioni fondamentali; ma occorre anche evitare di considerarli, di fatto, come cinghie di trasmissione od organizzatori del consenso intorno a scelte politiche calate dall'alto, frutto di decisioni burocratiche o di mediazioni partitiche. Occorre dunque garantirne nei fatti l'autonomia, la reale possibilità di raccogliere e portare nelle sedi di decisione centrali le domande e gli interessi effettivamente emergenti dalle collettività locali: la nostra proposta contiene numerose indicazioni tendenti a questo fine.

Ma non meno essenziale, anche a questo scopo, è configurarli come enti di autogoverno responsabile dell'intero complesso degli interventi e dei servizi pubblici che si svolgono in sede locale. Enti a fini generali, chiamati non a gestire alcuni servizi e alcuni interventi puntualmente indicati, ma a farsi carico dell'intero arco dei bisogni e degli interessi della collettività locale, con la responsabilità di provvedere a tutti quelli che non siano espressamente riservati alla competenza dello Stato o della Regione. Espressione dunque non di una sorta di autoamministrazione settoriale dei cittadini-utenti, ma dell'autogoverno della collettività locale, che attraverso le sue istituzioni rappresentative decide del proprio sviluppo e delle condizioni della propria vita sociale e civile.

Ma si può parlare di autogoverno responsabile, dunque di poteri locali chiamati ad assumersi, nei confronti delle collettività locali, la piena responsabilità del governo del territorio, delle città, dei villaggi, dei servizi collettivi, dello sviluppo

economico locale, solo se agli enti locali vengano riconosciute competenze organiche, risorse adeguate, autonomia nelle decisioni di spesa, effettiva possibilità di programmare e vincolare le attività pubbliche e private che si svolgono nel loro territorio.

La prima operazione da compiere è dunque quella della ricomposizione delle competenze e dei poteri, frammentati e dispersi fra migliaia di apparati e di organizzazioni pubbliche o private secondo la logica del pluralismo perverso; ed è quella della riappropriazione di tutti questi poteri e competenze da parte delle istituzioni di autogoverno locale. Da una parte diviene così possibile la gestione coordinata ed integrata — secondo il metodo della programmazione e in aderenza alle esigenze e ai bisogni della popolazione — degli interventi e dei servizi pubblici finora amministrati secondo criteri settoriali, corporativi o clientelari. Dall'altra, dotati di compiti ampi ed organici, non frammentari e non marginali, gli enti locali potranno finalmente assumersi gli impegni e i rischi dell'autonomia, dimostrare la loro effettiva capacità di governo, portare di fronte alle collettività locali la responsabilità delle scelte compiute e di quelle non compiute.

Non è un'operazione indolore. Ricomporre in capo ai poteri locali funzioni e compiti delle burocrazie centrali, degli enti strumentali, delle organizzazioni corporative (e delle stesse partecipazioni statali nel caso delle aziende termali), significa ridimensionare il ruolo o riconvertire i compiti degli apparati or ora ricordati, dunque, ridurre drasticamente il potere di chi li controlla, e di chi se ne serve come strumento della propria egemonia. La durezza delle resistenze che si opposero alla approvazione dei decreti della 382, la pervicacia dei comportamenti ostruzionistici o dilatori che ancora ne ritardano l'attuazione, hanno dato a tutti la misura della difficoltà, ed insieme della portata di questa operazione. Dare agli enti locali compiti e funzioni organiche, ricomporre il complesso unitario dei poteri di intervento e di gestione dei servizi locali, è tuttavia una condizione essenziale perché la riforma delle autonomie non si riduca ad un espediente gattopardesco.

I risultati raggiunti con l'attuazione della 382 non possono, al riguardo, essere sottovalutati. La nostra proposta li recepisce, provvedendo ad una più razionale suddivisione fra i livelli di autogoverno locale dei compiti e delle funzioni decentrati con il decreto n. 616 del 1977 (di ciò si dirà più avanti). Ma lo stesso decreto n. 616 non è sempre riuscito a ricostruire nella sua organicità l'arco delle funzioni e dei compiti di spettanza locale; nella fase finale della dura battaglia politico-parlamentare della scorsa estate, la DC e il Governo riuscirono ad imporre lacune ed omissioni, ad introdurre ritagli nell'organica definizione dei compiti e dei poteri locali, a rinviare a futuri provvedimenti la definizione di una parte delle competenze e del complesso delle risorse e degli strumenti necessari per far fronte alle nuove funzioni dell'amministrazione locale. I socialisti, che più di chiunque altro si batterono per sostenere le proposte unitarie delle Regioni, dei Comuni e delle Province, denunciarono subito le lacune e le insufficienze dei decreti di attuazione della 382, pur non sottovalutandone la grande portata e il significato innovativo; prospettarono, già nella scorsa estate, il pericolo che l'attuazione della 382, non seguita da comportamenti coerenti e da forte vigilanza democratica, si traducesse in una sorta di *boomerang* per le autonomie locali; si impegnarono fin da allora a ripresentare le proposte e le soluzioni, che erano allora, rimaste sconfitte non già per la loro insufficiente consistenza politica e tecnica, ma per la resistenza dei ministri democristiani e della DC, schierati a difesa dei loro centri di potere burocratici, corporativi e clientelari.

Questa proposta di legge assolve in buona parte a questo impegno. Nel definire in modo organico il complesso delle competenze e dei poteri locali non si poteva del resto non mettere mano a colmare le lacune e i ritagli sopravvissuti alla 382. Si propone così di completare l'arco delle competenze locali in settori di rilevante importanza come, ad esempio:

— il collocamento dei lavoratori, la gestione degli interventi locali per l'occupazione e la mobilità del lavoro e per la riconversione e ristrutturazione delle imprese agricole e industriali, la erogazione degli incentivi alle piccole e medie industrie, nell'ambito dei piani di settore e delle direttive degli organi centrali (è una soluzione che consente di ricongiungere la gestione degli interventi per l'occupazione all'esercizio delle competenze già attribuite — per disposto costituzionale — agli enti locali in materia di formazione e riqualificazione professionale, di promozione e sviluppo delle attività economiche primarie e terziarie e dell'artigianato, di gestione dei servizi sociali; e che consente di dare organicità ai compiti locali di promozione dello sviluppo economico, evitando innaturali scissioni tra settori produttivi, ed evitando anche che l'erogazione centralizzata di microincentivi si riduca, inevitabilmente, in un'operazione clientelare o in una distribuzione a pioggia);

— la promozione delle attività culturali di interesse locale, e la gestione dei servizi di istruzione pubblica, materna, elementare e media, ferme restando allo Stato le competenze per il reclutamento e l'amministrazione del personale direttivo e docente, per la determinazione dei programmi, per il rilascio dei titoli e i relativi esami (è una soluzione che, sulla traccia di numerose esperienze straniere, dà organicità alle competenze locali in materia di servizi sociali, e ne consente la gestione integrata, rivitalizzando per altro verso la partecipazione popolare, che trova nelle istituzioni rappresentative locali un interlocutore non burocratico);

— la gestione dei servizi della motorizzazione civile e le relative funzioni amministrative (in connessione con le competenze locali in materia di territorio, circolazione, traffico, trasporti locali e viabilità: soluzione da tempo analizzata e proposta nelle conferenze del traffico e della circolazione di Stresa);

— la tutela, la gestione e l'utilizzazione delle risorse idriche, la difesa del suolo, gli interventi di edilizia di culto, la protezione del patrimonio culturale e ambientale (in connessione con le competenze locali in materia di territorio ed opere pubbliche);

— i servizi statistici ed il catasto degli immobili;

— la polizia locale, urbana, rurale, sanitaria, veterinaria, edilizia, commerciale, del traffico e della circolazione.

Si riapre, perciò, il processo di trasferimento delle funzioni e dei compiti (e dei relativi uffici, beni e personale) dalle amministrazioni statali e dagli enti pubblici alle istituzioni di autogoverno locale. Per la disciplina di tale trasferimento, e dunque innanzitutto per l'individuazione dettagliata delle funzioni, dei contingenti del personale, dei beni e degli uffici da trasferire, nonché delle modalità del trasferimento, si sono previste, forti dell'esperienza vissuta con l'attuazione della 382, due diverse procedure.

La prima vale per il trasferimento delle funzioni, degli uffici, del personale e dei beni dell'amministrazione statale e degli enti pubblici *nazionali* (e per le conseguenti ristrutturazioni e soppressioni di uffici ed enti). La delega legislativa al Governo appariva, a questo fine, inevitabile. Ma il Governo, come molte volte si è detto, è in qualche modo parte in causa, trattandosi di sopprimere uffici od enti pubblici dipendenti dai ministri, o di ridurne compiti e poteri. Rispolverando una proposta che noi per primi avanzammo anni fa, si è previsto, dunque, che il Governo provveda su parere conforme della Commissione parlamentare per le questioni regionali: il Governo predisporrà dunque, sentite le Regioni e le associazioni rappresentative degli enti locali, gli schemi di decreto delegato; ma la parola decisiva spetterà poi alla Commissione parlamentare, più adatta a svolgere un compito arbitrale tra gli interessi dei vertici burocratici e le istanze autonomistiche.

La seconda procedura vale, invece, per le migliaia di enti pubblici *locali* che svolgono funzioni e compiti di competenza degli enti di autogoverno (e ne consumano risorse finanziarie e patrimoniali). Occorre qui un'opera di drastica ripulitura, usando non tanto la scure quanto il *bulldozer*. La tipologia di questi enti è molto varia, dai consorzi di bonifica, alle Camere di commercio, agli enti del turismo: sembra quindi preferibile affidare alla legge regionale il compito di provvedere caso per caso. L'art. 159 della nostra proposta indica alla legge regionale principi e criteri precisi per questa operazione, che deve attuare il disegno di ricomposizione delle funzioni pubbliche in capo agli enti di autogoverno locale delineato dalla legge di riforma e si concluderà in alcuni casi con la soppressione degli enti settoriali, in altri casi con la loro riconversione o con il recupero di loro caratteristiche originarie non interferenti con i compiti degli enti di autogoverno locale (è parso l'ultimo il caso, per esempio, delle Camere di commercio, che possono trovare spazio solo ricuperando, dietro le superfetazioni corporative dell'epoca fascista, il proprio originario ruolo di associazioni di promozione e tutela degli interessi delle categorie imprenditoriali). Oggetto della disciplina legislativa regionale saranno, in questo caso, anche enti che non dipendono dalla Regione, ma che pure operano in tutto o in parte nei settori di attività di competenza locale. Gli interessi nazionali che la disciplina regionale dovesse eventualmente pregiudicare potranno venire tutelati in sede di controllo sulle leggi regionali; la nostra proposta stabilisce al riguardo (al fine di evitare la deplorevole tendenza governativa a configurare anche i vizi di merito come vizi di legittimità per sottrarli al controllo delle Camere ed affidarli alla Corte costituzionale) che il Governo, ove abbia motivi di opposizione nei confronti delle leggi regionali in questione, dopo aver una prima volta rinviato a nuovo esame le leggi stesse, dovrà promuovere di fronte alle Camere la questione di merito per contrasto di interessi ai sensi dell'art. 127, quarto comma, della Costituzione.

4. La seconda operazione da compiere, per configurare un sistema di poteri locali autonomi e responsabili, consiste nella ripartizione tra essi dei compiti e delle funzioni, in modo da definire con precisione i ruoli di ciascun livello di governo. L'identificazione di precisi compiti e di specifiche responsabilità non significa tuttavia creare un sistema di amministrazioni locali separate ed isolate, ciascuna costretta nell'orto conchiuso delle funzioni di rispettiva competenza. La nostra proposta muove al contrario dall'esigenza di ricostruire l'amministrazione locale come un sistema unitario, di livelli di governo autonomi ma cooperanti nella realizzazione di obiettivi comuni. Recenti indagini hanno evidenziato gli elementi che, anche nel sistema delineato dalla Costituzione, portano a ripartire uno schema di ripartizione delle funzioni e dei compiti tra Regione ed enti locali, fondato sulla separazione, sulla esclusività delle competenze, sulla netta distinzione di campi e settori di intervento: la Regione da un lato, e gli enti locali, dall'altro, non sono (non debbono essere) organismi paralleli che non si incontrano mai (come avviene oggi, in pratica, del Comune e della Provincia), o al massimo che si incontrano esclusivamente al vertice, nell'ambito della complessiva compagine dell'ordinamento, di cui sono tutti parti, ai sensi dell'art. 114 della Costituzione. Il modello costituzionale si ispira invece alla collaborazione tra i diversi livelli di ammini-

strazione locale, alla loro concorrenza nel governo dei settori materiali di competenza locale, sulla base di una fondamentale distinzione di ruoli, non di materie o settori di intervento.

Ma le medesime indagini non negano la presenza nel modello costituzionale dell'esigenza di una precisa definizione di compiti e responsabilità, ed anzi la compresenza di elementi garantistici con quelli collaborativi. Del resto, se è vero che in molti settori dell'attività pubblica le esigenze di coordinamento emergono prepotentemente, per la presenza di corposi interessi pubblici di dimensione sopralocale, ed altrettanto prepotentemente emergono le esigenze di integrazione fra interventi e servizi affidati alla competenza di diversi livelli di governo (cosicché un'impostazione di tipo garantistico finirebbe paradossalmente per tradursi nella esclusione di ogni competenza locale e nell'attribuzione ai livelli di governo di dimensioni maggiori della cura di tutti gli interessi pubblici relativi), è vero anche che la collaborazione tra i diversi livelli di governo e l'attribuzione alle amministrazioni locali del ruolo di efficienti strumenti di articolazione democratica della programmazione (nella fase ascendente e discendente, della determinazione degli obiettivi e della loro specificazione-attuazione) presuppongono che in ogni caso a ciascuna collettività locale ed ai suoi organi rappresentativi sia assegnata una garantita sfera di autonomia, cioè una dotazione di competenze (da esercitarsi senza ingerenze altrui) sufficiente a dare corpo e sostanza all'autogoverno democratico locale.

Vi è dunque l'esigenza di identificare, senza ambiguità, il ruolo dei vari livelli di governo locale, mediante la ripartizione delle funzioni e dei compiti tra di essi: ogni incertezza, in materia, finisce col produrre conflittualità ed irresponsabilità politica.

La Costituzione ripartisce il compito di determinare le funzioni e i poteri degli enti locali tra la legge statale, competente a determinare le funzioni dei diversi livelli di governo locale in materie diverse da quelle elencate nell'art. 117 della Costituzione stessa (ed anche in queste materie, ma nel solo caso di funzioni di interesse «esclusivamente» locale) e la legge regionale, che dovrebbe provvedervi mediante la delega agli enti locali delle funzioni amministrative regionali nelle materie elencate nell'art. 117: delega che la Costituzione stessa e gli statuti regionali qualificano come «*normale*», riducendo dunque ad ipotesi *eccezionali* la diretta gestione di servizi ed interventi da parte dell'amministrazione regionale.

La convergente azione della legge statale e della legislazione regionale di delega avrebbe dovuto dunque, nel modello costituzionale, portare alla realizzazione di uno schema di ripartizione delle funzioni, nel quale la Regione si riserva, salvo eccezioni, soltanto funzioni di legislazione, programmazione, indirizzo e coordinamento, affidando agli enti locali la gestione degli interventi e dei servizi pubblici. Ma questo modello non si è per ora, realizzato.

Le incertezze e le generali cautele nell'attuazione dei principi costituzionali e statutari in tema di deleghe agli enti locali vanno certamente ricollegate, in buona misura, alla crisi organizzativa, funzionale e finanziaria delle amministrazioni locali «non riformate» ed alla disorganicità e frammentarietà del campo delle competenze regionali, così come definito dalle norme di attuazione degli statuti speciali e dai decreti di trasferimento del '72 (la prevalente «vocazione» delle amministrazioni regionali per la gestione amministrativa e l'erogazione di contributi ed incentivi ha rappresentato, in questo, caso, una sorta di compensazione antistatutaria alla inagibilità delle funzioni di programmazione e legislazione sostanziale, che presuppongono la competenza su settori di attività e di intervento pubblico organici, ampi, compatti e relativamente omogenei). Ma tali incertezze e cautele possono essere ricondotte, in parte, anche all'emergere di tendenze accentratrici nella classe politica regionale, restia a trasferire agli enti locali infraregionali poteri di gestione o di erogazione suscettibili di essere utilizzati per l'organizzazione (più o meno clientelare) del consenso elettorale. E hanno comunque contribuito al consolidarsi di apparati burocratici (uffici dell'amministrazione regionale diretta, enti o aziende regionali), e al delinearsi, più in generale, di un complessivo modello di organizzazione amministrativa regionale (accentrata, burocratizzata, frammentata per assessorati), nei quali (apparati e modello) è agevole vedere, per l'avvenire, un fattore di notevole resistenza al dispiegarsi della legislazione regionale di delega.

E' venuta così affermandosi la convinzione che non si debba né si possa far eccessivo conto, per la realizzazione del modello costituzionale (ribadito dagli statuti regionali), sulla legislazione regionale di delega.

Il DPR n. 616, sotto questo profilo, sembra segnare la definitiva affermazione di una linea di tendenza già delineatasi nella legislazione precedente, nel senso di una forte estensione della competenza del legislatore statale e di una corrispondente compressione della competenza della legislazione regionale di delega, ai fini del riassetto tra i livelli di governo locale delle funzioni amministrative inerenti alle materie enumerate nell'articolo 117 Cost. Il requisito della «esclusiva località» degli interessi tutelati (per ribadito nell'art. 1, lett. *e*, della legge 382) viene così interpretato dal decreto delegato n. 616 del 1977 in modo talmente estensivo da risultarne sostanzialmente vanificato nella sua funzione di limite della competenza del legislatore statale. Per converso, tuttavia, la tutela degli interessi di dimensione più che locale coinvolti nell'esercizio delle funzioni in tal modo attribuite alla competenza locale (che concernono, per esempio, l'intera gestione dei servizi di assistenza sociale, di assistenza sani-

taria e di assistenza scolastica) e la connessa attivazione di meccanismi di collaborazione fra livelli di governo diversi, nella distinzione dei ruoli, vengono ottenute costruendo, ad opera della legge statale, un assetto funzionale e uno schema di rapporti tra livelli di governo che risultano, nei fatti, non molto dissimili da quelli che si sarebbero determinati ove la disciplina della materia fosse stata attribuita alla competenza della legislazione regionale di delega.

Alla Regione sono infatti attribuiti compiti di disciplina sostanziale, di organizzazione, di programmazione, di coordinamento, di indirizzo e di promozione; agli enti locali compiti di organizzazione e gestione dei servizi e degli interventi, ed eventualmente compiti di pianificazione operativa. Le Regioni e gli enti locali ricevono dunque, nella sostanza, «pacchetti» di funzioni e poteri non molto dissimili da quelli che agli organi regionali e locali sarebbero riservati ovvero delegati ove il riassetto delle funzioni fosse disciplinato da una legge regionale di delega. In altri termini, il modello di ripartizione di poteri e ruoli e di rapporti tra livelli di governo proprio dello schema della delega viene ricostruito dal legislatore statale mediante una scomposizione delle funzioni afferenti alla cura di determinati interessi pubblici, e mediante la loro ripartizione tra i diversi livelli di governo, sulla base della già ricordata distinzione tra funzioni di programmazione e coordinamento e funzioni di gestione amministrativa.

La soluzione adottata consente, tra l'altro, di conseguire uno dei risultati più notevoli, dal punto di vista delle sue conseguenze pratiche, propri dello schema della delega: quello di garantire la tutela di interessi ultralocali senza sottrarre alle amministrazioni locali la competenza e la responsabilità della gestione amministrativa dei servizi pubblici o degli interventi relativi; va infatti sottolineato che, nel modello costituzionale, la presenza di interessi pubblici ultralocali (non «esclusivamente locali») comporta bensì il riconoscimento di una competenza regionale, ma solo eccezionalmente di una competenza regionale per la gestione di servizi ed interventi; di norma tale gestione deve essere delegata agli enti locali infraregionali, mentre gli interessi pubblici di dimensione maggiore, concorrenti con gli interessi locali, vengono fatti valere con gli strumenti della legislazione, della programmazione, dell'indirizzo e del coordinamento che restano in capo alla Regione delegante.

Anche sotto questo profilo, la nostra proposta recepisce le innovazioni introdotte dal DPR 616, e le porta a coerenti conseguenze. Per realizzare il modello delineato dalla Costituzione occorre operare innanzitutto con strumenti legislativi statali. Il ritardo e le rilevanti incertezze con i quali si è attuato l'ordinamento regionale pregiudicano la possibilità che il riassetto delle funzioni e dei compiti dell'amministrazione locale nasca — per le materie elencate nell'art. 117 della Costituzione — essenzialmente ad opera di scelte libere del legislatore regionale (ancorché orientate dal principio costituzionale della «normalità» della delega). La via più lineare — dovendo già ricorrere ad una revisione della Costituzione per procedere alla soppressione delle Province — ci è sembrata dunque quella di esplicitare direttamente, mediante una nuova formulazione del primo comma dell'art. 118 della Costituzione, le procedure di riassetto delle funzioni ed il modello organizzativo a cui sempre più spesso ormai si ispira la legislazione statale.

Se le funzioni di amministrazione operativa, di gestione di interventi e servizi pubblici, anche nelle materie di competenza regionale, vanno affidate agli enti locali infraregionali, tanto vale — ci sembra — affermarlo chiaramente; e tanto vale attribuire al legislatore statale (che non è parte in causa) il compito di identificare quelle funzioni che, in quanto insuscettibili di amministrazione decentrata (come la propaganda a favore del turismo regionale, per fare un esempio), sono riservate viceversa alla amministrazione regionale. Tanto vale anche affermare chiaramente che la Regione esercita (salve eccezioni previste dalla legge) essenzialmente funzioni di disciplina legislativa, programmazione, indirizzo e coordinamento delle attività, degli interventi e dei servizi locali, nel rispetto dei principi della legislazione statale e in armonia con gli obiettivi della programmazione nazionale. Ridotto così ai minimi termini il ruolo di amministrazione operativa (di gestione di interventi e servizi) della Regione, in armonia con le scelte costituzionali e statutarie, ridotta ai minimi termini la stessa competenza organizzatoria della legislazione regionale di delega (che conserva uno spazio meramente residuale), risulta possibile in compenso esaltare il ruolo della Regione come ente di governo, e rafforzare i suoi compiti di regolatrice, programmatrice, coordinatrice dell'attività locale, e di rappresentante politica degli interessi e delle istanze delle collettività locali nei confronti delle sedi di decisione e di programmazione di livello nazionale.

La nostra proposta può così estendere (art. 2 della proposta di legge cost.) l'oggetto della legislazione, della programmazione e del coordinamento regionale a tutti i settori e le materie di competenza delle amministrazioni locali, siano o meno essi ricompresi nell'elenco contenuto nell'art. 117 della Costituzione. Può fortemente valorizzare il ruolo della legislazione regionale sostanziale, cui spetta disciplinare l'organizzazione, i procedimenti, gli obiettivi, le finalità delle attività locali, determinare gli *standards* dei servizi collettivi e degli interventi sociali, fissare i requisiti e i criteri per l'esercizio dei poteri locali di promozione dello sviluppo economico e di regolazione dell'assetto territoriale (art. 4 della proposta di riforma). La nostra proposta, ancora, può così affidare alla Regione, sulla base delle indicazioni di programma, il riparto delle risorse destinate al finanziamento dei

programmi straordinari di intervento (agli enti locali spetta il compito di definirne l'ammontare e la ripartizione fra i singoli enti) e di finanziamento dello sviluppo). Può affidare alla Regione il compito di organizzare la mobilità del personale delle amministrazioni locali e i servizi e gli interventi di supporto dell'attività locale. Può sottolineare il ruolo esponenziale della Regione, come rappresentante politico dell'intera collettività regionale (art. 4). Può infine, senza pericoli per l'autonomia degli enti locali infraregionali, attribuire alla legge regionale un ruolo rilevante nella specificazione ed attuazione della stessa legge di riforma.

Anche nel definire il nuovo assetto delle funzioni, la nostra proposta si configura infatti come una legge di principi, non un codice delle competenze e delle attività locali. E ciò per una precisa scelta politica che si fa carico: a) dell'impossibilità di definire analiticamente il nuovo assetto delle funzioni prescindendo dalla riforma della disciplina delle relative attività ed interventi pubblici, la quale ha i suoi strumenti propri nelle leggi-quadro di riforma settoriale (riforma sanitaria, riforma dell'assistenza, ecc.) e nella conseguente legislazione regionale di settore; b) dell'opportunità di recuperare margini di flessibilità, in relazione alle peculiari situazioni locali, consentendo, entro limiti prestabiliti, alla legislazione regionale di intervenire a precisare gli ambiti e le dimensioni più adeguate per l'esercizio delle funzioni di più incerta o cangiante caratterizzazione.

La legge di riforma assume, perciò, una duplice funzione di quadro: costituisce, innanzitutto, un quadro di riferimento unitario per le leggi di riforma settoriale (e per la conseguente legislazione regionale), così che tali leggi, nel dettare i principi sostanziali ed organizzativi del nuovo assetto di ciascun settore, non sovvertano la coerenza della trama istituzionale complessiva e non finiscano per sovrapporre o giustapporre in modo disorganico operazioni di riallocazione delle funzioni ispirate a logiche diverse e tra loro incompatibili. Solo nel quadro di una legge generale di riforma è possibile finalizzare le soluzioni organizzative ed il modello funzionale adottati alle esigenze della programmazione unitaria degli interventi e dei servizi sul territorio, dando rilievo alle sedi e agli strumenti di coordinamento orizzontale ed intersettoriale. Il rapporto tra le leggi-quadro di settore (e la conseguente legislazione regionale) e la legge di riforma della amministrazione locale, è peraltro, difficilmente ricostruibile in termini rigidi, mutuati dalla teoria della gerarchia delle fonti. Anche prescindendo da note difficoltà tecniche (in relazione alla posizione paritaria delle leggi in questione nel sistema delle fonti), va sottolineato infatti che subordinare in modo rigido le leggi-quadro di settore alle indicazioni contenute nella legge di riforma dell'amministrazione locale rischia di svuotare di buona parte del suo significato il lavoro di analisi e ridisciplina delle funzioni (e delle materie) che deve essere compiuto appunto con riferimento al merito dei problemi di ciascun settore; ma esiste anche il pericolo opposto, per la possibile prevalenza di indirizzi e preoccupazioni di carattere settoriale. La nostra proposta fa leva sull'art. 128 della Costituzione per configurare la legge di riforma come una legge in certo modo rafforzata, che le leggi settoriali statali non possono abrogare o derogare, se non provvedendo ad una espressa modificazione delle sue disposizioni (e dunque ponendosi per ciò stesso fuori da un'ottica puramente settoriale, e confrontandosi apertamente con ipotesi di revisione dell'assetto istituzionale complessivo del sistema delle autonomie). La nostra proposta, inoltre, vincola l'iniziativa legislativa del Governo in materia di ordinamento, funzioni, attività, finanziamento e controlli sugli enti locali alla previa consultazione delle loro associazioni rappresentative (art. 5).

Ma, sulla base e nel quadro della legge di riforma dell'amministrazione locale, riacquista uno spazio anche la legislazione regionale di ordinamento e di riassetto funzionale dell'amministrazione locale. Nella misura in cui l'avvenuta definizione, ad opera della legge statale, della linea di discrimine tra competenze regionali e competenze degli enti locali infraregionali elimina il rischio del centralismo regionale ed attenua le preoccupazioni di tipo garantistico, la Regione recupera un proprio ruolo nel processo di riorganizzazione dell'amministrazione locale, nel quale essa può ormai intervenire come attore partecipe ma imparziale, e non già come giudice in causa propria. Tale ruolo si esplica innanzitutto: nella disciplina e nella promozione delle forme di cooperazione, collaborazione ed associazione fra gli enti locali; nella ridefinizione dei loro ambiti territoriali; nell'adattamento del modello organizzativo e funzionale delineato dalla legge di riforma alla peculiarità delle situazioni locali.

5. Il livello fondamentale dell'autogoverno locale è e resta il Comune. La nostra proposta di legge — dopo aver definito in termini ampi e comprensivi il ruolo del Comune come amministrazione «generale», che si fa carico della cura di tutti gli interessi e della soddisfazione di tutti i bisogni della collettività locale, salvo i soli interventi e servizi riservati ad altri livelli di amministrazione (artt. 2 e 3) — configura in termini organici ed estensivi il nuovo quadro delle funzioni e dei compiti comunali per la disciplina e la gestione del territorio e la tutela dell'ambiente, per l'organizzazione e la gestione dei servizi pubblici, per la regolazione e la promozione dello sviluppo economico locale, per la polizia locale (artt. 12-15).

Gran parte degli interventi e delle attività pubbliche che incidono sulla qualità della vita individuale e collettiva vengono così affidate all'autogoverno comunale, in ispecie per quanto attiene all'assetto territoriale e alla gestione dei servizi sociali. La nostra

proposta respinge peraltro l'ipotesi di una prevalente vocazione comunale nei due settori organici or ora ricordati, e rifiuta una innaturale scissione da questi ultimi degli interventi per la regolazione e la promozione dello sviluppo economico locale, riconoscendo al Comune anche in questo campo, viceversa, competenze incisive, in ispecie per quanto attiene al commercio, all'agricoltura, all'artigianato e al turismo (art. 14).

Una analitica illustrazione e motivazione delle disposizioni della nostra proposta dedicate alla definizione — in termini di principi — delle competenze comunali non può che essere rinviata ad altra sede. Ma la sola lettura di queste disposizioni basta a dar l'idea della molto notevole estensione che in tal modo vengono a subire i compiti e i settori di intervento affidati alla competenza delle amministrazioni comunali.

Ne risulta esaltato, nella sua concreta rilevanza, il problema degli strumenti dell'attività comunale; e prima ancora, il problema della inadeguatezza dimensionale di buona parte dei Comuni italiani.

La nostra proposta di legge muove dal presupposto che sia necessario porre la questione della riaggregazione dei «Comuni-polvere», prendendo coscienza della loro impossibilità di reale autonomia. Ma prende atto del fatto che, nella realtà del nostro paese (nel quale le istituzioni municipali sono radicate nella cultura e nella storia delle popolazioni locali, e nel quale la stessa orografia e la stessa geografia economica finiscono spesso per giustificare la sopravvivenza di istituzioni municipali sottodimensionate) non è possibile imporre dall'altro riaggregazioni forzose, se non nei casi-limite. Si è così prevista, in via generale, la fusione dei soli Comuni con popolazione inferiore a 750 abitanti, i cui centri abitati più consistenti distano fra loro meno di dieci chilometri. Per tutti gli altri, si prevede di operare invece mediante la predisposizione di agili ed efficienti strumenti di cooperazione e di associazione, che avviano la riaggregazione dei piccoli Comuni senza imporla dall'alto. Si prevede nel contempo un sostanziale snellimento delle strutture organizzative dei Comuni più piccoli, mediante la riduzione del Consiglio comunale ad un numero assai ridotto di componenti, la sua frequente rinnovazione elettorale, l'ampio utilizzo di strumenti di democrazia diretta (referendum e assemblee), l'assunzione da parte del Consiglio dei compiti della giunta.

Agli strumenti cooperativi ed associativi, necessari per far ritrovare ai Comuni medio-piccoli dimensioni adeguate ad un efficiente esercizio dei servizi e delle attività comunali, si aggiungono gli strumenti di decentramento dei Comuni medio-grandi, identificati soprattutto nel consiglio di quartiere o di frazione, nel quale si esprime istituzionalmente l'autogestione da parte dei cittadini dei servizi di base (scuola materna, e dell'obbligo, asilo-nido, ambulatorio, consultorio, biblioteca di quartiere, centro ricreativo, centro sportivo, centro sociale, centro culturale) e la loro partecipazione (ove è il caso, dialettica) alle decisioni e alle scelte politiche dell'amministrazione comunale.

E' così possibile delineare in modo unitario i livelli e le dimensioni più adeguate allo svolgimento dei compiti e alla gestione dei servizi di competenza comunale, senza per ciò stesso operare forzose espropriazioni o riaggregazioni coattive.

L'area elementare, che raggruppa l'ambito di utenza degli accennati servizi di base, comprende da cinquemila a venticinquemila abitanti; nelle aree rurali e montane, in base a criteri di accessibilità ai servizi, essa può avere dimensioni inferiori.

Quando l'area elementare cade nel territorio di Comuni di medie o grandi dimensioni, all'amministrazione comunale spetterà soltanto la disciplina dei servizi di base, l'amministrazione del personale e la determinazione delle risorse da destinare ai servizi stessi. Alla gestione dei servizi provvederà il consiglio di quartiere o di frazione, espressione degli stessi cittadini utenti, ulteriormente decentrando, sulla base del principio dell'autogestione, il governo delle singole unità operative. Queste saranno tendenzialmente concentrate in unica sede, così da costituire quel «foro» della vita pubblica del quartiere, quel punto di riferimento visibile della partecipazione democratica alla attività pubblica, di cui si parla anche nel progetto per l'alternativa socialista. La larga diffusione degli strumenti di democrazia diretta e di partecipazione alle scelte politico-amministrative locali, che è prevista dalla nostra proposta, trova qui il necessario supporto per la circolazione delle informazioni, per l'attivazione di momenti di dibattito, per la formazione alla responsabilità e all'azione politica.

Se l'area elementare cade, viceversa, nel territorio di Comuni di piccole dimensioni, a questi spetterà direttamente la gestione dei servizi di base, eventualmente associandosi tra loro in forme agili e dirette (riunioni congiunte dei rispettivi Consigli comunali, costituiti del resto da un numero ridotto di membri). Maggiore spazio, in compenso, dovrà essere dato ad altre forme di partecipazione popolare (assemblee e referendum) e lo stesso rinnovo triennale dei consigli garantirà la costante aderenza degli eletti agli indirizzi espressi dalle popolazioni locali.

La *zona* dei servizi, raggruppante non meno di cinque aree elementari, rappresenta viceversa la dimensione ottimale per l'esercizio efficiente e democraticamente responsabile del complesso degli interventi di livello comunale (non già, beninteso, l'area ottimale dei *singoli* servizi o dei singoli interventi). La Regione provvederà a delimitarla, tenendo conto delle caratteristiche geomorfologiche e socioeconomiche di ciascuna zona, delle tradizioni storiche, del sistema delle comunicazioni, delle esigenze di efficienza ed economicità nella gestione dei servizi e degli interventi di competenza comunale, ed adeguandovi la

delimitazione delle unità sanitarie locali, dei distretti scolastici, delle comunità montane, degli ambiti di gestione dei servizi sociosanitari di cui agli artt. 25 e 32 del DPR 616. Laddove è possibile, anche attraverso opportune modifiche delle circoscrizioni comunali, la zona dovrà coincidere con il territorio di un Comune. Essa rappresenta, infatti, l'ambito ottimale di gestione delle funzioni comunali, tenuto conto di tutti i vincoli concreti che si incontrano nel loro esercizio.

Nelle *aree metropolitane*, questa coincidenza sarà ottenuta mediante una nuova delimitazione delle circoscrizioni comunali, con la suddivisione del Comune di maggiori dimensioni ed eventuali adeguamenti delle altre circoscrizioni comunali, in modo da evitare la sopravvivenza di Comuni sovradimensionati. La stretta integrazione esistente fra tutti i centri urbani del territorio metropolitano, in forza della stessa continuità degli insediamenti abitativi, costringe del resto, in questo caso, ad operare un eccezionale spostamento di compiti e di poteri (in ispecie per quanto attiene agli interventi sul territorio e ai servizi di trasporto) dai Comuni al Comprensorio metropolitano, compensando le amministrazioni comunali con speciali forme di partecipazione e collaborazione all'esercizio delle funzioni del Comprensorio. Anche sotto questo profilo appare consigliabile l'adeguamento delle circoscrizioni dei Comuni più grandi alle più ridotte dimensioni dei compiti che restano loro affidati.

Dove la zona non coincide con il territorio di un Comune, lo strumento fondamentale per la gestione degli interventi e dei servizi di competenza comunale viene identificato nell'*Associazione intercomunale* (costituita, nelle zone montane, dalla *Comunità montana*, di cui si completa dunque la riconversione già preannunciata dall'art. 25 del DPR 616).

La disciplina dell'Associazione intercomunale delineata nella nostra proposta si ispira a tre esigenze: la stabilità dell'Associazione, che tende a prefigurare, se non il Comune di domani (come è stato detto), almeno lo strumento istituzionale per lo svolgimento delle funzioni comunali; la sua plurifunzionalità, e dunque la sua competenza per tutti gli interventi e i servizi che i Comuni singoli non possono assicurare in modo efficiente ed economico (riconducendo ad essa, sotto il profilo della disciplina e del coordinamento, l'impiego degli altri strumenti cooperativi a cui i Comuni associati possono far ricorso); la sua stretta dipendenza politica dai Comuni associati, e dunque la configurazione della sua organizzazione in modo da evitare i fenomeni di separazione, di burocratizzazione, di progressiva espropriazione degli organi politici comunali, che hanno fin qui caratterizzato l'esperienza consortile. Lo statuto dell'Associazione e le sue modifiche devono dunque essere approvati da una maggioranza qualificata dei Comuni associati. Dell'assemblea dell'Associazione dovranno far parte, in ogni caso, i sindaci dei Comuni associati ed una rappresentanza dei relativi consigli (in casi determinati, l'assemblea associativa potrà essere formata direttamente dalla riunione congiunta dei consigli dei Comuni dell'associazione). L'esecutivo dell'Associazione potrà essere costituito, ricorrendo determinate condizioni stabilite dalla legge regionale, dai sindaci dei Comuni associati. Esso sarà assistito, nella direzione dei servizi associativi, da comitati di gestione che potranno essere formati dai membri delle giunte comunali incaricati specificamente di occuparsi del settore. I Comuni hanno inoltre il diritto di chiedere il riesame delle deliberazioni dell'Associazione.

Quanto alle funzioni dell'Associazione intercomunale, la nostra proposta prevede che esse siano determinate dalle leggi quadro della Repubblica, dalle leggi regionali, e dagli stessi Comuni associati, d'intesa tra loro. L'art. 59 del nostro schema legislativo si limita, di conseguenza, ad identificare un primo nucleo di compiti dell'Associazione, relativi essenzialmente alle funzioni di organizzazione e gestione dei servizi sociali (corrispondenti alle funzioni dell'unità sociosanitaria locale), e alle funzioni in materia di pianificazione commerciale, di classificazione degli esercizi ricettivi, di edilizia residenziale pubblica, di distribuzione dell'acqua e del gas, di regolamentazione del traffico e della circolazione, di smaltimento dei rifiuti solidi e controllo degli inquinamenti, di realizzazione e manutenzione delle opere pubbliche di maggiore rilievo.

6. La rigorosa definizione della Regione come ente di governo; il notevole accrescimento dei compiti del Comune nella gestione di interventi e di servizi; l'accento posto sulla programmazione come metodo dell'azione amministrativa locale (e come strumento della collaborazione fra i diversi livelli di governo locale e mezzo per la tutela degli interessi di maggiore dimensione coinvolti nell'esercizio delle funzioni locali): tutto ciò rende evidente la necessità di uno snodo intermedio, fra Regione e Comuni; ma rende anche evidente che tale snodo non può essere costituito né dalle Province, né dai Comprensori istituiti dalle Regioni. La nostra proposta di legge prevede dunque la soppressione delle Province, la soppressione dei Comprensori regionali, e la istituzione di un diverso ente intermedio, il nuovo Comprensorio, che assicuri innanzitutto l'articolazione sul territorio della attività di programmazione socio-economica e territoriale, tanto nella fase della raccolta ed aggregazione dei bisogni e delle esigenze (della determinazione degli obiettivi), quanto nella fase della specificazione delle indicazioni e dei vincoli contenuti (a maglie larghe) nei programmi regionali e nella fase della relativa progettazione esecutiva.

Al crocevia dell'intero sistema dell'amministrazione locale, il

Comprensorio ha dunque un ruolo fondamentale nella elaborazione degli strumenti legislativi e programmatori della Regione, alla cui formazione esso partecipa raccogliendo ed aggregando le proposte e i bisogni che nascono dalle collettività locali e che vengono espresse dagli stessi Comuni. La sua istituzione si riconnette dunque alla configurazione dell'attività legislativa e programmatoria della Regione come un'attività aperta verso il basso, che riceve ed elabora la domanda di nuova legislazione e di programmazione che sale dall'amministrazione locale e fornisce ad essa risposte adeguate, in collaborazione e in dialogo con le amministrazioni locali. Ai Comprensori innanzitutto spetta, dunque, fornire l'*input* della legislazione e della programmazione regionale, elaborando proprie ipotesi di programma, nelle quali le diverse domande di interventi e servizi vengono già armonizzate ed aggregate. Queste ipotesi di programma, il cui contenuto è analiticamente disciplinato nella nostra proposta di legge, concorrono a formare le scelte di legislazione e programmazione della Regione, che spetterà ancora al Comprensorio articolare e specificare in dialogo e in collaborazione con i Comuni, mediante il piano socio-economico, il piano territoriale e i programmi settoriali del comprensorio (piani zonali agricoli, piano dell'occupazione e del lavoro, piano dei trasporti, della viabilità e del traffico, piano delle attrezzature e degli insediamenti turistici, ecc.)

Le dimensioni del Comprensorio e la concreta definizione dei suoi confini dipendono da questa sua essenziale caratterizzazione di ente di programmazione: dovrà di conseguenza raggruppare aree territoriali a diverso grado di sviluppo, sulle quali intervenire con gli strumenti della programmazione in vista del superamento degli squilibri territoriali; dovrà raggruppare aree vaste, assai più estese delle aree omogenee per lo più ricomprese nei comprensori finora istituiti dalle Regioni. La definizione concreta dei confini dei singoli comprensori non può tuttavia non dipendere dalle specifiche caratteristiche morfologiche e socioeconomiche di ciascuna regione: si è preferito dunque affidarla alla competenza della legge regionale, che dovrà attenersi ai criteri indicati dal legislatore statale; tra questi criteri — al fine di evitare un'eccessiva proliferazione di comprensori di piccole dimensioni sotto la spinta di rivendicazioni municipalistiche — si indica anche un limite numerico, ricavato per ciascuna Regione dall'applicazione di alcuni coefficienti oggettivi (una media di 350.000 abitanti e di 2.000 kmq per comprensorio) e di alcuni modesti correttivi per le aree montane e le Regioni più piccole. Il numero totale dei comprensori potrà in tal modo variare tra i 120 e i 150; ma le loro dimensioni potranno adattarsi, nell'ambito di ciascuna regione, alla diversità delle situazioni locali.

Al Comprensorio vengono attribuiti poteri incisivi di approvazione e di controllo, così da garantire l'efficacia sul territorio delle sue scelte di programmazione socioeconomica e di pianificazione territoriale, sia nei confronti delle amministrazioni comunali, che nei confronti delle amministrazioni periferiche dello Stato, di altri enti pubblici e dei soggetti privati. Al Comprensorio spettano tra l'altro, l'approvazione degli strumenti urbanistici comunali (da intendersi, rigorosamente, come verifica della loro conformità con le indicazioni del piano territoriale comprensoriale) e l'esercizio delle altre competenze urbanistiche oggi attribuite ad organi regionali (costituzione di consorzi obbligatori, esercizio di poteri sostitutivi, promozione di provvedimenti comunali, concessione di autorizzazioni e nulla-osta).

La nostra proposta attribuisce infine al Comprensorio un limitato «pacchetto» di compiti operativi di gestione di interventi e di servizi caratterizzati dalle loro dimensioni tecniche non riconducibili in alcun modo alla competenza comunale (neppure facendo ricorso allo strumento dell'Associazione intercomunale, o applicando il principio della gestione comunale di servizi a bacino d'utenza multizonale). Si tratta, infatti, di servizi ed interventi che, per le loro caratteristiche obiettive, possono essere gestiti soltanto a livello comprensoriale o regionale. L'alternativa alla competenza comprensoriale è dunque rappresentata, a ben vedere, non tanto dall'affidamento della relativa competenza al Comune (singolo o associato) ma dalla sua attribuzione alla Regione. A noi è parso che questa alternativa fosse da respingere con decisione: il rischio di degenerazioni burocratiche, derivanti dall'attribuzione alla amministrazione regionale di rilevanti compiti di gestione di interventi e servizi, è, nei fatti, molto rilevante; la classe politica regionale non è diversa dalla classe politica nazionale o locale: quando essa fosse impegnata nella gestione quotidiana dei servizi e degli interventi eventualmente attribuiti alla competenza regionale (e dei relativi apparati burocratici), essa finirebbe, come l'esperienza insegna, col trascurare i compiti più ardui (e meno remunerativi, in termini clientelari) della legislazione e della programmazione.

I compiti in tal modo attribuiti alla competenza comprensoriale attengono essenzialmente alla promozione delle attività economiche locali e ai settori con questa connessi (interventi locali per la promozione, la riconversione e la ristrutturazione di attività industriali e commerciali; gestione degli interventi per l'occupazione e la mobilità del lavoro, promozione e sostegno delle attività agricole e zootecniche, collocamento e formazione professionale dei lavoratori), alla gestione del territorio, delle infrastrutture e dei servizi per la mobilità territoriale (viabilità regionale e comprensoriale, trasporti interurbani, servizi della motorizzazione, gestione dei parchi regionali, funzioni in materia di cave, opere per la difesa del suolo), e alla gestione delle risorse idriche (tutela, disciplina e utilizzazione delle acque pubbliche), per lo più in attuazione di specifici programmi regionali (o di

bacino). In alcuni casi (e così in materia di opere pubbliche, di servizi e impianti per lo smaltimento dei rifiuti e la depurazione delle acque) si prevede che la competenza passi al Comprensorio solo allorché venga accertata l'indisponibilità dei Comuni a provvedere direttamente.

La stessa configurazione delle funzioni del Comprensorio, ed in specie i suoi incisivi compiti di programmazione e coordinamento delle attività comunali, ci ha convinto della necessità di configurarlo come un vero e proprio ente di autogoverno locale, espressione democratica diretta della collettività locale, non mera sommatoria dei Comuni del comprensorio. Programmare lo sviluppo del comprensorio non significa infatti mediare passivamente tra i municipalismi, ma attuare organici progetti di riequilibrio socioeconomico e territoriale nell'interesse dell'intera collettività comprensoriale. E' tuttavia evidente la necessità di una stretta collaborazione fra Comprensorio e Comuni, da realizzare anche mediante la creazione di efficienti raccordi organizzativi e procedurali tra i due livelli fondamentali di autogoverno locale. La nostra proposta di legge prevede una semplice gamma dall'approvazione dello statuto del Comprensorio da parte dei Comuni, fino alla partecipazione di rappresentanti comunali in favore delle commissioni consiliari del Comprensorio; dall'estensione ai Comuni dei poteri di informazione, iniziativa, interrogazione ed interpellanza spettanti ai consiglieri comprensoriali, fino al potere dei Comuni di attivare l'esercizio degli strumenti di democrazia diretta nei confronti dei provvedimenti comprensoriali, per giungere, infine, alla integrazione del Consiglio comprensoriale con rappresentanti dei Comuni (con diritto di voto) in fase di programmazione dei piani e dei programmi del comprensorio, e dei relativi piurienni. La collaborazione ed il dialogo fra Comprensorio e Comuni dovrebbero, in tal modo, trovare canali e strumenti istituzionali di sicura efficacia.

7. Per quanto concerne l'organizzazione interna dei Comuni, dei Comprensori e delle Associazioni intercomunali la nostra proposta fa leva essenzialmente sul riconoscimento ai singoli enti locali di una assai ampia autonomia organizzativa. La legge di riforma deve dunque, a nostro avviso, contenere pochi principi fondamentali, rimettendosi per il resto agli statuti, liberamente adottati dagli stessi enti locali. Pochi cenni bastano qui ad illustrare le scelte da noi compiute per quanto concerne i principi in questione.

Ovunque prevalga la preoccupazione di tre obiettivi fondamentali:

- realizzare l'effettiva partecipazione democratica dei cittadini e dei servizi sul territorio in ogni momento ed a tutti i livelli e dei servizi sul territorio in ogni momento ed a tutti i livelli in cui si articola la vita della società locale, garantendo che gli organi

alle assemblee elettive (comunale, comprensoriale, associativa) e agli esecutivi da esse espresse strutture e mezzi adeguati per esercitare la funzione di governo dell'intera azione pubblica locale, assumendosene la responsabilità nei confronti delle rispettive collettività locali;

- garantire l'efficienza nella gestione dei servizi e degli interventi, e dunque (in attuazione delle scelte politiche compiute dagli organi di autogoverno locale e ai fini del conseguimento degli obiettivi e dei risultati da essi indicati) salvaguardare la funzionalità del momento tecnico ed operativo della gestione, che deve svolgersi nel rispetto di regole di efficienza ed economicità;

- estendere, a tutti i livelli, il controllo sociale e le forme di partecipazione popolare, tanto nei confronti delle scelte e delle decisioni politiche che dell'attività di gestione di servizi ed interventi, attivando anche momenti e strumenti di vera e propria autogestione dei servizi, pur nel rispetto delle scelte politiche e programmatiche degli organi di autogoverno locale.

Occorre dunque leggere le disposizioni contenute nei titoli III e VI della nostra proposta tenendo presente la distinzione tra livelli istituzionali di governo, strutture di gestione di servizi ed interventi, strumenti di autogestione, partecipazione popolare e controllo sociale.

Sotto il primo profilo, i principi contenuti nella nostra proposta (da svolgere in sede statutaria con autonome determinazioni dei singoli enti locali) tendono soprattutto ad assicurare la effettiva capacità di governo dell'assemblea elettiva, e dunque la centralità del consiglio comunale o comprensoriale), la collegialità dell'azione di direzione politica di programmi, interventi e servizi, l'effettiva attuazione del momento della programmazione. Di qui la competenza più ampia di parte politica dei consigli comunali e comprensoriali, la facoltà degli statuti di prevedere una presidenza di assemblea diversa rispetto all'esecutivo, il ruolo anche decisionale delle commissioni consiliari, l'attribuzione delle decisioni di maggiore rilievo politico alla competenza non delegabile dei consigli, l'ampia gamma di strumenti di direzione, controllo ed ispezione attribuiti ai consigli e anche ai singoli consiglieri nei confronti delle giunte, delle aziende e delle altre strutture di intervento o di gestione dei servizi; di qui infine la collegialità delle giunte, e il superamento della figura del sindaco come ufficiale di governo.

Una disciplina speciale è prevista, come già si è accennato, per i comuni di piccole dimensioni. Si è infatti ritenuto che le funzioni di governo politico, abbisognando di dimensioni corrispondenti a quelle del comprensorio e a quelle del comune polivalente (corrispondente al comune singolo, laddove i problemi della gestione dei servizi, e corrispondente all'associazione intercomunale, nelle aree a popolazione non

concentrata), non potranno essere svolte dai piccoli Comuni se non partecipando a strutture associative intercomunali. In questa condizione, appare essenziale assegnare agli organi di autogoverno comunale quelle funzioni di gestione dei servizi di base che, nei comuni più grandi, spettano invece alla autogestione degli stessi cittadini attraverso i consigli di quartiere o di frazione e attraverso i comitati di gestione delle singole unità operative. Da una parte, tuttavia, si è posto il problema di garantire forme alternative sufficientemente incisive di partecipazione popolare e controllo sociale. Dall'altra, occorreva risolvere le difficoltà poste dalla insufficienza dimensionale di alcuni Comuni anche rispetto alla gestione dei servizi di base.

Di qui una serie di disposizioni che tendono ad avviare il processo di riaggregazione dei comuni di minime dimensioni, consentire agili forme di gestione comune dei servizi di base da parte dei loro organi di autogoverno, favorire forme comuni di partecipazione alle attività delle Associazioni intercomunali, sottolineare la naturale vocazione dell'assemblea del piccolo comune a svolgere il ruolo di soggetto promotore e strumento della partecipazione diretta dei cittadini (avvio della sua riconversione a consiglio di quartiere). Si prevede così un drastico snellimento dei consigli dei comuni piccolissimi, il loro rinnovo assai frequente, la facoltà di convocare assemblee con poteri decisionali, l'assunzione da parte dei consigli delle funzioni e dei compiti delle giunte, la riunione congiunta dei consigli interessati per la gestione dei servizi di base, la designazione di rappresentanze unitarie nell'assemblea e nell'esecutivo dell'Associazione intercomunale. Quest'ultima disposizione concorrente di dare soluzione ad un problema altrimenti assai arduo: quello di prevedere, per le associazioni intercomunali, organi agili ed efficienti, ed insieme pienamente rappresentativi dei comuni associati.

Il titolo VI disciplina gli apparati amministrativi, le strutture di gestione e di intervento, le procedure e le modalità di funzionamento dei Comuni, delle loro Associazioni e dei Comprensori, secondo criteri di snellezza, efficienza, agilità operativa, flessibilità, rispondenza al metodo della programmazione, manovrabilità politica degli apparati da parte dei consigli e degli esecutivi da essi espressi, garanzia del rispetto delle regole di efficienza ed economicità nella gestione delle strutture operative.

Rinviando ad altra sede una più adeguata illustrazione di queste disposizioni, mi limito qui a segnalare le norme di principio che prevedono: la struttura dipartimentale degli uffici amministrativi degli enti locali; la negazione della gerarchia come criterio di organizzazione degli uffici e come criterio ordinatore delle loro attività; l'adozione di metodi tendenti a favorire la flessibilità organizzativa, la collegialità, il coordinamento interdisciplinare; la soppressione della figura del segretario comunale e provinciale e l'istituzione di dipartimenti di segretariato, di programmazione e bilancio, e del personale; la nuova disciplina del personale, che estende ai dipendenti degli enti locali lo statuto dei lavoratori, adotta la qualifica funzionale, organizza la mobilità del lavoro, promuove la formazione e l'aggiornamento professionale del personale, disciplina la contrattazione triennale; la nuova disciplina delle aziende speciali, che tende ad assicurarne l'efficienza operativa, la effettiva direzione politica da parte dei consigli, l'autonomia funzionale, la sottoposizione ad efficienti controlli sui risultati della gestione; la restrittiva disciplina della partecipazione degli enti locali a società per azioni, e la speciale regolamentazione dei poteri di controllo, direzione, vigilanza, nomina e revoca degli amministratori, spettanti in tal caso ai consigli comunale o comprensoriale; la disciplina delle aziende comuni intercomprensoriali o intercomunali e del coordinamento della partecipazione di più enti locali a società per azioni.

Nel titolo VI è anche contenuta una nuova disciplina dell'azione amministrativa locale. La regolamentazione dei procedimenti si ispira a criteri di snellezza, flessibilità, libertà di forme, adozione del metodo della programmazione, trasparenza dell'attività locale e larga circolazione delle informazioni, partecipazione dei cittadini e delle loro organizzazioni sociali, introduzione di forme di contraddittorio degli interessati. La nuova disciplina dei contratti, così come quella del bilancio e della contabilità degli enti locali, tende essenzialmente a dare tempestività e rapidità di intervento alle amministrazioni locali, pur nella piena garanzia della correttezza delle procedure e dei diritti dei terzi.

Le disposizioni riguardanti gli strumenti della partecipazione svolgono, nel disegno complessivo, un ruolo fondamentale. Non si tratta, come d'altronde è chiarito dalla vasta elaborazione espressa in proposito dai socialisti, né di approntare strumenti sostanzialmente garantisti né di disegnare modelli partecipativi troppo largamente segnati da una vocazione all'assenso.

Si sono perciò escluse soluzioni più tradizionali e si è invece dato largo spazio a forme di intervento dei cittadini e degli utenti che, oltre alla autogestione di singole strutture, consentano una dialettica aperta, trasparente e anche conflittuale, se necessario, fra società e istituzioni.

Ancora, va sottolineato che non si è ritenuto di limitare la partecipazione a forme sociali organizzate: si è, invece, considerevolmente abbassata la «soglia minima» accogliendo anche le forme spontanee e più elementari di presenza (comitati spontanei, gruppi di utenti o di cittadini), nella convinzione che se sarà offerto a queste realtà un canale diretto e non ambiguo di confronto con le istituzioni si potrà agevolare la maturazione politica e sociale di tali «momenti» e conseguire una maggiore «presa» democratica delle istituzioni.

Oltre ai due tipi di referendum (abrogativo e costitutivo) e alla

convocazione di assemblee, la previsione del diritto di iniziativa, la fissazione di termini per l'assunzione di specifiche determinazioni, l'iniziativa popolare (anche rafforzata), la presentazione di interrogazioni rappresentano, dunque, strumenti di articolazione del processo politico non già contrapposti alle assemblee ma, piuttosto, volti a permettere la rappresentazione di opinioni, di esperienze e di realtà sociali che non possono o non intendono accettare l'intermediazione dei partiti politici.

In questa prospettiva la centralità dell'assemblea comunale e comprensoriale si arricchisce di uno spessore e di una credibilità pienamente appagante.

8. Il titolo VIII della nostra proposta affronta la questione del rapporto fra nuova amministrazione locale e articolazioni periferiche dello Stato, sia per quanto riguarda gli uffici decentrati dell'amministrazione diretta, sia per il versante delle amministrazioni autonome (FF.SS., ANAS, ecc.) e degli enti pubblici nazionali, ivi comprese le partecipazioni statali.

Si tratta di un profilo indubbiamente decisivo, per la connessione oggettiva, nei diversi settori, fra interventi dello stato e funzioni degli enti locali e per l'evidente necessità di adeguare l'amministrazione statale, ancora legata al presupposto dell'accentramento e dell'uniformità, al nuovo assetto istituzionale, autonomistico e decentrato.

Tale obiettivo, peraltro già chiaramente individuato dalla costituzione repubblicana fin dall'art. 5 (la Repubblica, oltre a promuovere l'autonomia locale, «attua nei servizi che dipendono dallo stato il più ampio decentramento amministrativo; adegua i principi e i metodi della legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento»), è realizzato principalmente in due modi: il trasferimento ai comuni e ai comprensori di buona parte dei servizi ancora esercitati, a livello periferico, dallo Stato; il coordinamento, tramite il commissario del governo, fra le residue funzioni esercitate dallo Stato o dagli enti pubblici e gli interventi affidati alla Regione e agli enti locali.

Ovvia appare, in questa prospettiva, la soppressione delle prefetture, ormai private di gran parte dei loro compiti amministrativi: le funzioni di pubblica sicurezza (assai ridotte per l'avvenuto decentramento ai comuni delle funzioni di polizia locale: art. 15 della proposta di legge, e, già, art. 19 del DPR 616 del 1977) potranno essere assicurate dalle Questure, sotto la direzione del Commissario del Governo.

La sopravvivenza delle prefetture e dei Prefetti appare del resto difficilmente compatibile con il pieno riconoscimento ai Commissari del Governo del ruolo di coordinatori dell'amministrazione periferica dello Stato ad essi assegnato dall'art. 124 della Costituzione. In questa prospettiva la soppressione delle

Prefetture, peraltro già auspicata in seno all'Assemblea Costituente, non rappresenta altro che la naturale conseguenza di un disegno non certo pan-autonomistico ma, più semplicemente, coerente al dettato costituzionale. Le scelte effettuate in questo settore muovono da tre presupposti:

a) tutta la fascia degli interventi pubblici statali o comunque nazionali deve trovare a livello regionale, nel commissario del Governo, un necessario punto di riscontro e di coordinamento (dando finalmente attuazione al ricordato art. 124 della Costituzione). Questo non significa, evidentemente, subordinare l'operato delle PP. SS. o delle amministrazioni autonome a visioni locali: al contrario sancisce la necessità del riscontro fra strategie nazionali e situazioni locali ferma restando, in caso di insanabile contrasto, la decisione definitiva (e la conseguente piena responsabilità) delle sedi collegiali del Governo o del Presidente del Consiglio dei Ministri;

b) alla Regione è riconosciuto il ruolo di naturale interlocutore dell'azione di indirizzo e coordinamento svolta dal commissario del Governo, mentre a livello comunale o comprensoriale sono previste sedi apposite di verifica tecnica o di sollecitazione e iniziativa alle autorità statali della Regione; si intende che, in questa prospettiva, la Regione compare non già nella sua veste di Regione-ente ma in quella comprensiva ed esponenziale delle realtà politiche, istituzionali e sociali del proprio territorio, di Regione-comunità;

c) le funzioni di indirizzo e coordinamento e di vera e propria programmazione dell'attività dello Stato a livello locale, affidate al Commissario del Governo, presuppongono l'analogo e determinante ruolo svolto, a livello centrale, dal Presidente del Consiglio dei Ministri nei confronti del Governo o dei singoli ministri.

La connessione non è solo concettuale o funzionale, ma politico-istituzionale, sì che sotto questo profilo il titolo VIII della presente legge rappresenta, oggettivamente, l'anticipazione di una «quota» non certo indifferente della (lungamente attesa) legge prevista dall'art. 95 della Costituzione sull'ordinamento e le funzioni della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Muovendo dal dettato costituzionale e poste queste premesse, ne deriva una innegabile soggettività politico-amministrativa riconosciuta dal commissario del Governo. Si tratta di una conseguenza da un lato necessaria (posta l'importanza delle funzioni affidategli) e dall'altro preferibile, poiché riconoscere apertamente il valore politico-amministrativo di tale ufficio significa superare il velo, ormai davvero logoro, della neutralità burocratica e porre le premesse per un esercizio trasparente del relativo potere, con la conseguente responsabilità del titolare e, soprattutto, del Governo.

La relativa autonomia delle articolazioni periferiche di settore rispetto ai corrispondenti ministeri, sottolineata dalla funzione di

riscontro necessario da parte del Commissario del Governo; la netta separazione delle funzioni di quest'ultimo da quelle del controllo amministrativo sugli atti della Regione; l'attrazione del Commissario nell'orbita della Presidenza del Consiglio dei Ministri (superando l'innaturale collocazione attuale riferita al Ministro degli interni); le altre disposizioni che più direttamente attengono alla organizzazione dei servizi (si veda, in particolare, l'istituzione della circoscrizione regionale del ruolo unico del personale dello Stato, da considerarsi estesa a tutto il personale che non operi in corpi militari): tutte queste proposte, contenute nel nostro testo, non rappresentano che lo sviluppo, pur di estremo rilievo, delle premesse già illustrate.

9. Solo un breve cenno può essere dedicato in questa sede alla nuova disciplina dei controlli, che è interamente sostitutiva di quella attualmente in vigore.

Gli obiettivi fondamentali che ispirano questa disciplina sono: lo snellimento e l'alleggerimento del sistema dei controlli, in vista dell'efficienza e della tempestività dell'azione amministrativa locale, e in considerazione del fatto che l'amministrazione locale risponde in primo luogo alla collettività locale, sulla base del rapporto rappresentativo-elettivo, e che sulle sue scelte e sulle sue attività già si esercitano le forme di controllo sociale e partecipazione popolare ampiamente previste dalla nostra proposta: la conseguente riduzione dell'area del controllo formale sugli atti, soprattutto nelle forme dell'etero-controllo esterno, e la sua sostituzione con forme di controllo interno all'ente locale, con forme di controllo sulla gestione e sui risultati dell'intervento, e con l'accentuazione della responsabilità degli organi; la definizione di un sistema di controlli funzionale ad una amministrazione «per programmi» e «per servizi»; la sburocratizzazione e la completa «regionalizzazione» dell'organo di controllo.

Il controllo preventivo e necessario di legittimità, concepito come controllo «neutrale» e rigorosamente delimitato nei suoi presupposti e nei suoi criteri (in modo da escludere il controllo sull'eccesso di potere), viene limitato solo a tre categorie di atti (statuti, regolamenti e altri atti normativi; provvedimenti in materia tributaria; provvedimenti relativi al personale). Per altre categorie di atti, potenzialmente suscettibili di provocare lesioni di interessi pubblici non facilmente contrastabili in sede giurisdizionale, è previsto un controllo eventuale di legittimità, non sospensivo dell'efficacia dell'atto, attivabile entro un termine breve da soggetti collettivi (consigli di quartiere, minoranze consiliari, frazioni del corpo elettorale). Rientrano tra questi atti le concessioni, le licenze, e i provvedimenti di erogazione di contributi a carattere discrezionale.

Il controllo di merito è limitato ai bilanci, ai piani e programmi, alla costituzione di aziende e forme collaborative; esso non sospende l'efficacia dell'atto, si esercita mediante richiesta di riesame, ha come parametro di riferimento gli strumenti di programmazione socioeconomica e territoriale della Regione (e del Comprensorio).

Nuove disposizioni sono dettate anche per quanto concerne lo scioglimento dei consigli comunali e comprensoriali, ispirandosi al modello delineato nell'art. 126 della costituzione. Lo scioglimento, rigorosamente disciplinato nei suoi presupposti, è disposto dal Presidente della Giunta regionale, su proposta dell'organo di controllo e su conforme deliberazione del Consiglio regionale (cui spetta dunque, nella sostanza, la decisione in materia).

Nelle disposizioni transitorie della nostra proposta si prevede la totale soppressione dei controlli atipici e la soppressione della Commissione centrale per la finanza locale.

10. Importanza fondamentale, nell'economia del nostro progetto, ha la nuova disciplina della finanza locale, che comprende anche alcune nuove disposizioni in materia di finanza regionale.

Una legge di principi sulle autonomie locali non può, infatti, confinare il discorso su finanza, programmazione, bilancio e contabilità entro i limiti dell'autonomia e separazione di ciascun livello, ma deve affacciarsi sull'orizzonte delle relazioni finanziarie e degli innesti di programma che l'uno con l'altro integrano e che tutti insieme coordinano nel sistema della finanza pubblica e della programmazione nazionale. Perciò il discorso non può lasciar fuori finanza e programmazione regionale, ma da queste deve partire e con queste deve correlare e coordinare finanza e programmazione degli altri livelli di autonomia, pena di instaurare relazioni separate e perciò dipendenti tra finanze e programmi di ciascun livello di autonomia e finanza e programma dello Stato. La finanza regionale così come impostata nella legge 281 del 1970 e integrata dalla legge 356 del 1976 è ancora per più aspetti una finanza sperimentale e di transizione: è ancora impostata essenzialmente in termini di «oneri» sul bilancio dello stato, non di partecipazione regionale al sistema delle entrate pubbliche.

Occorre dunque ribaltare tale impostazione ed elevare la finanza regionale, così come quella comunale ed anche quella comprensoriale a finanza di compartecipazione, in termini di assegnazione percentuale delle entrate pubbliche (tributarie e da indebitamento) da operare in sede di bilancio dello Stato, in una valutazione ponderata e sempre aggiornata delle funzioni assegnate ai vari livelli dell'intervento pubblico e degli oneri conseguenti (da commisurare sulle necessità e sulle disponibilità).

La nostra proposta nasce dalla convinzione della necessità di una radicale revisione degli attuali meccanismi di finanziamento dell'attività locale. Quelli attuali conculcano di fatto l'autonomia

locale e producono amministrazioni irresponsabili. La sufficienza dei mezzi finanziari rispetto ai compiti e alle funzioni attribuiti alla competenza locale rappresenta il primo obiettivo. Esso presuppone certamente una rilevante ridistribuzione di risorse tra le amministrazioni statali (o altri centri di spesa a carattere nazionale) e le amministrazioni locali, e dunque una impegnativa operazione di riqualificazione della spesa pubblica.

Circa i meccanismi di finanziamento delle attività locali, la nostra proposta opera una chiara distinzione tra le risorse destinate a coprire i costi della gestione dei servizi e degli interventi e quelle destinate invece alla realizzazione di programmi di investimento a carattere straordinario. Queste ultime sono determinate e ripartite sulla base delle indicazioni della programmazione nazionale e regionale, in relazione ad obiettivi di riequilibrio e di equa distribuzione delle dotazioni di infrastrutture sul territorio nazionale: alla ripartizione delle relative risorse tra le regioni, fa seguito una successiva ripartizione «a cascata», nell'ambito dei procedimenti di attuazione della programmazione regionale. Sono previste, tuttavia, procedure di appello dei comuni nei confronti delle decisioni compensoriali sulla ripartizione delle risorse destinate al finanziamento di programmi di sviluppo.

Per il finanziamento delle funzioni normali degli enti locali si provvede invece, essenzialmente, con il trasferimento dal bilancio dello stato di risorse adeguate a coprire i costi dei servizi e degli interventi locali, calcolati sulla base di standards quantitativi e qualitativi che le leggi debbono stabilire al fine di assicurare minimi di uniformità di trattamento fra i cittadini. Tali trasferimenti debbono essere effettuati in forma globale, senza vincoli di destinazione a specifici interventi o a singoli servizi, evitando la suddivisione della finanza locale in compartimenti stagni e la conseguente riduzione delle amministrazioni locali a terminali esecutivi di decisioni di spesa statale (la fissazione per legge di principi e standards, e la conseguente responsabilizzazione degli amministratori valgono d'altra parte a garantire l'accennata uniformità di trattamento).

A tal scopo, è prevista la costituzione di tre fondi, rispettivamente da ripartire tra le Regioni, i Comprensori e i Comuni, le cui dimensioni sono determinate per legge, sulla base di una analisi dei costi dei servizi e degli interventi statali, mediante la determinazione di una quota percentuale delle entrate tributarie e da indebitamento dello Stato; riferendo la percentuale anche alle entrate da indebitamento si evitano fenomeni di «indicizzazione perversa», quali quelli determinati dalla legge 356 del 1976, in presenza dell'esigenza di espandere o diminuire il deficit del settore pubblico allargato per finalità di politica economica o monetaria. La disponibilità di risorse da parte degli enti locali seguirà in tal modo la stessa dinamica che verrà seguita dalla disponibilità di risorse da parte degli altri centri di spesa del settore pubblico, adeguando le risorse alla dinamica dei costi, corretta dagli effetti delle scelte di politica economica (espansiva o deflattiva) adottate dalle autorità centrali: gli effetti di tali scelte saranno, così, ripartiti in modo equo, tra tutte le amministrazioni pubbliche.

La quota percentuale predetta dovrà essere verificata ed aggiornata ogni anno, in sede di impostazione del bilancio di previsione, sulla base delle variazioni intervenute nella definizione dei compiti e delle funzioni locali, nella determinazione degli standards dei servizi, e nel conseguente ammontare dei costi e dei fabbisogni, e tenendo conto dei pareri delle associazioni rappresentative degli enti locali.

La ripartizione tra gli enti locali dell'ammontare del fondo sarà effettuata sulla base di parametri obiettivi, in relazione, anche qui, al costo dei servizi e degli interventi, ma tenendo conto dell'incidenza su questi costi delle diverse situazioni geografiche, economiche, sociali e dimensionali degli enti locali.

Poiché queste analisi dei costi e dei fabbisogni richiederanno qualche tempo, la nostra proposta prevede anche soluzioni transitorie, tanto per quel che concerne la determinazione dell'ammontare dei tre fondi, quanto per quel che concerne i meccanismi di ripartizione tra i singoli enti locali. La nostra proposta si fa poi carico dell'esigenza di prevedere una lunga traiettoria di rientro, al fine di tener conto dell'attuale assai disuguale livello delle spese locali e delle stesse dotazioni di infrastrutture e servizi (dunque anche della diversa capacità di spesa degli enti locali). Per dieci anni, di conseguenza, la spesa storica rappresenterà uno dei parametri di calcolo ai fini della ripartizione dei fondi comuni, con incidenza percentuale dapprima prevalente (90%) e poi man mano declinante. I comuni che spendono di più dovranno dunque, nell'arco dei dieci anni, ridimensionare le proprie spese (in termini relativi, ovviamente) adottando più rigorosi criteri di gestione; i comuni che spendono di meno potranno gradualmente mettersi in grado di offrire servizi più adeguati ed efficienti. Si eviteranno così effetti traumatici sulle attività locali, quali deriverebbero da una immediata applicazione dei nuovi criteri di ripartizione delle risorse secondo parametri oggettivi.

Notevole rilievo, ai fini di consentire agli enti locali effettiva autonomia nelle decisioni relative ai servizi da rendere e ai bisogni da soddisfare oltre gli *standards* minimi fissati dalla legge, ha infine il riconoscimento di un'autonoma potestà impositiva, mediante la nuova disciplina dei tributi propri degli enti locali. Si tratta, innanzitutto della nuova imposta locale sulle proprietà immobiliari, per la quale si prevede bensì una delega al Governo, ma sulla base di principi e criteri direttivi molto analitici e precisi, indicati nell'art. 68 della nostra proposta di legge; e della nuova disciplina dell'IVA, con la attribuzione diretta del

50% del gettito agli enti locali e la partecipazione dei comuni al suo accertamento. Sostanzialmente modificata è anche la disciplina della partecipazione dei comuni all'accertamento dei redditi delle persone fisiche, in modo da dare a tale partecipazione strumenti efficaci, e da attribuire al Comune il gettito derivante dai maggiori accertamenti dovuti agli elementi obiettivi indicati dal Comune stesso.

11. Molte delle disposizioni contenute nella nostra proposta di legge contengono innovazioni che meriterebbero di essere ampiamente illustrate e motivate. Non è possibile, per motivi di tempo e di spazio, farlo in questa sede.

Mi corre l'obbligo ancora di segnalare che, nell'elaborazione dei testi, abbiamo tenuto presente, oltre ai precedenti progetti elaborati dall'ufficio enti locali del PSI, anche le molte proposte formulate in altre sedi, ed in ispecie quelle (tecnicamente assai pregevoli e culturalmente molto aggiornate) formulate da un gruppo di ricerca coordinato dall'istituto di diritto pubblico della università di Pavia per conto della regione Lombardia, e dalla commissione tecnica della regione siciliana per la riforma dell'amministrazione regionale e il nuovo ordinamento degli enti locali siciliani. Molte disposizioni riprendono formulazioni elaborate in quelle sedi: ciò che, del resto, appare ovvio, visto che non pochi degli estensori della nostra proposta — compreso chi scrive — hanno contribuito in modo rilevante alla stesura dei testi pavese e siciliano. Tutte le disposizioni, comunque, sono state verificate e rivedute, sulla base delle originali posizioni e degli indirizzi politici propri dei socialisti; posizioni ed indirizzi espressi del resto dalle molte parti della nostra proposta che si possono considerare del tutto nuove, allo stato del dibattito politico e della elaborazione legislativa.

Della coerenza di tali proposte, di tali posizioni e di tali indirizzi con gli obiettivi strategici che il PSI persegue (e che il progetto per l'alternativa socialista definirà in modo organico, nella stesura definitiva che verrà varata sulla base delle decisioni del XLI congresso del PSI) giudicherà il dibattito, nel partito e fuori del partito, al quale affidiamo questo testo. Da questo dibattito uscirà, nella sua formulazione definitiva e completa, la proposta dei socialisti per il nuovo ordinamento dei poteri locali.

(AF)

I socialisti per le autonomie locali

PARTITO SOCIALISTA ITALIANO
PSI

Relazione RIGO - MOZZETTI (al PSI Venezia)

AMATI - BASSANINI

Appunti sulla proposta socialista di riforma degli enti locali.

1. Centralità del problema delle autonomie locali e dell'esatta comprensione del loro ruolo, all'interno del "progetto socialista".

2. Fondamentale duplicità di tale ruolo. Due azioni tra loro reciproche e necessariamente integrate: la capillare raccolta delle domande della società, nei loro aspetti elementari, il più vicino possibile ai punti di origine, e la simultanea risposta organizzativa che la collettività, attraverso i suoi primari momenti rappresentativi, si autodetermina.

3. La dicotomia tra questi due ruoli e, nella maggior parte dei casi, l'assenza o l'inefficacia del secondo, è l'elemento caratterizzante l'attuale situazione. E' la chiave di interpretazione di molti dei principali elementi che delineano la crisi del nostro paese.

4. La linea strategica del partito espressa nella proposta socialista per la riforma dei poteri locali sviluppa con decisione:
   a) la necessità di un'efficace e congrua espressione della domanda sociale, impedendo che le nascenti esperienze trovino, in un confuso decentramento, spesso puramente nominale, l'origine più insidiosa per il loro disinnesco, o per la loro lenta trasformazione in burocratico assenso;
   b) la ripresa o meglio la attivazione ex-novo della reale risposta decentrata, flessibile, che fino ad oggi è totalmen

te manaata. E' appunto l'insostituibile funqione che solo il governo locale può assolvere. E' la ferma opposizione alla tendenza centralistica che continua a caratterizzare nella sostanza la situazione dei rapporti tra i vari elementi dell'apparato dello stato.

5. Tutti i punti focali della nostra proposta toccano questa tematica del capovolgimento dei rapporti reali tra i cittadini e lo stato.
Rapporti che ancora oggi sono di contrapposizione e non di espressione.
Situazione della cui gravità siamo tutti oggi drammaticamente testimoni.
I punti focali della proposta socialista:

a) definizione e ripartizione dei compiti e delle competenze tra Stato, Regioni, Comprensori e Comuni, e non meccanica articolazione di funzioni "delegate".
b) Individuazione di una corretta corrispondenza territoriale per una realistica risposta ai compiti di spettanza degli enti territoriali, nel sistema duplice: espressione della domanda e soddisfacimento della stessa. Di qui l'attenzione marcata a tutti gli strumenti che presiedono e consentono la formazione e la formulazione delle necessità della collettività: quelli per i quali continuamente ci siamo battuti: dai consigli di quartiere, alle organizzazioni di base, ai referendum locali.
c) Finanziamento dell'attività locale secondo un principio di netta inversione dell'attuale meccanismo costrittivo. Non

"oneri" a carico dello Stato, suscettibili di continue fluttuazioni, ma trasferimento globale di risorse proporzionate all'intera gamma di servizi che l'Ente locale, non per meccanica delega dello Stato, ma per effettiva necessità di sostanza, può solo esso garantire.

d) Instaurazione di un sistema di gestione di tali servizi che responsabilizzi il cittadino-utente. E una gestione responsabilizzata comprende tutti i livelli; dalla corretta informazione e circolazione delle diverse linee propositive insorgenti, fino all'efficacia delle scelte decisionali ed operative.

6. Lo spirito informatore dunque della proposta socialista fa emergere con chiarezza il telaio ideologico sul quale si struttura: la saldatura tra istituzioni rappresentative e cittadini, per cui le prime appartengono direttamente ad esclusivamente all'intero corpo sodale, e non ad una ristretta parte di esso.

7. Le condizioni base perchè si realizzi la saldatura nascono:
   a) da una irrinunciabile posizione di assoluto rispetto delle scelte che la collettività continuamente esprime; il rifiuto dunque di ogni imposizione verticistica o di discesa di scelte da superiori e spesso ambigui livelli decisionali. Specie quando tali scelte riguardano la diretta condizione organizzativa che la collettività si è data.
   b) Il costante e coraggioso atteggiamento teso a verificare senza preclusioni tutti i problemi che la collettività

propone. "Non disponiamo di certezze dogmatiche. Non appartiene alla nostra tradizione storica". E' tutta all'interno invece della nostra ideologia ed è anzi, principio irrinunciabile ed esclusivo della posizione dei socialisti l'accettazione, ma di più, la provocazione del dibattito e del confronto tra idee e proposte tra loro contrapposte. E' altresì estranea e anomala rispetto a tale posizione proprio l'assunzione schematica di una sola e perenne verità, indifferente alla evoluzione della collettività, la rinuncia o le paure di voler far chiarezza con il confronto dialettico, l'affrettato approdo immotivato quanto immaturo, a comodi enunciati.

8. Le recenti vicende che ci hanno visto coinvolti, come socialisti veneziani, in una operazione che per il risalto della città, per l'attenzione dell'intera collettività nazionale e dell'opinione pubblica internazionale ha assunto livelli di grave pericolo per l'immagine e per la credibilità del nostro partito, registrano un segno nettamente opposto allo spirito e alla struttura del progetto socialista per le autonomie locali. Denunciano purtroppo la persistenza anche nella sinistra di una concezione di rapporti tra le istituzioni e classe politica che non appartiene alla tradizione socialista.

9. Si apre ora una seconda e più importante occasione di conferma dei principi che costantemente ci siamo impegnati a perseguire nella riforma degli enti locali.
La proposta socialista è basata sul concetto di conformità tra i diversi livelli aggregativi della collettività, e i ruoli corrispondenti a tali livelli. Abbiamo studiato ed elaborato soluzioni il più possibile aderenti alla fondamentale equa

zione di corrispondenza operativa tra aree, di espressione e di formazione dei bisogni collettivi, e competenze decisionali dirette e simultanee nelle stesse. All'interno della situazione nazionale registriamo continuamente situazioni di polverizzazione di diverse micro-aggregazioni comunali a fronte di pletoriche concetrazioni che investono talora intere aree metropolitane. Un grosso lavoro normativo è stato sviluppato proprio in direzione di un riequilibrio non solo dimensionale ma soprattutto funzionale degli enti locali con diverse e ponderate possibilità di aggregazione o di disoccupazione secondolla consuetudine logica della flessibilità. E' questa condizione fondamentale per la loro efficienza. Dunque è un nostro problema ineliminabile.

Si sta ora delieando al nostro orizzonte il problema del referendum per il mantenimento in un'unica entità amministrativa o per la disgiunzione della città insulare (il Centro Storico di Venezia e le isole dell'Estuario) e della conurbazione mestrina.

Al primo affiorare di tale problema abbiamo assistito ad una repentina e assolutamente per noi incomprensibile formazione di un massicio fronte di inquisitori che hanno emesso fulminee scomuniche per eresia al solo menzionare l'esistenza di tale problema. Al di là della evidente povertà di senso politico di tali declaratorie, leggiamo in questo atteggiamento una più nociva ed insidiosa matrice. Lasciamo a chi ne ha assuefazione (il PCI) per consuetudine pregressa o recente, l'accettazione quasi fatalistica delle condizioni di una realtà che appare difficile modificare. Noi riteniamo che il confronto su di un problema di questa natura abbia veste e titolo per impegnarci con una serietà su tale tematica perchè si tratta

di un referendum innanzitutto, su uno dei momenti decisiona
li emblematici della collettività, sulla credibilità del
quale passa anche la credibilità della stessa saldatura fra
cittadino e istituzioni.
Perchè è elemento nodale della nostra linea strategica la verifica
di operatività tra ente territoriale e area di risposta dei
servizi collettivi (vedi trasporti). Appare evidente e ne
cessario che le diverse questioni raggiungano un adeguato
momento di elaborazione problematica, una maturazione, che
solo il libero confronto può garantire.
Ad un esame anche sommario e superficiale la questione della
dissociazione o del mantenimento dell'unità amministrativa
tra Mestre e Venezia non pare liquidabile con poche dichiara
zioni dogmatiche. Qualsiasi soluzione venga adottata nel do-
veroso referendum proposto, avremmo completamente mancato ad
uno dei presupposti basilari della nostra linea sulle autono
mie locali se ci saremmo sottratti all'obbligo di aprire un
largo confronto su questo problema. Se ci saremo sottratti
al nostro dovere immediato di rifiutare qualsiasi grezza con
trapposizione manichea che assegna a facili quanto immotiva
ti slogans le soluzioni di un tale problema.
Dobbiamo respingere uno schematico giudizio di priorità di in
teresse per il Centro Storico, secondo le consuete argomenta
zioni internazionali, inevitabilmente elitarie, che penalizza
e trascura illproblema della rinonfigurazione del Cntro di
Mestre e del polo industriale di Porto Marghera.
Ma con altrettanta fermezza dobbiamo respingere la sbrigati
va definizione di pretestuosità con la quale si tenta di de
vitalizzare un problema che, al contrario, è nella realtà

delle cose, è negli occhi e negli interessi di tutti coloro che si occupano del problema Venezia. Riteniamo dannoso, alla fine mistificante il rapido affidamento di tale problema alla destra, che immotivatamente lo avrebbe creato per allontanare e distrarre gli sforzi da tutti i problemi reali della città.

Riteniamo nostro primo dovere fare chiarezza, secondo il nostro costante sistema di approccio alla realtà; fare chiarezza ed aprire il confronto proprio nel momento in cui si tenta di liquidare sbrigativamente una questione che è di vitale importanza per la nostra collettività. Le condizioni al contorno e la situazione interna dell'area del Comune di Venezia impongono una riflessione e non certo una reiezione della questione.

Sentiamo profonda l'esigenza di cui tradizionalmente il partito socialista si è fatto storicamente portatore, che si porti a coraggiosa maturazione il libero confronto dialettico dalle contrapposte tesi. E' una posizione che ci ha sempre differenziato dagli altri partiti e che teniamo tenacemente a difendere. Esistono fondati elementi di rilevanza in un problema di tale natura. Esistono profonde inquietudini che ancora una volta una questione che riguarda direttamente la vita e l'espressione quotidiana delle esigenze di una collettività si riduca ad una schematica guerra di trincea, immobile verso qualunque situazione matura e approfondita.

La complessità e l'articolazione del territorio comunale di Venezia è problema di oggi e non interessa se risalga ad epoche più o meno lontane. La connessione tra la salvaguardia della città insulare, la protezione del suo patrimonio storico e la presenza di un polo industriale della dimensione di Porto Marghera è problema inquietante e non certo liquidabile

con superficiali valutazioni di omogeneità o disomogeneità. Dobbiamo raggiungere una convinzione più avanzata e più discussa sulla necessità evidente ma non approfondita che agli interventi di risanamento nel Centro Storico debbono corrispondere, e siamo conseguenti ad un'unica entità amministrativa gli interventi disinquinanti nelle industrie di POrto Marghera.

Come pensare d'altro canto di liquidare con una semplice nuova perimetrazione torpografica il complesso sistema di rapporti di interessi, di lavoro, di reciproci servizi che si è consolidato ormai tra il Centro Storico e la Terraferma, ma come negare allora la specificità, d'altro canto, di un'area, quella mestrina, sempre più gravitante in una logica di grande punto di raccordo e di interscambio dell'intera area centrale veneta, o le delicate connessioni, dall'altro, che legano il Centro Storico principale i centri minori dell'Estuario,da S.Erasmo a Pellestrina?

Nasce dunque da tutti questi interrogativi un impegno per noi socialisti. Un rifiuto di ogni posizione precostituita in quanto contraria nello spirito alla linea fondamentale della nostra strategia. Una valutazione di estremo pericolo nel lasciare ancora una volta senza risposta o peggio con soluzioni precosituite una situazione di reale problematicità,con il rischio, questa volta sì reale ed immediato, di insorgenza di facili aree di coagulazione, sostanzialmente reazionarie e antidemocratiche, proprio per una mancata riconduzione del problema ai suoi termini corretti.

Un impegno di apertura sistematica a posizioni di flessibilità verso problemi che nessuno può dichiarare conclusi prima ancora che vengano posti nei loro veri e maturi termini alla pubblica opinione; perchè ciò rappresenterebbe ancora una volta un elemento di compressione della volontà popolare, uno snaturamento di alcuni dei nodi strutturali più impegnativi del progetto di legge soscilista perrle autonomie locali, una battuta d'arresto nella vogorosa ripresa che ci caratterizza e ci impegna come socialisti italiani nell'attuale momento di profonda crisi di credibilità tra cittadini ed istituzioni;un segno di dogmatismo estraneo alla nostra tradizione storica.

PROPOSTA SOCIALISTA PER

LA RIFORMA DEI POTERI

LOCALI

La riforma delle autonomie locali, costituendo un capitolo non secondario di quella riforma dello Stato che oggi appare sempre più indifferibile, si inquadra nella più ampia elaborazione di un'organica strategia per la trasformazione della società italiana e la transizione al Socialismo.

Nell'immediato dopoguerra e con l'occupazione del potere, la Democrazia Cristiana, conquistando ed organizzando gli apparati burocratici e i corpi separati ereditati dal fascismo, ne ha difeso ed accresciuto i poteri; ha sviluppato la giungla delle amministrazioni parallele sottraendole al controllo parlamentare e al circuito democratico; ha appaltato poteri e risorse pubbliche a centri di potere clientelare e ad organizzazioni di categoria; ha creato l'innervatura di un blocco di potere fondato sulla alleanza tra gli interessi conservatori, le clientele e le corporazioni tra cui essa spartisce risorse pubbliche e privilegi.

Ne è nato un pluralismo perverso. Un pluralismo che agisce sul tessuto democratico con effetti cancerogeni; un pluralismo che frammentando le rivendicazioni e le categorie sviluppa le tensioni corporative e si contrappone inevitabilmente al pluralismo di sedi e di centri di autogoverno e di autogestione.

I poteri e le risorse assegnati agli apparati burocratici, ai corpi separati, alle amministrazioni parallele, ai carrozzoni assistenziali, agli enti strumentali e clientelari, alle organizzazioni corporative, alla borghesia di stato delle banche e delle partecipazioni statali, sono i medesimi poteri e le medesime risorse che avrebbero dovuto spettare invece agli enti locali, per dare sostanza all'autonomia e strumenti di intervento e di azione alle decisioni politiche locali.

La realizzazione della democrazia effettiva delle autonomie territoriali è quindi una grossa battaglia che il nostro Partito conduce per dare una reale alternativa all'attuale stato centralistico burocratico; per bloccare la paralizzante egemonia degli interessi conservatori e dei ceti parassitari e privilegiati; dando, nel contempo, piena risposta alle esigenze emergenti di mutamento sociale, ai bisogni sociali reali, alla crescente domanda di partecipazione politica; DANDO risposta di una democrazia governante che dal consenso dei lavoratori trae la forza per guidare lo sviluppo economico e sociale e per gestire in modo efficiente i

servizi collettivi.
Nella bozza di progetto per l'alternativa socialista abbiamo affermato che nella realizzazione di un sistema istituzionale di democrazia effettiva, le autonomie locali hanno un ruolo fondamentale almeno sotto quattro profili: come strumenti di autogoverno responsabile; come interlocutori essenziali degli istituti di partecipazione e di autogestione dei servizi; come momenti inalienabili della programmazione democratica; come strumenti di decongestionamento degli apparati centrali di governo.
La via d'uscita, perciò, non può stare che nella costruzione di una democrazia che riesce a guidare e ad indirizzare lo sviluppo economico-sociale, secondo scelte condivise dal popolo, perchè nate dall'espressione e dall'aggregazione degli interessi e dei bisogni reali della popolazione.
Gli strumenti imprescindibili devono essere caratterizzati da una dotazione di effettiva autonomia di decisione e di scelte; dall'autogoverno della collettività nella gestione degli interventi e dei servizi di livello periferico; dalla partecipazione democratica; dal controllo sociale e dall'autogestione dei servizi e degli interventi locali. Le autonomie locali non devono, perciò, essere considerate cinghie di trasmissione di scelte politiche calate dall'alto, frutto di decisioni burocratiche o di mediazioni partitiche, ma si deve invece garantire nei fatti l'autonomia e la reale possibilità di raccogliere la domanda e gli interessi che emergono dalla collettività. Esse non devono essere configurate come enti che gestiscono alcuni servizi o alcuni interventi puntualmente indicati, ma bensì enti che si fanno carico dell'intero arco dei bisogni e degli interessi della collettività locale, con la responsabilità di provvedere a tutti quelli che non siano espressamente riservati alla competenza dello Stato o delle Regioni.

Condizione fondamentale perchè le autonomie locali assumano effettivamente questo ruolo è quello della ricomposizione delle competenze e dei poteri, ora frammentati e dispersi fra migliaia di apparati e di organizzazioni pubbliche e private, riconoscendo agli enti locali competenze strettamente organiche, attribuendo le risorse patrimoniali e finanziarie indispensabili per far fronte ai compiti di gestione dei servizi e degli interventi ad essi attribuiti, dando reale autonomia nelle decisioni di spesa ed effetti-

va possibilità di programmare e vincolare le attività pubbliche e private che si svolgono nel loro territorio.
L'identificazione di precise competenze e precise responsabilità non significa, però, realizzazione di un sistema di amministrazioni locali separate ed isolate, ciascuna rinchiusa nelle funzioni di rispettiva spettanza, ma anzi diventa un sistema unitario di livelli di governo autonomi ma cooperanti nella realizzazione di obbiettivi comuni.
Non dunque separazione di funzioni, ma distinzione di ruoli.
E' così che la stessa formazione delle scelte e delle decisioni di indirizzo e di programmazione degli enti di dimensione maggiore ricevono l'impulso delle proposte e delle domande che salgono dal basso, dalla raccolta e dall'aggregazione degli interessi e dei bisogni della popolazione, costituendo così uno strumento essenziale per dare contenuti e legittimazione democratica alle scelte di governo assunte in sede centrale, rendendole effettivamente aderenti agli interessi della popolazione, dotandola della forza del consenso popolare, di un consenso che sale dal basso per canali democratici e non di un consenso che è organizzato dall'alto con la spartizione clientelare o con il vincolo corporativo; decongestionando l'apparato centrale dello stato e restituendo ai suoi vertici politici il compito di governare lo sviluppo mediante la programmazione democratica e decidendo le trasformazioni da apportare alle strutture economico-sociali del Paese.
Si tratta cioè di attuare una riforma che affidi allo Stato la sua vera funzione che è quella di porsi come centro di riferimento e di orientamento esercitando il ruolo di governo nei settori di sua competenza (politica estera, difesa, giustizia, ordine pubblico, politica economica, programmazione economica in stretta collaborazione e sintonia con le Regioni e i poteri locali) e che definisca precisamente il ruolo, i compiti e le funzioni che a ciascun livello di governo compete.
Alla Regione dovranno essere attribuiti compiti di disciplina sostanziale, di organizzazione, di programmazione, di coordinamento, di indirizzo e di promozione; agli enti locali compiti di organizzazione e di gestione dei servizi e degli interventi.

Secondo la nostra proposta di legge, strumento fondamentale dell'autogoverno è e resta il Comune.
Per mettere, però, il Comune in grado di assolvere al suo fondamentale ruolo, bisogna:

1) - Definire in modo organico il quadro delle sue funzioni e dei suoi compiti, colmando le grosse lacune attualmente esistenti

2) - Affrontare il grosso problema della inadeguatezza dimensionale di gran parte dei Comuni italiani

3) - Dare ai Comuni stessi ampia autonomia organizzativa

4) - Ridefinire la disciplina della finanza locale come imprescindibile esigenza di una radicale riforma dei meccanismi di finanziamento dell'attività locale.

L'attribuzione di un organico quadro di funzioni e di compiti al Comune, se da un lato assolve alla funzione di incidere sulla qualità della vita individuale e collettiva, dall'altro fa sì che l'ente locale corrisponda realmente all'amministrazione che si fa carico della cura di tutti gli interessi e del soddisfacimento di tutti i bisogni della collettività locale.
La nostra proposta di legge [illegible] configura in termini organici ed estensivi il nuovo quadro delle funzioni e dei compiti. Accanto, infatti, ai compiti di disciplina e gestione del territorio, della tutela dell'ambiente, dell'organizzazione e della gestione dei servizi pubblici, dell'assistenza sociale, dell'istruzione e della formazione professionale, delle attività culturali-ricreative-sportive, vengono affidati al Comune compiti di promozione e di sviluppo economico e sociale locale, specialmente per quanto attiene al commercio, all'agricoltura, all'artigianato e al turismo, quali ad esempio: la promozione della cooperazione tra imprese, la gestione degli incentivi per l'artigianato, l'apprestamento e la gestione di aree attrezzate per l'insediamento di imprese artigiane e di piccole industrie, lo sviluppo delle attrezzature e degli impianti dell'attività turistica, l'istruzione e l'erogazione dei contributi per i danni alle colture derivanti da calamità naturali, la bonifica integrale e montana, la vigilanza sulle cave e sulle torbiere, ecc.

11. 5. 1982

L'introduzione delle "aree elementari" e delle "zone dei servizi" comporta la necessità di ~~[illegible]~~ modificare le dimensioni degli ambiti dei comuni. Da un lato si propone l'aggregazione ~~aggregare al Comune vicino~~ fra dei comuni sotto i 750 abitanti al comune vicino (quando la distanza non supera i 10 Km) e dall'altro suddividere i comuni metropolitani in modo da farli coincidere con la "zona dei servizi"

Per i comuni medio-piccoli ~~non fanno~~ e medi le proposte socialiste prevede strutture "semplificate" quali ad es. la riduzione del numero dei consiglieri comunali, l'assunzione dei poteri della giunta da parte del consiglio, ~~e promuovendo~~ promuovere strumenti di associazione e cooperazione che ne facilitino l'aggregazione.

Per altre realtà dove la zona non coincide con il territorio di un comune l'efficienza viene perseguita da uno strumento identificato nell'associazione "intercomunale" (sostituto nelle zone montane delle comunità montane).

In merito all'autonomia of—

Nell'ambito della soluzione del problema dell'inadeguatezza dimensionale di gran parte dei comuni italiani, la nostra proposta di legge identifica quali strumenti atti a garantire un'articolazione territoriale più corrispondente alle funzioni di democrazia e di efficienza "l'area elementare" e la "zona".

L'area elementare dei servizi, che corrisponde in linea di massima ad una popolazione da 5.000 a 25.000 abitanti, comprende il territorio servito dal complesso dei servizi di base quali, fra l'altro: il poliambulatorio, l'asilo nido, la scuola materna, la scuola elementare e media inferiore, il centro ricreativo, sportivo e culturale, il consultorio familiare, la biblioteca di quartiere, e garantisce ai cittadini, attraverso la costituzione delle strutture idonee, complete informazioni sulla gestione dei servizi e degli interventi pubblici nonchè l'assistenza necessaria per ottenere il rilascio di certificati e l'avvio delle comuni pratiche amministrative.

Alla gestione e alle determinazioni concernenti i servizi compresi nell'area elementare provvederà il Consiglio di Quartiere o di frazione costituito in ogni area elementare al quale sono attribuiti gli stessi compiti deliberativi assegnati dalla Legge 8 Aprile 1976 n° 278 ai Consigli circoscrizionali eletti a suffragio diretto.

Il Consiglio di Quartiere stesso, sulla base del principio dell'autogestione, provvederà all'ulteriore decentramento del governo delle singole unità operative.

Se da un lato l'area elementare costituisce il fondamento primo su cui si basa un effettivo decentramento e assicura direttamente la gestione dei servizi di base, la "zona dei servizi", che nel nostro progetto raggruppa non meno di cinque aree elementari, costituisce viceversa la dimensione ottimale per l'esercizio efficiente e democraticamente responsabile del complesso degli interventi di livello comunale, tenuto conto di tutti i vincoli concreti che si incontrano nel loro esercizio.

La configurazione in aree elementari e zone quali nuove entità territoriali di gestione, pone dunque la questione di una modifica radicale della realtà di molti comuni italiani che vede l'esistenza da un lato di Comuni-polvere e dall'altra di Comuni-sovradimensionati.

vedi foglio e parte

Per l'adeguamento alla "area elementare" dei Comuni-polvere, la nostra proposta di legge, muovendo dal presupposto che di fatto per simili entità vi è l'impossibilità di una reale autonomia e tenendo comunque in debita considerazione le motivazioni storiche, culturali e geografico-economiche che giustificano spesso la sopravvivenza di questi comuni, prevede, in via generale, la loro fusione qualora la popolazione sia inferiore a 750 abitanti e i cui centri abitati più consistenti distano tra loro meno di 10 Km. Per altri comuni medio-piccoli, la nostra proposta, prevedendo sostanziali snellimenti delle strutture organizzative quali ad esempio: la riduzione del numero dei componenti del consiglio comunale, l'assunzione da parte del consiglio stesso dei poteri della giunta, ecc. e promuovendo agili ed efficienti strumenti di associazione e di cooperazione, si prefigge l'obbiettivo di dare avvio alla loro riaggregazione senza che ciò rappresenti un'imposizione dall'alto.

Per quanto riguarda i Comuni sovra-dimensionati, la nostra proposta di legge, prevede una loro nuova delimitazione con la suddivisione del comune di maggiori dimensioni e l'adeguamento delle altre circoscrizioni comunali in modo da farlo coincidere con la zona.

Per altre realtà dove la zona non coincide con il territorio di un comune, al fine di assicurare in modo efficiente ed economico tutti gli interventi e i servizi che i singoli comuni non possono altrimenti dare, lo strumento fondamentale è stato identificato nell'Associazione intercomunale (sostituita, nelle zone montane dalla Comunità montana)

In merito all'autonomia organizzativa da riconoscere all'ente locale, la nostra proposta di legge contiene unicamente i principi fondamentali su cui basarla, rimettendosi, per il resto, allo statuto liberamente adottato dagli stessi enti locali.

Questi principi sono indirizzati alla realizzazione di 3 obbiettivi fondamentali:

1) - Garantire alle assemblee elettive e agli esecutivi da esse espresse strutture e mezzi adeguati per esercitare la funzione di governo dell'intera azione pubblica locale

2) - Garantire l'efficienza nella gestione dei servizi e de

H.7 : non le fare

~~Uno note è mot~~ ~~è la cosa debba con finanziamenti dei Comuni~~

e ~~che pone oggi i Comuni in rapporto allo Stato~~

~~di finanziamento locale oggi spesa finale "netta" sul~~

spesa finale locale

~~Per il~~

~~Finanziamento~~ finanziamento per proporre tariffe unitarie

criteri oltreché e seconda ~~stabi~~ che le spese siano destinate e coprire i costi della gestione dei servizi e degli interventi (spese correnti) spese siano destinate alla realizzazione dei programmi di investimento (spese in conto capitale) - nel primo caso si spese un criterio ~~percentuale~~ proporzionale con alcuni correttivi che tengono conto delle condizioni geografiche, economiche e sociali delle aree locali nel secondo caso, finanziamento spese sulla base delle programmazioni annuali regionali.

Gli enti locali possono molto ~~poco~~ in autonome potestà impositive grazie a cui hanno maggiori - la propria tariffa fissata, in base alla quale tasse la pubblica di una imposta locale sulle proprietà immobiliari, e la compartecipazione all'IVA - ~~la propria fiscale~~

Inoltre è prevista una compartecipazione ai maggiori proventi fiscali dovuti agli accertamenti effettuati dai Comuni sui redditi delle persone e delle società. ~~sottoposti~~

gli interventi salvaguardando la funzionalità del momento tecnico ed operativo della gestione che deve svolgersi nel rispetto di regole di efficienza ed economicità

3) - Estendere, a tutti i livelli, il controllo sociale e le forme di partecipazione popolare attivando nel contempo momenti di autogestione dei servizi, pur nel rispetto delle scelte politiche e programmatorie degli organi di autogoverno locale

L'effettiva capacità di governo dell'assemblea elettiva viene assicurata attraverso una composizione più agile e snella dei consigli comunali, attraverso il ruolo decisionale delle commissioni comunali; attraverso l'ampia gamma di strumenti di direzione, controllo ed ispezione attribuiti ai consigli e anche ai singoli consiglieri nei confronti delle giunte, delle aziende e delle altre strutture di intervento e di gestione dei servizi.
L'efficienza nella gestione degli interventi è garantita dalla nuova disciplina dell'azione amministrativa e della regolamentazione dei procedimenti che ispirandosi a criteri di snellezza e di flessibilità come la nuova disciplina dei contratti, del bilancio e della contabilità, assicura tempestività e rapidità d'intervento.
Il controllo sociale trova ampia realizzazione nel largo spazio a forme di intervento diretto dei cittadini e degli utenti quali i referendum, la convocazione di assemblee, la previsione del diritto di udienza, l'iniziativa popolare, la presentazione di interrogazioni, consentendo così, anche una costante dialettica aperta, trasparente e conflittuale fra società ed istituzioni.
Da ultimo vi è la necessità di garantire la sufficienza dei mezzi finanziari rispetto ai compiti e alle funzioni attribuiti alla competenza delle amministrazioni comunali.
Le cause principali del collasso finanziario di quasi tutti i comuni italiani stanno infatti nel progressivo accollo di funzioni specialmente nel campo dei servizi sociali e delle opere infrastrutturali che hanno comportato in assenza di una corrispondente erogazione di adeguate quote finanziarie, un progressivo indebitamento, che è poi ulteriormente lievitato per effetto della parte crescente che il sistema ha addossato all'ente locale, nella ricerca di finanziamenti a copertura sul mercato finanziario ordinario.
Fondamentale è il ribaltamento della logica che vede la finanza

dei comuni impostata essenzialmente in termini di "onere" sul bilancio dello Stato per dare posto invece ad una finanza di compartecipazione in termini di assegnazione percentuale delle entrate pubbliche in una valutazione ponderata e sempre aggiornata delle funzioni assegnate e degli oneri conseguenti.

Per quanto riguarda i meccanismi di finanziamento dell'intero arco delle attività locali, la nostra proposta distingue tra risorse destinate a coprire i costi della gestione dei servizi e degli interventi (spese correnti) e risorse destinate alla realizzazione di programmi di investimento (spese in conto capitale).

Il finanziamento delle funzioni normali si attua con il trasferimento dal bilancio dello Stato di risorse adeguate a coprire i costi dei servizi e degli interventi, calcolati sulla base di standards quantitativi e qualitativi e di parametri obbiettivi che tengano conto delle diverse situazioni geografiche, economiche e sociali, al fine di garantire minimi di uniformità di trattamento tra i cittadini. Caratteristica basilare di questi trasferimenti è che devono essere effettuati in forma globale, cioè senza vincoli di destinazione a specifici interventi o a singoli servizi per evitare la suddivisione della finanza locale in compartimenti stagni; questa suddivisione finisce, infatti, per ledere l'autonomia e generare irresponsabilità e sprechi, riducendo le amministrazioni comunali a terminali esecutivi di decisioni di spesa stabilite in sede centrale.

Le spese per la realizzazione di programmi di investimento sono invece determinate e ripartite sulla base delle indicazioni della programmazione nazionale e regionale, in realzione ad obbiettivi di riequilibrio e di equa distribuzione delle dotazioni di infrastrutture sul territorio nazionale.

Al fine di consentire agli enti locali effettiva autonomia nelle decisioni relative ai servizi da rendere e ai bisogni da soddisfare viene riconosciuta, inoltre, un'autonoma potestà impositiva, e dunque, la possibilità di far ricorso alla leva fiscale per finanziare servizi o interventi locali oltre agli standards minimi fissati dalle leggi statali.

La nostra proposta prevede, infatti: l'istituzione della nuova imposta locale sulle proprietà immobiliari; una nuova disciplina dell'I.V.A., con l'attribuzione diretta della metà del gettito

agli enti locali, la partecipazione dei comuni al suo accertamento e l'inserimento di strumenti che consentano un attento controllo e una lotta serrata alla sua evasione. E', inoltre, modificata la disciplina della partecipazione dei comuni all'accertamento dei redditi delle persone fisiche, in modo da dare a tale partecipazione strumenti efficaci, e da attribuire al Comune il gettito derivante dai maggiori accertamenti dovuti agli elementi obbiettivi indicati dal comune stesso.

Sostituire l'autonomia frammentaria, protetta, condizionata, l'autonomia investita di potestà delegata e costantemente sottoposta ad una sorta di permanente protettorato burocratico a cui soggiaciono attualmente i comuni è un altro degli obbiettivi fondamentali al fine di dare ai comuni stessi reali possibilità di programmare e di gestire in modo efficiente e responsabile i servizi.

Lo spirito della nuova disciplina dei controlli della nostra proposta, muovendo dal presupposto della completa "regionalizzazione" dell'organo di controllo, è improntata oltre che nello snellimento e nell'alleggerimento del sistema dei controlli, in vista dell'efficienza e della tempestività dell'azione amministrativa locale, anche in considerazione del fatto che l'amministrazione locale risponde in primo luogo alla collettività sulla base del rapporto rappresentativo-elettivo e che sulle sue scelte e sulle sue attività già si esercitano le forme di controllo sociale e di partecipazione popolare.

Conseguentemente il controllo preventivo e necessario di legittimità, concepito come controllo "neutrale" e rigorosamente delimitato nei suoi presupposti e nei suoi criteri, viene limitato solo a 3 categorie di atti:

1) - Statuti, regolamenti e altri atti normativi

2) - Provvedimenti in materia tributaria

3) - Provvedimenti relativi al personale

Per altre categorie di atti, quali le concessioni, le licenze e i provvedimenti di erogazione di contributi a carattere discrezionale, che possono provocare lesioni di interessi pubblici è previsto un controllo eventuale di legittimità attivabile da soggetti collettivi come i consigli di quartiere, le minoranze consiliari e frazioni del corpo elettorale.

Il controllo di merito è invece strettamente limitato ai bilanci, ai piani e programmi, alla costituzione di aziende o altre forme collaborative.

L'affidamento del compito di organo della programmazione economica e territoriale alla Regione da una parte, il notevole accrescimento dei compiti del Comune nella gestione di interventi e di servizi dall'altra, rende necessaria la configurazione di un livello intermedio di governo; un organo di raccordo fra la Regione e i Comuni; un ente intermedio, quindi, che abbia funzioni di coordinamento e di attuazione della programmazione [illegible] che sia organizzatore della partecipazione dell'ente locale alla programmazione regionale.

La nostra proposta di legge, considerato che questa nodale funzione non può essere svolta nè dalla Provincia nè dai Comprensori istituiti dalle Regioni, provvede a dettare una nuova configurazione di Comprensorio.

Il nuovo Comprensorio è di conseguenza un raggruppamento di aree territoriali a diverso grado di sviluppo sulle quali intervenire, mediante gli strumenti della programmazione, in vista del superamento degli squilibri territoriali; deve dunque raggruppare aree vaste, molto più estese delle arre omogenee per lo più ricomprese nei comprensori finora istituiti dalle Regioni.

E' infatti per evitare, sotto la spinta di rivendicazioni municipalistiche, un'eccessiva proliferazione di comprensori di piccole dimensioni che la nostra proposta ha indicato un limite numerico (da 120 a 150), applicando alcuni coefficenti oggettivi quali una media di 350.000 abitanti ed una superficie territoriale di 2.000 Kmq per comprensorio, riservando alcuni modesti correttivi solo per le aree montane e le Regioni più piccole.

In merito alle attribuzioni, ai comprensori spettano le funzioni di articolazione e specificazione attraverso i piani socio-economici, i piani territoriali, i programmi settoriali quali i piani zonali agricoli, il piano dell'occupazione e del lavoro, i piani delle attrezzature e degli insediamenti turistici, i trasporti pubblici inerurbani, la difesa del suolo, ecc., delle scelte programmatorie regionali. Il comprensorio individua così anche l'ente che realizza gli investimenti e gestisce quei servizi che non hanno possibilità di essere esercitati a livello municipale e di comuni associati.

Un'altra questione, assai complessa, è quella del ~~coordinamento~~ rapporto fra le future amministrazioni locali e l'articolazione periferica dello Stato (amministrazioni autonome coi cui pubblici nazionali, compresi gli PP. SS.) per la connessione che si presenterà per le attività molte delle quali i comuni dotati di compiti di un coordinamento dalle entità periferiche dello Stato che siano affidati al Commissario del governo con, di conseguenza, la soppressione delle Prefetture - Analogo coordinamento è previsto per le entità settoriali locali -

Questa per sommi capi la proposta Socialista per la legge i poteri locali -

L'elaborazione delle autonomie, capaci di autoregolamentazione statutaria, autogoverno, autogestione sono le idee forze della proposta. A tutti i Socialisti l'onere di portarla in approvazione nel Parlamento -

Un'ultima questione che la nostra proposta affronta è quella del rapporto fra nuova amministrazione locale e articolazione periferica dello Stato (amministrazioni autonome ed enti pubblici nazionali, comprese le partecipazioni statali), per la connessione oggettiva fra interventi dello Stato e funzioni degli enti locali data l'evidente necessità di adeguare l'amministrazione statale al nuovo assetto istituzionale, autonomistico e decentrato.
La grande operazione di decentramento e il trasferimento ai comuni e ai comprensori di buona parte dei servizi esercitati, a livello periferico, dallo Stato comportano, come necessaria conseguenza, un drastico riordinamento dell'amministrazione periferica dello Stato e della selva degli enti settoriali locali.
Tutte le funzioni degli apparati che in vario modo interferiscono nell'amministrazione dei servizi e degli interventi di competenza locale, dovranno essere coordinati con quelle esercitate dalla Regione e dagli enti locali territoriali in conformità ai rispettivi ordinamenti.
Queste funzioni di coordinamento dell'amministrazione periferica statale sono affidate, secondo il nostro progetto, al Commissario del Governo istituito in ciascuna Regione, con la conseguente soppressione delle prefetture.
Un'analoga operazione di coordinamento è prevista nei confronti degli enti settoriali locali, come necessario riflesso, sul piano della semplificazione dell'organizzazione amministrativa (e della conseguente riduzione della spesa pubblica) dell'operazione di ricomposizione delle funzioni pubbliche in capo agli enti locali.
Concludendo questa breve analisi del progetto per la riforma dei poteri locali del nostro Partito e premettendo che [redacted] vuole in primo luogo imprimere al dibattito sulla riforma delle autonomie una decisa accelerazione, portandolo a misurarsi su proposte concrete e su soluzioni articolate, (VORREI SOTTOLINEARE CHE) esso rappresenta fondamentalmente l'espressione dell'adesione convinta che tutto il Partito, nel suo 41° Congresso Nazionale, ha dato ai valori dell'autogoverno, della partecipazione democratica e dell'autogestione, volti a dinamizzare, nella dialettica della democrazia conflittuale, le stesse istituzioni rappresentative.

Abbiamo chiesto, come socialisti, la riforma dei poteri locali come momento di una più generale riforma dello Stato. Abbiamo sempre sostenuto che la crisi della nostra società è crisi non solo e non tanto congiunturale quanto di struttu re.

Gli squilibri territoriali tra nord e sud, quelli fra città e campagna, fra industria e agricoltura hanno determinato migrazioni di milioni di persone, mettendo in crisi le città, non solo quelle grandi, ma anche i centri urbani minori, particolarmente le loro strutture sociali, determinando disservizi nell'Amministrazione Pubblica spesso impossibilitata materialmente di adeguarsi alle nuove realtà provocate dal fenomeno dell'industrializzazione.

I fenomeni dell'urbanesimo, la congestione delle città, l'abbandono dei comuni rurali e delle regioni del Sud, la povertà delle popolazioni quasi sempre anziane rimaste nei luoghi originali sono solo alcuni fenomeni della desgregazione in atto nella nostra società dove gli emarginati sono ormai milioni: dagli abitanti delle zone rimaste abbandonate a quelli delle periferie degradate delle grandi metropoli, dai disoccupati ai giovani in cerca di prima occupazione, dalle masse femminili ai pensionati.

E' su questo terreno che ha messo radici la criminalità politica, che si è sviluppato il terrorismo che ormai minac-

cia la stessa convivenza civile.

Se è vera (e purtroppo è crudelmente vera) questa analisi ciò significa che non si esce solo con una diversa politica economica, con una più corretta politica fiscale, con soli interventi sull'ordine pubblico.

Dalla crisi della società si esce affrontando le cause profonde che l'hanno determinata e quindi non solo con provvedimenti congiunturali ma anche con precise riforme di struttura.

E' necessario cioé rendersi conto che la crisi economica e sociale è anche crisi politica e istituzionale.

Se è così ciò significa che lo Stato, uno Stato che conserva gran parte dell'organizzazione amministrativa del tipo di quella dell'inizio del secolo, che ha una legge per gli enti locali di 50 anni fa non può più corrispondere al tipo di società moderna, con forti istanze di partecipazione, quale quella attuale. Ma stato ancora centralizzato,

Si aggiunga inoltre una volontà detentrice e centralizzatrice del potere che è tipica di un sistema lontano dai cittadini, incapace di valutare i problemi reali e le reali necessità dei cittadini che oggi esprimono domande nuove e diverse rispetto a quelle di appena 20-30 anni fa quando il Paese aveva un'economia agricola.

prevalentemente

E' proprio questa volontà di accentramento del potere che crea le maggiori difficoltà con la popolazione e le maggiori disfunzioni dell'attività pubblica.

Pensiamo

- agli incentivi per il mezzogiorno
  (clientelismo)
- al credito agevolato per l'artigianato e le
  piccole industrie
  (clientelismo)
- alle opere pubbliche - es. Manfredonia (porto)

Sono deformazioni che nascono dalla centralizzazione del potere.

Quello del potere compagni è un male che ha colpito anche il nostro Partito; anche noi abbiamo del potere lo stesso concesso delle attuali classi dominanti : conquistarlo e gestirlo come una diversa oligarchia politica. Bisogna invece decentrare le istanze e delegare i poteri in modo da polverizzarlo, che non vi siano nuove concentrazioni e quindi nuove forme di arroganza del potere. Il risultato spesso negativo della esperienza di centro sinistra può essere ricondotta facilmente a questa analisi.

In questo piano, compagni, gli interessi espressi dalle

classi dominanti proprio perchè più limitati nel numero, perchè hanno possibilità di concentrazione sono funzionali ad uno stato centralistico; la battaglia quindi per la valorizzazione delle autonomie è conseguente non solo ad una maggiore produttività della spesa pubblica ma anche al superamento di un sistema politico espressione di ristretti gruppi economici.

Queste sono le ragioni per le quali abbiamo attesa fino al 1970 (dal '46) l'istituzione delle regioni e solo nel '77 l'inizio della loro piena attività con il decentramento dei poteri degli articoli 117 e 118 della Costituzione.

Emerge da queste poche considerazioni, compagni, l'urgenza della riforma dello Stato e della P. A..

E' dalle difficoltà economiche e sociali del Paese che ~~la~~ nasce le necessità di una riforma dei poteri delle autonomie locali: ~~Sono le~~ impongono una esigenza che può significare un importante contributo all'inversione del processo di disgregazione in atto nel Paese.

Ma perchè questo risultato venga raggiunto bisogna che la riforma dei poteri locali non rappresenti una semplice razionalizzazione dei processi amministrativi, non basta nemmeno il decentramento dell'apparato tecnico-amministrativo dal centro alla periferia.

Il problema fondamentale è quelli di costruire un sistema di poteri decentrati funzionali all'autogoverno locale. Bisogna che i cittadini siano coinvolti nelle decisioni e nel controllo delle attività pubbliche.

Funzione centrale di questa partecipazione deve essere

l'attività di programmazione. Il ruolo delle regioni e dei poteri locali, accanto alla gestione dei servizi diventa anche quello di darsi una programmazione realmente partecipata dalla base, una programmazione che veda i cittadini protagonisti della domanda di interventi e di servizi, di scelte e di priorità di sviluppo.

Spetterà al potere centrale la funzione di coordinare e armonizzare le proposte formulate dal sistema dei poteri locali, i quali, diventeranno i luoghi di raccolta e di elaborazione delle esigenze e dei bisogni reali espressi dai cittadini.

In questo modo ~~vengono~~ superate molte difficoltà che la programmazione ha incontrato nel passato.

Le rinunce e i sacrifici necessari per un corretto sviluppo del sistema economico-sociale saranno sorrette da un maggior consenso dei cittadini nella misura in cui, in modo responsabile e democratico, ~~hanno~~ partecipato alle decisioni.

Anche l'attuazione stessa della programmazione spetterà alle regioni e ai poteri locali proprio per consentire il controllo del raggiungimento degli obiettivi che la programmazione si è prefissata.

Sul piano amministratico ~~compagni~~ si eviterà l'accumulo dei residui passivi che, sommati assime, danno, specialmente nei grandi comuni, delle cifre enormi. Le cause dell'incapacità

di spendere della macchina pubblica vanno essenzialmente individuate nel centralismo dello Stato, pericolo questo, che sia pure in misura molto più limitata, è anche delle Regioni. Ovunque presente, compagni, il centralismo ha provocato guasti, ritardi, spechi. Non va mai dimenticato che, in presenza di bisogni sociali così pressanti, gli enti locali in questi anni hanno speso somme inferiori di migliaia di miliardi alle loro disponibilità (autorizzate dalla C.C.F.L.) e questo sia per le spese ordinarie che per investimenti.

Bisogna quindi semplificare il sistema dei controlli che provocano dispersioni, sprechi, ritardi, cattive amministrazioni. Dobbiamo farci carico, come socialisti, della necessità di dare risposte rapide e incisive, di rendere produttiva la spesa.

Si tratta in sostanza, ~~compagni~~, di creare un sistema amministrativo in cui la volontà politica possa sempre avere precisi risconti, un sistema che abbia veramente alla sua base l'autonoia, lautogoverno, la partecipazione!

E' così, ~~compagni~~, che la proposta di legge socialista sul nuovo ordimanto degli enti locali pone il problema radicale della abolizione della attuale legge comunale e provinciale e questo al fine di ripartire con nuovi criteri compiti e funzioni tra i diversi livelli di governo, ricordando per ognuno di essi il ruolo ottimale da svolgere nel settore dell'economia, della gestione del territorio, dei servizi sociali.

Si attua così nella sostanza il dettato costituzionale. Non uno stato accentratore ma una repubblica fondata sulle autonomie e sui poteri locali. E' così che abbiamo l'identificazione del popolo con lo Stato; che si capovolgono i tradizionali rapporti fra il cittadino e lo Stato; che sparisce ogni contrapposizione frontale.

E' il passaggio della democrazia istituzinale alla democrazia sostanziale. Quando oggi, milioni di cittadini, chiedono ~~di aver~~ risposta alla domanda di servizi (casa, scuola, ospedali, verde, sport ect.) e non ce l'hanno, ~~ed inoltre non~~ sono chiamati a partecipare e quindi a capire questi problemi, a farsene parte responsabile allora ~~sono milioni di cittadini~~ che dicono che questo Stato non funziona, lo sentono estraneo, avverso: si incrina anche per questa via la fiducia delle masse nella democrazia e nelle istituzioni.

LE COMPETENZE STATO - REGIONI - COMUNI

Il primo obiettivo che la proposta vuole raggiungere è la definizione delle competenze spettanti a ciascun livello di governo.

Lo Stato - centro di riferimento e di orientamento

- ruolo di Governo: politica estera
  difesa
  giustizia
  ordine pubblico
  politica e programmazione economica

(in collaborazione ed in sontonia con le regioni e i poteri locali).

La Regione: compito di lepiferare (per le materie sua competenza)

- organo di programmazione economica e del territorio

(raccordo fra nazionale e locale)

(tutti gli altri compiti della 382)

Il Comune: Il livello fondamentale dell'autogoverno locale rimane il Comune.

La nostra proposta di legge riferisce al Comune le competenze relative a tutti gli interessi e di tutti i bisogni della collettività locale.(salvo i pochi compiti spettanti allo Stato e alle Regioni).

Vale la pena di leggere l'art. 3

"Le funzioni dell'amministrazione i principi fondamentali"

pag.51

- verrà la pena di ritornare in futuro su questo punto

(del Comune)

per esaminare : funzioni, compiti, organizzazione

(Comuni sotto 750 abitanti· fusione con quelli limitrofi- 10 Km.)

La Provincie: ospedali vengono soppresse - consorzi socio-sanitari

strade compresori

regioni

Comprensori: non vanno confusi con quelli attuali. Noi vogliamo fare del comprensorio un reale ente intermedio fra

il Comune e la Regione con funzioni di organizzare la partecipazione dei comuni del comprensorio alla programmazione regionale.

Inoltre il Comprensorio gestisce quei servizi che superano o consigliano il superamento delle possibilità di gestione dei Comuni singoli del comprensorio. Ad esempio per quanto concerne il trasporto pubblico interurbano, la grande viabilità, lo stesso collocamento dei lavoratori, funzione che oggi spetta allo Stato.

Nella proposta di legge sono poi le aree dei servizi di zona: sono delle aree intercomunicali o all'interno delle grandi città dimensionate su una certa popolazione con il compito della gestione di taluni servizi sociali di base: l'asilo nido, le scuole (materna, elementare, media), il centro ricreativo, sportivo, culturale, la biblioteca pubblica.

Sono tutte forme che vanno nel senso del decentramento dei poteri e della partecipazione.

Naturalmente questa diversa organizzazione incide anche sull'organizzazione periferica dello Stato: i prefetti cesseranno a l'autorità di governo passa ai Sindaci; le altre funzioni di controllo passano al commissario di governo a livello regionale.

Cari compagni ho ricordato per sommi capi la nostra proposta di legge per i poteri locali.

Valorizzazione delle autonomie, capacità di autoregolamentazione statutaria, autogoverno, autogestione sono le idee forza della proposta socialista.

Non sarà un problema semplice portarla in approvazione

RIFORMA ENTI LOCALI

2 - Disegno Legge 4. luglio '89 (Governo Goria)

- Interventi TOGNOLI - VETERE - TRIGLIA (Nov. 89)

- Altri documenti (non interventi)

UNIONE DELLE PROVINCE D'ITALIA
00186 ROMA - PIAZZA BORGHESE, 3
Telef. 6780156 - 6795357

ORDINAMENTO DELLE AUTONOMIE LOCALI

Disegno di legge approvato dal Consiglio dei Ministri nella seduta dell' 8 luglio 1982

GOVERNO SPADOLINI

**Supplemento al n. 9/1982 de « Le autonomie »
Rivista della Unione delle Province d'Italia**

La vigente disciplina in materia di ordinamento comunale e provinciale trae origine dalla legge 20 marzo 1865, n. 2248, sull'unificazione amministrativa del Regno, e si basa essenzialmente sui noti testi unici del 4 febbraio 1915, n. 148 e del 3 marzo 1934, n. 383.

Detti testi, pur rispecchiando una superata concezione dei rapporti pubblici, continuano a disciplinare tuttora l'assetto degli enti locali nell'ambito di un nuovo ordinamento costituzionale fondato sull'affermazione delle libertà civili e democratiche.

La Costituzione, infatti, in armonia con la mutata realtà politico-sociale del Paese, pone, fra i princìpi fondamentali ispiratori delle strutture e dell'azione dello Stato, il riconoscimento e la promozione delle autonomie locali (art. 5), configurando i comuni e le province (nonché le Regioni) quali parti coessenziali nelle quali pluralisticamente si articola e si caratterizza il corpo uno ed indivisibile della Repubblica.

Non sono mancati tentativi di adeguamento della legislazione comunale e provinciale ai nuovi princìpi costituzionali. Tra i più significativi sono da ricordare la legge 9 giugno 1947, n. 530, per quanto riguarda la stipulazione di contratti e la vigilanza e la tutela sui comuni e le province; la legge 10 febbraio 1953, n. 62, sulla costituzione ed il funzionamento degli organi regionali di controllo; le norme dettate con i decreti legislativi emanati in attuazione della legge 11 marzo 1953, n. 150, contenente la delega al Governo per l'attribuzione di funzioni d'interesse esclusivamente locale alle province ed ai comuni e per l'attuazione del decentramento amministrativo; la legge 8 aprile 1976, n. 278, sul decentramento e sulla partecipazione dei cittadini nell'amministrazione del comune; il D.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, in attuazione della delega di cui all'articolo 1 della legge 22 luglio 1975, n. 382; nonché i numerosissimi provvedimenti concernenti, com'è noto, gli organici degli enti locali e la finanza locale.

Peraltro, tali interventi legislativi hanno per lo più avuto carattere settoriale e non del tutto armonico, mentre è stata sempre più avvertita la necessità di procedere ad una radicale riforma dell'assetto normativo della materia, che desse concreta attuazione ai precetti costituzionali, tenendo conto dei più avanzati indirizzi di politica legislativa e dell'evoluzione del pensiero dottrinale in tema di organizzazione e di sviluppo delle collettività locali, nonché di realizzazione dei princìpi di autonomia.

Una visione adeguata degli istituti autonomistici, pertanto, non può non avvertire le esigenze più sentite dei nostri tempi e, senza trascurare gli aspetti giuridico-amministrativi, cogliere soprattutto il preminente rilievo politico, sociale ed economico del problema.

Ciò premesso, il presente disegno di legge, intende ispirarsi ai seguenti princìpi fondamentali:

1. — definizione della posizione istituzionale dei comuni e delle province quali enti autonomi e articolazioni democratiche della Repubblica concorrenti unitamente alle Regioni alla realizzazione di fini costituzionali;

2. — posizione di un governo locale come sistema aperto, non staticamente fissato in un sovrapporsi di competenze, ma dinamicamente posto in un processo circolare che si realizza attraverso le deleghe, la programmazione e la partecipazione degli enti;

3. — determinazione delle funzioni dei comuni e delle province, in una moderna e realistica concezione della dinamica evolutiva dei bisogni collettivi e delle istanze di intervento pubblico che vi sono connesse e che si vanno accentuando in vista, non tanto e non solo delle esigenze di mero ordine giuridico, quanto, segnatamente, di miglioramento e di sviluppo dell'assetto socio-economico delle popolazioni locali.

In tale contesto, da una parte la sfera di competenza del comune — ferme restando le tradizionali ed insopprimibili funzioni relative alle esigenze di base di ogni società organizzata — si arricchisce di contenuti che consentono all'ente di inserirsi attivamente nel processo di sviluppo, con iniziative dirette o con interventi promozionali, dall'altra le attribuzioni della provincia affermano il ruolo programmatico e di raccordo di detto ente come più valido livello decisionale intermedio per il soddisfacimento di esigenze pubbliche di più vasto interesse o ambito e — se si vuole — di dimensioni comprensoriali;

4. — individuazione di modelli differenziati per il governo locale, superando definitivamente il consolidato principio dell'uniformità, che ha caratterizzato per un secolo la legislazione in tema di poteri locali;

5. — previsione, quale particolare « tipizzazione » della provincia ordinaria, della provincia « metropolitana », deputata a far fronte ai complessi problemi socio-economici-territoriali emergenti in determinate aree metropolitane, in cui i fenomeni dell'urbanesimo, del pendolarismo e dello sviluppo — non sempre programmato — dei servizi pubblici ha creato l'esigenza di una diversa e più omogenea aggregazione sia sul piano della programmazione che degli interventi da effettuare sul territorio;

6. — riconoscimento, come uno dei principali attributi della stessa autonomia, della potestà statutaria dei comuni e delle province per tutto quanto concerne la composizione degli organi, le loro attribuzioni e i loro rapporti, i modi di partecipazione popolare e in genere le norme fondamentali per il funzionamento dell'ente e per l'organizzazione dei servizi pubblici locali;

7. — organizzazione del governo locale, oltreché sul principio dell'autonomia statutaria, sull'utilizzazione, da parte di comuni, di forme collaborative idonee a rendere l'attività degli enti più rispon-

dente alle loro dimensioni territoriali e alle esigenze socio-economiche delle popolazioni amministrate, sia sul piano funzionale, tramite convenzioni o deleghe alle aziende speciali costituite dalle province, sia sul piano della ricomposizione a livello istituzionale, tramite le associazioni intercomunali, propedeutiche alla fusione dei così detti micro-comuni;

8. — accentuazione della potestà regolamentare nelle materie nelle quali i comuni e le province svolgono funzioni proprie e, in particolare, attribuzione di autonomi poteri regolamentari — nell'osservanza di taluni princìpi fondamentali stabiliti dalla legge — per quanto concerne la loro interna organizzazione e le procedure e le modalità per il funzionamento degli organi degli enti e delle istituzioni dipendenti dal comune o dalla provincia;

9. — qualificazione della competenza deliberativa dei consigli entro la più stretta cerchia degli atti di fondamentale importanza, con conseguente ampliamento della sfera di attribuzioni della giunta e accentuazione dei poteri di indirizzo, di coordinamento e di vigilanza dell'organo consiliare nei riguardi dell'attività della giunta medesima;

10. — attenuazione del controllo preventivo sugli atti limitato solo a quelli fondamentali della vita dell'ente e introduzione del controllo successivo.

11. — puntualizzazione e specificazione, come necessario corollario dell'ampiezza dell'autonomia locale, della responsabilità sia dell'ente che dei suoi amministratori ed impiegati, ai sensi dell'art. 28 della Costituzione, per i danni arrecati a terzi con atti e comportamenti illeciti, sia ancora degli amministratori e degli impiegati verso l'ente stesso;

12. — predisposizione di appositi strumenti che consentano di assicurare il corretto ed equilibrato rapporto tra i molteplici soggetti pubblici (Stato-Regioni-Enti Locali) le cui attività concorrono, pur nella loro autonomia e diversità, a formare l'azione unitaria dello Stato-Ordinamento. In tale contesto vengono puntualizzati i rapporti fra governo locale e centrale, nonché fra regioni — la cui autonomia politica si esprime attraverso l'esercizio del potere normativo e di quello di programmazione — e gli enti locali, per adeguarli, attraverso la determinazione dei contenuti, dei limiti e delle modalità di esercizio delle rispettive funzioni, alle esigenze di una società fortemente caratterizzata da processi di sviluppo culturale, economico e sociale.

Titolo I

IL GOVERNO LOCALE

E' ripartito in sei capi che prevedono rispettivamente alcuni princìpi generali, la posizione istituzionale e le funzioni dei comuni e delle province, le province metropolitane e gli organi di governo e le disposizioni comuni ai due enti.

Capo I

PRINCIPI GENERALI

(Artt. 1-4)

Nell'intento di dare piena e concreta attuazione ai princìpi costituzionali contenuti negli articoli 5, 114, 117, 118, 130 e 133 della Costituzione, il progetto recepisce la pressante esigenza di una ridefinizione del ruolo degli enti locali in rapporto ai processi culturali, politici, legislativi che investono la costruzione di un impianto istituzionale dello Stato, realmente fondato sul decentramento regionale ed autonomistico. Si vuole cioè dar corpo al ruolo che le autonomie locali sono chiamate a svolgere per il rinnovamento economico, sociale e politico del Paese, innovando profondamente funzioni, poteri, mezzi e rapporti con gli altri livelli di governo, in modo da risultare chiaramente evidenziato il « rilievo nazionale » delle istituzioni autonomistiche di base, come momento essenziale del nuovo modo di essere e di operare delle Regioni e dello Stato.

Il disegno di legge, conseguentemente, poggia su un presupposto fondamentale, e cioè su un ordinamento locale, territorialmente distinto in comuni e province, di diretta investitura popolare, al di sotto e al di sopra dei quali non è consentito creare altri livelli di governo locale, senza escludere ulteriori articolazioni nel decentramento urbano, mediante, ad esempio, l'istituzione di circoscrizioni nei casi previsti dalla legge, o in forme collaborative che realizzino schemi organizzativi meglio appropriati per gli enti locali, sia sul piano sistematico-istituzionale che operativo.

Ai comuni e alle province, in armonia ai princìpi sanciti nella Costituzione, è riconosciuto il rango di enti autonomi i quali, come articolazioni democratiche della Repubblica, partecipano all'attuazione degli obiettivi costituzionali rivolti alla promozione morale, civile, culturale, sociale ed economica dei cittadini, anche informando la loro azione al metodo della programmazione e quali strumenti delle deleghe statali e regionali.

Viene, altresì, riconosciuta agli enti stessi l'autonomia finanziaria nel rispetto del principio costituzionale del coordinamento generale della finanza pubblica.

Capo II

IL COMUNE

(Artt. 5-9)

Il progetto riafferma il ruolo primario del comune, come ente di base della Repubblica, preposto alla rappresentanza ed esponenzialità degli interessi generali della comunità locale, al quale sono attribuite rilevanti e incisive funzioni di amministrazione attiva, tali da assicurare la cura diretta e immediata dei servizi, specie di carattere personale, necessari alla collettività amministrata.

Le funzioni dei comuni vengono raggruppate nei tre settori organici, già individuati dal noto D.P.R. 616 del 1977, e precisamente: i servizi sociali e culturali (art. 7), l'assetto e l'utilizzazione del territorio (art. 8) e lo sviluppo economico (articolo 9).

Capo III

LA PROVINCIA

(Artt. 10-11)

Particolare attenzione è dedicata al ruolo della Provincia, configurata come ente intermedio, con competenze — o dirette o di concorso — programmatorie nel territorio, in un contesto che consente di individuare, in un ambito territoriale ridefinito secondo più adeguati parametri, l'area idonea per la programmazione economico-sociale-territoriale a livello provinciale, e quindi il naturale raccordo tra la Regione, ente programmatore per eccellenza, e il comune, ente di amministrazione attiva per naturale vocazione; senza escludere il conferimento di compiti gestionali, strumentali a quelli di programmazione ovvero di dimensioni non riconducibili al livello comunale, la cui gestione potrà essere assicurata anche tramite apposite aziende speciali.

Capo IV

PROVINCE METROPOLITANE

(Artt. 12-17)

Si è inteso risolvere il problema delle aree metropolitane prevedendo, accanto alla figura della provincia ordinaria, la provincia « metropolitana », alla quale, oltre le funzioni proprie della provincia, sono attribuite le funzioni spettanti ai comuni in materia di assetto e utilizzazione del territorio e di organizzazione e prestazione dei servizi che più direttamente vi sono connessi.

Tra gli altri moduli organizzatori proposti (comune metropolitano, comunità metropolitana), si è optato per la provincia metropolitana, che consente, anche sul piano della correttezza costituzionale, di inserire l'istituzione delle aree metropolitane nell'ambito del « genere » provincia, evitando in tal modo che le stesse diano luogo a una eccezione rispetto ai livelli di governo locale previsti dall'ordinamento costituzionale.

Sono considerate aree metropolitane le zone del territorio nazionale che abbiano una popolazione residente di almeno 1.000.000 di abitanti e che siano formate da Comuni (i cd. comuni « cintura »), i cui centri urbani contigui abbiano rapporti di integrazione economico-sociale con un comune di almeno 400.000 abitanti; sono comunque riconosciute a tutti gli effetti quale aree metropolitane quelle di Roma, Milano, Napoli, Torino e Genova.

La costituzione, in dette aree, delle « province metropolitane » e la conseguente ridefinizione dei residui ambiti territoriali sono demandate, nel primo caso, alla legge della Repubblica, nel secondo a un decreto delegato.

Con la previsione delle province metropolitane si è voluto procedere anche allo snellimento delle sottostanti circoscrizioni comunali affidando alla Regione il compito di suddividere il territorio delle province metropolitane con criteri di omogeneità territoriale socio-economica in comuni con popolazione non inferiore a 50.000 abitanti e non superiore a 200.000.

Per ovvie ragioni di semplificazione è stato inoltre stabilito che con l'insediamento dei comuni dell'area metropolitana verranno soppressi i preesistenti organi di decentramento sub-comunale.

Capo V

ORGANI DI GOVERNO

(Artt. 18-28)

Innovazione di rilievo è quella del capovolgimento del principio oggi vigente della competenza generale del consiglio comunale rispetto a quella della giunta.

L'art. 20 riserva, infatti, esclusivamente, al consiglio, quale organo d'indirizzo politico-amministrativo dell'ente, gli affari più importanti (statuto, programmi, bilanci pluriennali, piani territoriali urbanistici...), lasciando all'autonomia statutaria dell'ente stesso di ripartire tutte le altre attribuzioni tra il consiglio medesimo, la giunta, il sindaco e gli altri organi del comune, anche burocratici (consigli circoscrizionali, commissioni consiliari, ecc.).

La giunta poi viene configurata come l'organo esecutivo dell'ente con funzioni anche di propulsione e di preparazione dell'attività del consiglio.

Vengono, altresì, dettate norme per una più puntuale disciplina delle attribuzioni del Presidente della provincia e del Sindaco, della composizione ed elezione degli organi degli enti locali, e in tema di revoca, sospensione e decadenza degli amministratori degli enti stessi.

Capo VI

DISPOSIZIONI COMUNI

(Artt. 29-35)

Sono raggruppate in questo capo disposizioni che riguardano sia i comuni che le province e che nella gran parte innovano o puntualizzano la normativa.

Nell'art. 29 viene riconosciuta ai comuni e alle province l'autonomia statutaria come strumento giuridico idoneo a consentire adeguamenti alle diverse situazioni locali, per quanto concerne l'organizzazione, le competenze e il funzionamento degli organi, l'assetto dei servizi e degli uffici, la partecipazione popolare; viene prevista tra l'altro, per i comuni con popolazione superiore ai 400mila abitanti e per le province metropolitane la possibilità di istituire un organo nuovo: il Presidente del Consiglio comunale e provinciale con le sole funzioni di direzione dei lavori consiliari.

Si è così inteso superare il vigente regime di uniformità e di eguaglianza formale, prescegliendo, tra le opzioni ipotizzabili, la libertà statutaria sia in quanto più facilmente realizzabile rispetto alla tipizzazione degli ordinamenti locali secondo caratteristiche demografiche (comuni urbani e rurali) o economiche (comuni agricoli, turistici, ecc.) o topografiche (comuni montani, ecc.), sia perché più aderente all'« autonomia » locale e nello stesso tempo più idonea a conseguire, attraverso positive differenziazioni, i presupposti per un'eguaglianza sostanziale di tutti gli enti.

Particolare attenzione è stata dedicata alla questione relativa al procedimento di formazione degli statuti comunali e provinciali.

Data l'importanza che assume lo statuto ai fini della disciplina organizzativa dell'amministrazione locale, l'articolo 29 richiede che esso sia approvato con una maggioranza qualificata, che sia pubblicato nel bollettino ufficiale della Regione e affisso all'albo pretorio per trenta giorni consecutivi. Si è previsto anche d'istituire un particolare archivio presso il Ministero dell'Interno per la conservazione di tali statuti.

L'articolo 31 è dedicato alla potestà regolamentare degli enti, che, nell'ambito di princìpi fondamentali stabiliti per legge, viene puntualizzata ed ampliata per quanto concerne le funzioni proprie e, in particolare, l'organizzazione interna, le procedure e le modalità del funzionamento degli organi.

In corrispondenza alla definizione delle funzioni dei comuni e delle province, viene adeguata l'area di competenza di detti enti in materia di polizia amministrativa (art. 32).

Vengono, quindi, dettate norme per assicurare la pubblicità degli atti degli enti locali e il diritto del cittadino all'informazione (articoli 33-34).

In un'ottica che riconosce nel pluralismo il supporto logico delle autonomie, considerate come necessari strumenti di espansione delle libertà civili, l'articolo 35 prevede varie forme di partecipazione popolare all'amministrazione dei comuni e delle province (iniziativa popolare, referendum...).

Titolo II

FORME ASSOCIATIVE E DI COOPERAZIONE

(Artt. 36-44)

Le norme del presente titolo disciplinano nuovi strumenti di collaborazione tra gli enti locali, e in specie fra i comuni, che consentano da una parte agli enti stessi di estendere la loro azione anche oltre il proprio ambito territoriale e di adattarsi alle concrete esigenze determinate dal continuo evolversi della realtà economico-sociale in un determinato territorio, dall'altra di provvedere a una risistemazione delle svariate forme associative in atto operanti e insistenti sullo stesso territorio, venendo così incontro a un'esigenza di chiarezza e di riordino sistematico da più parti auspicati.

Il Capo I individua nell'associazione intercomunale una nuova forma di associazione fra i cd. microcomuni che, senza creare nuovi livelli di governo locale, è intesa a esaltare la funzionalità delle amministrazioni locali attraverso un adattamento dinamico della sua organizzazione territoriale nell'ottica di una loro fusione in un unico comune (art. 36).

In quanto suggerita dall'opportunità di promuovere e maturare un processo di fusione tra i comuni minori (comuni « polvere »), l'associazione può essere costituita solo tra comuni contermini di una stessa provincia.

Le associazioni sono approvate con provvedimento amministrativo della regione e sono organizzate in conformità a regolamenti

approvati dai consigli comunali a maggioranza assoluta dei loro componenti (art. 36) e sono rette da assemblee composte in modo da assicurare comunque la rappresentanza delle minoranze presenti nei consigli dei singoli comuni (art. 37).

Viene, poi, superata la tradizionale figura del consorzio ricorrendo, per lo svolgimento coordinato di servizi di ambito pluricomunale, alla delega ad aziende speciali costituite dalla provincia ai sensi dell'art. 11 ultimo comma (art. 42) ovvero tramite le convenzioni che i comuni possono stipulare per far fronte in modo coordinato a esigenze inerenti a competenze particolari, quali gli acquisti e le forniture, l'informazione tecnica, l'addestramento del personale; per disciplinare lo svolgimento di servizi gestiti da un solo comune o da terzi e destinati unitariamente alle rispettive comunità; per realizzare l'esercizio congiunto di servizi o utilizzare congiuntamente beni singoli o patrimoni (art. 41).

Le predette convenzioni, alle quali possono partecipare oltre ai comuni anche altri enti pubblici sono approvate da ciascun consiglio comunale e devono stabilire i fini, le forme di consultazione degli enti contraenti, i loro rapporti finanziari e i reciproci obblighi.

Il Capo II è dedicato ad una particolare forma associativa, e cioè la comunità montana, per la quale viene sostanzialmente confermata la normativa vigente con alcune precisazioni sulla natura e ruolo delle stesse (articolo 43).

Si è ritenuto, con l'occazione, e sempre ai fini di semplificazione degli organismi cd. intermedi, prevedere che i comuni facenti parte delle comunità montane possano conferire alle comunità stesse le funzioni attribuibili alle associazioni (art. 44).

Titolo III

DEL TERRITORIO

(Artt. 45-49)

I primi 3 articoli contengono i principi fondamentali ai quali le regioni devono uniformarsi nell'esercizio della competenza legislativa ad esse spettanti in materia di istituzioni di nuovi comuni e di variazioni delle loro circoscrizioni e denominazioni ai sensi degli artt. 117 e 133, secondo comma, della Costituzione.

In particolare la normativa quadro proposta è rivolta ad assicurare che la costituzione di nuovi comuni, comunque essa si realizzi, cioè attraverso l'elevazione di una frazione a comune autonomo, o per incorporazione di un comune in un altro, o per fusione di più comuni preesistenti, risponda a criteri di funzionalità e democraticità: a tal fine, si richiede, da un lato, che il nuovo

comune costituisca una unità amministrativa omogenea, abbia una conveniente dimensione demografica ed un territorio senza soluzione di continuità, e dall'altro che le variazioni stesse siano confortate dal voto favorevole della maggioranza degli elettori residenti nella località che forma oggetto della variazione.

Inoltre, per evitare la frantumazione dei comuni, si è ritenuto opportuno fissare il limite minimo di 5.000 abitanti (già peraltro contenuto nell'ultimo comma dell'art. 16 del noto D.P.R. 616) sia per la popolazione del nuovo comune (a meno che questo non derivi da aggregazione di un comune ad un altro o da fusione di comuni esistenti) sia per la popolazione residua del comune o dei comuni di origine.

La legge regionale detterà le norme per disciplinare il potere d'iniziativa riconosciuto in materia anche alle popolazioni e ai consigli comunali interessati.

Titolo IV

UFFICIO E PERSONALE

(Artt. 49-54)

Le disposizioni contenute nell'art. 49, hanno carattere di norme di principio, rivolte soprattutto a rendere più efficiente e produttivo l'apparato organizzativo degli enti attraverso l'utilizzazione di nuove tecniche di lavoro, la semplificazione dei procedimenti e la mobilità dal personale.

Per la regolamentazione dello stato giuridico e del trattamento economico del personale dipendente si è preferito un rinvio ai principi stabiliti dalle leggi dello Stato e agli accordi collettivi nazionali (art. 51), mentre si sono posti principi generali, garantistici, in tema di sanzioni disciplinari e loro applicazione (articolo 52).

Un'innovazione di rilievo concerne la composizione della commissione di disciplina, non più a carattere provinciale come nella vigente legislazione, ma da istituirsi in ogni ente e composta dal capo dell'amministrazione o da un suo delegato, dal segretario dell'ente o da un dipendente designato all'inizio di ogni anno dal personale dell'ente stesso secondo le modalità stabilite dal regolamento (art. 53).

Nessuna innovazione si è, invece, ritenuto di apportare in questa sede all'ufficio dei segretari comunali e provinciali, lo stato giuridico dei quali, l'ordinamento delle carriere e il trattamento economico saranno disciplinati dalle apposite leggi (articolo 50).

Titolo V

CONTROLLI

Capo I

CONTROLLO SUGLI ATTI DEI COMUNI E DELLE PROVINCE

(Artt. 55-68)

Ferma restando la primaria competenza dello Stato a disciplinare la materia, viene riconosciuto adeguato spazio ad un intervento normativo delle regioni non solo per quanto riguarda il funzionamento degli organi di controllo, ma anche per attuare e integrare i precetti del presente disegno di legge concernenti il procedimento del controllo. Così il secondo comma dell'art. 55 demanda alle regioni di stabilire la forma di decentramento degli organi di controllo, la ripartizione delle loro competenze e i sistemi di collegamenti.

Per quanto concerne la composizione dei comitati (art. 56), in considerazione dell'indubbia confluenza nella funzione di controllo di interessi pubblici diversi e cioè delle regioni, degli enti locali e dello Stato, si è ritenuto opportuno mantenere la struttura mista dell'organo, chiamando a parteciparvi componenti di estrazione regionale, locale e statale che assicurino la giusta prospettazione e valutazione degli interessi sopraddetti.

La novità più significativa è rappresentata dall'inserimento nell'organo di due esperti di estrazione locale la cui designazione è affidata alle associazioni rappresentative dei comuni e delle province, così come nelle commissioni di controllo sugli atti delle regioni sono presenti componenti di estrazione regionale. Viene comunque mantenuta la prevalenza dei componenti eletti dal consiglio regionale tra i quali è prescelto il presidente.

Assume, anche, particolare rilievo, al fine di assicurare una maggiore qualificazione professionale dei membri del cennato organo di controllo, la disposizione che prevede per i componenti di nomina regionale e per gli esperti di estrazione locale l'obbligatorietà del possesso di specifici requisiti di carattere professionale in materie giuridiche, economiche e finanziarie.

Allo scopo di dare maggiore espansione all'autonomia degli enti e nello stesso tempo di conseguire uno snellimento dell'attività di controllo, si è ritenuto di limitare il controllo preventivo di legittimità ai soli atti più rilevanti della vita dell'ente (art. 61).

Gli articoli 63-64 che disciplinano il controllo di merito nella forma dell'invito al riesame, possono anch'essi considerarsi innovativi limitando tale controllo a pochi atti fondamentali (bilanci,

consuntivi, mutui, regolamenti ecc.) in aderenza alle aspettative degli enti locali e nell'obiettivo convincimento della necessità di esaltare la capacità di autodeterminazione degli enti stessi, affrancandoli al massimo da ingerenze sui criteri di gestione da essi seguiti.

L'art. 65 introduce — a norma di chiusura — il controllo, eventuale, successivo di legittimità.

Capo II

CONTROLLO SUGLI ORGANI

(Artt. 69-72)

Gli articoli in esame disciplinano, in armonia con quanto affermato dalla Corte Costituzionale con sentenza n. 164 del 1972, il controllo degli organi, che viene mantenuto, quale potere di sovranità politica allo Stato; in particolare è stato previsto che lo scioglimento dei consigli venga adottato previa deliberazione del Consiglio dei Ministri e sentito il Presidente della Giunta regionale. Sempre per quanto riguarda lo scioglimento dei consigli comunali e provinciali si è ritenuto di precisare meglio i motivi che possono condurre all'attuazione di tale provvedimento repressivo, e in particolare quelli di ordine pubblico, condizionandolo all'esistenza di un grave pericolo di turbativa.

Gli articoli 70-71 disciplinano la sospensione dei consigli comunali e provinciali e quella del Sindaco dalle funzioni di Ufficiale del Governo.

Capo III

CONTROLLO SUGLI ENTI LOCALI NON TERRITORIALI

(Art. 73)

Il controllo sugli enti locali non territoriali è stato modellato su quello previsto per i comuni e le province: pertanto il controllo sugli atti è stato demandato ai comitati regionali, mentre quello sugli organi è stato riservato allo Stato, per chiarezza e coerenza sistematica ordinamentale.

Titolo VI

RAPPORTI TRA STATO ED ENTI LOCALI

(Artt. 74-79)

Una legge quadro sull'ordinamento dei comuni e delle province non può prescindere dalla posizione di norme rivolte a precisare il

ruolo dello Stato nel settore e soprattutto non può non contenere disposizioni per assicurare il collegamento dello Stato con i predetti enti. Le realtà territoriali, infatti, per un verso, tendono sempre più ad uniformarsi sotto la spinta di un nuovo processo di culturizzazione tecnologica ed a perdere motivi profondi di diversità e, per altro verso, sono naturalmente condotte a collegarsi, attraverso numerosi reticoli, al centro statale, in vista delle stesse complessità di problemi che l'investono.

Da ciò l'esigenza di strutturare l'amministrazione statale in modo tale da renderla idonea a svolgere in modo adeguato i nuovi compiti che essa è chiamata ad esercitare nel settore delle autonomie.

In tale spirito il progetto prevede che il Ministro dell'Interno, nell'esercizio delle sue funzioni di organo responsabile della coerenza dell'azione amministrativa statale rispetto alle esigenze delle autonomie locali, possa avvalersi del contributo di esperienze e di idee fornito da tutte le parti interessate.

Viene infatti prevista la possibilità da parte del Ministro dell'Interno d'intesa con il Ministro delle Regioni di promuovere periodiche conferenze di servizi, anche interministeriali, e incontri di lavoro con le associazioni degli enti locali (artt. 75-76).

Analogamente in periferia si prevede l'attribuzione al Prefetto della responsabilità nella provincia del coordinamento delle funzioni amministrative degli organi statali con quelle svolte dagli enti locali al fine di assicurare il buon andamento dell'azione amministrativa nel suo complesso.

Per l'esercizio di tale funzione il Prefetto potrà avvalersi delle proposte e delle valutazioni fornitegli da conferenze di servizi con gli amministratori locali e con i dirigenti degli ufficiali statali periferici (artt. 77-78).

L'art. 79, infine, prevede la creazione di una « banca dati ».

E' appena il caso, infatti, di ricordare che lo sviluppo della società industriale e la conseguente tecnicizzazione richiedono sempre più che le autorità di governo, a qualsiasi livello agiscano, possano disporre di tutte le informazioni e i dati necessari per assolvere con piena cognizione ai ruoli decisionali che loro competono.

La « banca dati » dovrà essere strutturata in modo da consentire il collegamento diretto con gli enti locali, per la raccolta e lo scambio delle informazioni.

Titolo VII

RAPPORTI TRA REGIONI ED ENTI LOCALI

(Artt. 80-85)

Nel far richiamo a precedenti disposizioni dell'articolato, che vedono la presenza della Regione, le norme di questo titolo inten-

dono dettare specificatamente alcuni principi fondamentali a cui devono attenersi le relazioni fra le Regioni e gli enti locali.

Al riguardo si è ritenuto doveroso ispirarsi al dettato costituzionale che colloca le Regioni, i comuni e le province nei rispettivi ambiti, su un piano di sostanziale parità configurandoli ugualmente parti della Repubblica (art. 114 della Costituzione), espressioni politico-istituzionali autonome delle collettività locali, con poteri di generale rappresentanza degli interessi localizzati nel proprio territorio.

Si sono, quindi, configurate relazioni tali da salvaguardare le rispettive autonomie degli enti e da collegarle tra loro in un rapporto di stretta collaborazione che rispetti, peraltro, i relativi ambiti di competenza.

Viene, pertanto, previsto dall'art. 80 che alla regione, in armonia con gli indirizzi della programmazione nazionale e con la partecipazione dei comuni e delle province, spetta individuare gli obiettivi della programmazione regionale territoriale ed economico sociale.

Di notevole rilievo gli articoli 84 e 85 che conferiscono alle regioni la facoltà di erogare contributi finanziari per favorire la fusione dei comuni e la costituzione di associazioni intercomunali nonché per promuovere o potenziare strutture degli enti locali di controllo dell'efficienza delle relative gestioni.

Titolo VIII

RESPONSABILITA'

(Artt. 86-97)

Le norme contenute in questo titolo puntualizzano gli aspetti sostanziali e processuali del problema relativo alle responsabilità dell'ente locale e dei suoi amministratori ed impiegati per i danni arrecati a terzi, nonché degli amministratori e degli impiegati verso l'ente stesso.

Le disposizioni proposte tendono a realizzare, in maniera più adeguata, il rispetto al dettato dell'articolo 28, della Costituzione e si pongono come corollario della nuova latitudine riconosciuta all'autonomia comunale.

Esse, inoltre, mirano ad armonizzare il regime giuridico della responsabilità degli amministratori e dei dipendenti degli enti locali con quello riguardante i dipendenti statali, al fine di superare quelle ingiustificate disparità di trattamento che ancora sussistono.

Tra le disposizioni maggiormente innovative si evidenziano quelle contenute negli articoli 86 e 87, che configurano la diretta responsabilità dell'ente per un danno ingiusto, cioè lesivo di diritti,

arrecato ad un terzo da un amministratore o un dipendente quando il danno derivi da atti o comportamenti illeciti, ovvero dall'omissione o dal ritardo ingiustificato di atti od operazioni alla cui emanazione l'amministrazione è tenuta.

La responsabilità dell'ente ovviamente è esclusa quando il fatto dannoso non sia stato commesso dall'agente durante il servizio o a causa di esso ovvero sia riferibile ad un comportamento doloso.

Gli artt. 88 e 89 riconducono poi la disciplina della responsabilità degli amministratori e dipendenti locali verso i terzi nonché verso le amministrazioni di appartenenza a quanto previsto, per gli stessi tipi di responsabilità, per i dipendenti civili dello Stato.

Per quanto riguarda, poi, l'esercizio dell'azione di responsabilità l'art. 91 ne conferisce la titolarietà oltre che al procuratore generale della Corte dei Conti anche al sindaco e al presidente della provincia.

Nell'art. 91 sono, inoltre, previste per gli amministratori locali particolari fattispecie di responsabilità verso l'ente per atti attinenti alla gestione, sia per il danno effettivamente arrecato all'amministrazione sia per lo squilibrio economico-finanziario arrecato al bilancio.

La norma, in altri termini, intende colpire l'operato degli amministratori che provochi il cosiddetto sfondamento di bilancio anche se da questo non derivi un danno effettivo per l'ente. Il principio tuttavia, è mitigato dalla disposizione contenuta negli ultimi due commi dell'articolo che consentono una valutazione equitativa del danno derivante dallo sfondamento del bilancio nonché la possibilità di una sanatoria delle spese irregolarmente disposte attraverso una variazione di bilancio.

Disposizione innovativa di particolare rilievo appare, infine, quella contenuta nell'art. 97 con la previsione della responsabilità dei componenti dei comitati di controllo nei confronti dell'amministrazione controllata per i danni a questa arrecati in conseguenza dell'adozione di atti di controllo illeciti. Anche in tali ipotesi la titolarità dell'azione di responsabilità spetta al Procuratore Generale della Corte dei Conti.

Titolo IX

DISPOSIZIONI TRANSITORIE E FINALI

(I - IX)

Le disposizioni in esame sono intese a realizzare un graduale e ordinato passaggio dal vecchio al nuovo ordinamento, al fine di non creare pregiudizievoli contraccolpi alla normalità e correttezza

della vita degli enti locali, soprattutto nei confronti dei cittadini amministrati.

In particolare vengono dettate norme volte: a disciplinare i tempi per l'adozione degli statuti e il meccanismo di scioglimento dei consigli in caso d'inerzia da parte degli enti; a riordinare e risistemare, alla luce della nuova normativa, l'assetto delle forme associative (consorzi, organismi comprensoriali, comunità montane, UU SS LL. enti dipendenti dalle regioni...) in atto operanti, e ciò per la pressante esigenza di chiarezza e di semplificazione a livello istituzionale intermedio.

Vengono, quindi, previste apposite deleghe al Governo per: il riassetto delle circoscrizioni provinciali secondo criteri omogenei e in sintonia con le nuove norme dettate in materia di province; la determinazione specifica ed organica delle funzioni dei comuni e delle province; l'emanazione di un testo unico contenente tutte le disposizioni concernenti l'ordinamento locale.

* * *

In conclusione il disegno di legge è ispirato da motivi intesi ad esaltare, in coerenza con lo sviluppo della società civile e con il progresso della civiltà, i valori preminenti dell'autonomia, fattore essenziale dell'espansione delle civiche libertà, senza tralasciare la adeguata considerazione delle esigenze di efficienza e funzionalità, quali elementi propulsivi per la migliore redditività della Pubblica Amministrazione nel suo insieme.

Il tutto nell'unico intento di dare concreta attuazione al dettato costituzionale, così come è venuto maturandosi nel tempo e nella coscienza delle comunità locali.

Titolo I

IL GOVERNO LOCALE

Capo I

PRINCIPI GENERALI

Art. 1

(Oggetto della legge)

La presente legge, in attuazione degli artt. 5, 114, 118, 128, 130, 133 della Costituzione, determina l'ordinamento e le funzioni delle province e dei comuni nonché i principi fondamentali per l'esercizio delle funzioni spettanti allo Stato nei confronti delle autonomie locali, anche allo scopo di favorire la realizzazione di programmi

di sviluppo socio-economico integrati sul piano nazionale e di garantire l'utilizzazione ottimale delle risorse del Paese, nel quadro della unità ed indivisibilità della Repubblica.

All'attuazione dei princìpi di cui alla presente legge concorrono le Regioni, ai sensi dell'art. 117 u.c. della Costituzione nonché le Province ed i Comuni, mediante l'esercizio dell'autonomia statutaria.

Art. 2

(Autonomia delle collettività territoriali)

Le collettività territoriali, ordinate in comuni e province e nelle forme organizzative in cui questi enti si ripartiscono e compongono, sono autonome.

Fermi restando i poteri attribuiti allo Stato ed alla regione, i comuni e le province, quali articolazioni della Repubblica, partecipano all'attuazione dei compiti a questa assegnati, in particolare dagli articoli 2, 3 e 4 della Costituzione, e, a tali fini, determinano, nell'ambito dei piani statali e regionali, le linee dello sviluppo culturale, sociale ed economico delle rispettive collettività.

Art. 3

(Autonomia Finanziaria)

I comuni e le province, nell'ambito di un sistema di finanza integrata, sono dotati di autonomia finanziaria, nel rispetto del principio costituzionale del coordinamento della finanza locale con la finanza regionale e la finanza statale.

I procedimenti di entrata e di spesa dei comuni e delle province sono regolati dal decreto del Presidente della Repubblica del 19 giugno 1979, n. 421 e dalle altre norme vigenti in materia.

Fino all'entrata in vigore della riforma della finanza locale restano salve le attribuzioni del Ministero delle Finanze previste dagli articoli 102 e 151 del R.D. 3 marzo 1934, n. 383, 270 e 273 del R.D. 14 settembre 1931, n. 1775 e 27 della legge 20 marzo 1941, n. 366.

Art. 4

(Programmazione e Deleghe)

I comuni e le province concorrono alla formazione ed attuazione dei programmi regionali; svolgono le proprie funzioni adottando ed eseguendo programmi annuali e pluriennali, in armonia con gli obiettivi nazionali e regionali della programmazione, che ne costituiscono il quadro di riferimento.

I comuni e le province esercitano altresì le funzioni amministrative che vengano loro delegate con legge della Repubblica o della Regione.

Capo II

IL COMUNE

Art. 5

(Posizione istituzionale del Comune)

Il Comune è l'ente territoriale di base della Repubblica, è preposto alla rappresentanza e alla cura degli interessi della comunità locale, ne promuove lo sviluppo civile, sociale ed economico ed esercita in particolare le funzioni previste dai successivi articoli.

Art. 6

(Azione dei Comuni)

L'azione dei comuni si ispira al principio della partecipazione popolare alle scelte di politica amministrativa; favorisce lo sviluppo delle formazioni sociali nelle quali si realizza la persona umana e si basa sull'autonomia statutaria.

Essa si conforma, oltre che ai principi costituzionali dell'imparzialità e del buon andamento, al principio di pubblicità in ogni fase del procedimento, salve le deroghe previste dalla legge per la salvaguardia dei diritti fondamentali dei cittadini e della riservatezza necessaria al buon funzionamento della Pubblica Amministrazione.

Art. 7

(Funzioni dei Comuni nel settore organico dei servizi sociali e culturali)

Spetta al Comune nell'ambito dei servizi sociali l'organizzazione e l'erogazione dei servizi personali concernenti:

1) l'assistenza sociale;
2) l'assistenza scolastica;
3) l'assistenza sanitaria e l'igiene pubblica.

Al Comune, inoltre, spettano le funzioni amministrative ad esso attribuite dalla legge della Repubblica e concernenti:

1) la promozione di attività di prosa, musicali e cinematografiche;

2) la tutela e valorizzazione del patrimonio storico, librario, artistico, archeologico, monumentale, paleo-etnologico ed etno-antropologico;

3) la promozione delle attività culturali, con particolare riguardo ai musei, alle biblioteche e alle pinacoteche degli enti locali.

Art. 8

(Funzioni del Comune nell'assetto e nell'utilizzazione del territorio)

Spettano al Comune, nell'ambito dell'assetto e dell'utilizzazione del territorio, le funzioni concernenti:

1) la pianificazione urbanistica del territorio comunale e la disciplina edilizia;

2) la realizzazione e gestione delle infrastrutture e dei servizi pubblici relative agli insediamenti abitativi o di preminente interesse della collettività, quale approvvigionamento idrico, fognature, nettezza urbana, illuminazione pubblica, cimiteri, mattatoi, viabilità interna e foranea, trasporti urbani, pubbliche affissioni;

3) la circolazione e la segnaletica inerenti alla viabilità comunale;

4) la localizzazione degli interventi di edilizia residenziale pubblica, l'acquisizione delle aree, la conservazione e il recupero del patrimonio pubblico e privato, l'assegnazione di alloggi di edilizia residenziale pubblica;

5) i trasporti pubblici locali e la disciplina dei servizi di trasporto a noleggio e dei servizi di piazza;

6) la tutela e la valorizzazione della natura e dell'ambiente, ivi compresi i servizi e le infrastrutture a difesa dagli inquinamenti, nell'ambito dei piani regionali e provinciali;

7) interventi in occasione di calamità pubbliche;

8) edilizia scolastica e relativi servizi di gestione;

9) il controllo e la vigilanza sugli interventi pubblici e privati di trasformazione urbanistica ed edilizia del territorio comunale, salvo quanto riservato dalla legge della Repubblica alla competenza degli organi statali, regionali e provinciali.

Art. 9

(Funzioni del Comune nello sviluppo economico)

Il Comune concorre alla programmazione economica provinciale e regionale ed esercita le funzioni amministrative ad esso attribuite dalla legge della Repubblica concernenti:

1) l'apprestamento e la gestione di aree attrezzate per l'insediamento di attività produttive;

2) la disciplina delle attività commerciali, ivi comprese le fiere e i mercati locali e la redazione di piani per lo sviluppo del commercio locale;

3) la promozione di attività ricreative e sportive, la gestione di impianti e servizi complementari alle attività turistiche, i rifugi alpini, campeggi e altri servizi ricettivi extra-alberghieri;

4) l'assistenza e la tutela dei consumatori, la disciplina annonaria e la vigilanza dei prezzi amministrati;

5) la gestione dei patrimoni comunali e dei beni di uso civico.

Capo III

LA PROVINCIA

Art. 10

(Posizione istituzionale della Provincia)

La Provincia è l'ente locale territoriale preposto alla cura degli interessi della comunità provinciale di cui promuove lo sviluppo socio-economico attraverso la predisposizione di piani nel quadro della programmazione regionale.

Art. 11

(Funzioni programmatorie della Provincia)

Spetta alla Provincia concorrere alla formazione del piano regionale di sviluppo e adottare, in attuazione di questo, uno o più programmi pluriennali per gli interventi pubblici ai fini della promozione e del sostegno delle attività agricole, commerciali, artigiane e turistiche.

La Provincia concorre, altresì, nell'ambito dell'assetto e della utilizzazione del territorio, alla formazione del piano territoriale regionale.

A tal fine la Provincia esplica le funzioni concernenti:

1) la predisposizione e l'adozione del piano territoriale e di sviluppo socio-economico provinciale e la verifica della conformità degli strumenti urbanistici locali ai piani territoriali provinciali;

2) la predisposizione e l'adozione dei piani riguardanti i trasporti pubblici a carattere sovracomunale;

3) la caccia e la pesca nelle acque interne;

4) la difesa del suolo, la tutela delle risorse idriche, nonché gli interventi di tutela e di valorizzazione della natura e dell'ambiente che riguardano il territorio di più comuni;

5) la raccolta e la elaborazione dei dati concernenti l'occupazione e la mobilità del lavoro nell'ambito provinciale.

Il piano provinciale territoriale e di sviluppo socio-economico indica in particolare le diverse destinazioni del territorio in relazione alla prevalente vocazione delle sue parti, le zone di sviluppo delle varie attività produttive anche con riferimento alla riconversione e ristrutturazione di attività industriali e commerciali, nonché alla promozione delle attività agricole e zootecniche, le direttrici di espansione degli aggregati urbani e la conseguente distribuzione territoriale degli interventi di edilizia residenziale pubblica, la localizzazione dei parchi e delle riserve naturali al servizio di più agglomerati urbani, nonché degli altri interventi previsti dal n. 4 del 3° comma.

La legge regionale stabilisce i contenuti minimi, le procedure di formazione e di approvazione, nonché gli effetti del piano, assicurando la partecipazione dei comuni alla elaborazione di esso; stabilisce altresì i modi e i limiti delle verifiche di conformità di cui al numero 1 del 3° comma.

Nell'ambito degli obiettivi fissati dal piano e per la realizzazione degli interventi ad essi connessi che non siano di competenza comunale la Provincia può procedere alla costituzione di aziende speciali da essa dipendenti.

Capo IV

PROVINCE METROPOLITANE

Art. 12

(Aree metropolitane)

Si considerano aree metropolitane le zone del territorio nazionale con una popolazione residente non inferiore a 1.000.000 di abitanti, caratterizzate dalla aggregazione, intorno ad un comune di almeno 400.000 abitanti, di più comuni i cui centri urbani abbiano tra loro continuità di insediamenti e rapporti di integrazione in ordine alle attività economiche, ai servizi essenziali alla vita sociale.

Sono riconosciute a tutti gli effetti le aree metropolitane di Roma, Milano, Napoli, Torino e Genova.

Art. 13

(Costituzione di province metropolitane)

Le aree metropolitane possono essere costituite in province metropolitane con legge della Repubblica, nel rispetto dell'art. 133 della Costituzione.

Il Governo della Repubblica, è tenuto, sentita la regione, alla costituzione e delimitazione delle province metropolitane di cui al secondo comma dell'articolo precedente nonché alla conseguente ridefinizione dei residui ambiti territoriali, a norma della III disposizione transitoria.

Art. 14

(Funzioni delle province metropolitane)

Alla provincia metropolitana sono attribuite, oltre alle funzioni conferite dalla presente legge alle province, quelle spettanti ai comuni in materia di assetto e di utilizzazione del territorio nonché l'organizzazione e la presentazione dei servizi che più direttamente vi sono connessi e che verranno individuati a norma del primo comma lett. A della IV disposizione transitoria.

Art. 15

(Norme applicabili alle province metropolitane)

Si applicano alle province metropolitane, in quanto compatibili, le norme relative all'elezione degli organi, all'organizzazione e al funzionamento delle province previste dalla presente legge.

Art. 16

(Comuni dell'area metropolitana)

Ciascuna provincia metropolitana si ripartisce in Comuni. A tal fine, il suo territorio è suddiviso dalla regione con criteri di omogeneità territoriale e socio-economico nonché di razionale utilizzazione dei servizi, in circoscrizioni comprendenti una popolazione residente non inferiore a 50.000 e non superiore a 200.000 abitanti, salvo che si tratti di far coincidere un comune con il territorio di un comune preesistente che non sia comune capoluogo.

Le disposizioni di cui al precedente comma si applicano anche alle successive modifiche alla delimitazione dei Comuni dell'area metropolitana.

Art. 17

(Insediamento dei comuni dell'area metropolitana)

Nei comuni dell'area metropolitana non possono essere istituiti gli organismi di decentramento comunali di cui alla legge 8 aprile 1976, n. 278.

Con l'insediamento degli organi dei comuni dell'area metropolitana cessano le funzioni degli organi dei preesistenti comuni e degli organismi di decentramento comunale già costituiti ai sensi della legge 8 aprile 1976, n. 278.

Capo V
ORGANI DI GOVERNO

Art. 18
(Organi del Comune e della Provincia)

Sono organi di governo del Comune: il Consiglio, la Giunta e il Sindaco.

Sono organi di governo della Provincia: il Consiglio, la Giunta e il Presidente.

Sono organi di decentramento comunale i consigli circoscrizionali costituiti e regolati a norma della legge della Repubblica.

Art. 19
(Elezione dei consigli comunali e provinciali. Posizione e trattamento dei consiglieri)

L'elezione dei consigli comunali e provinciali, la loro durata in carica, il numero dei consiglieri, nonché la posizione giuridica e il trattamento economico e previdenziale degli stessi sono regolati dalla legge dello Stato.

Il trattamento economico, commisurato all'entità demografica del comune e della provincia, viene aggiornato periodicamente in relazione all'aumento della indennità integrativa speciale.

Spetterà inoltre ai consiglieri una indennità di presenza per ogni seduta cui abbiano effettivamente partecipato.

La legge dello Stato assicura altresì le condizioni per rendere effettivo il diritto di cui all'art. 51, ultimo comma, della Costituzione.

I consiglieri entrano subito in carica all'atto della proclamazione ovvero, in caso di surrogazione, non appena adottata dal consiglio la relativa deliberazione.

Art. 20
(Competenza dei Consigli comunali e provinciali)

Il Consiglio è l'organo di indirizzo e di controllo politico-amministrativo dell'ente.

Nell'ambito delle attribuzioni proprie di ciascun ente, spetta al Consiglio deliberare:

a) lo Statuto dell'Ente, le piante organiche, lo stato giuridico ed il trattamento economico del personale, i regolamenti comunali e provinciali e quelli delle aziende e degli enti dipendenti;

b) i programmi ed i bilanci pluriennali, i conti consuntivi, i piani per lo sviluppo economico-sociale, i piani territorali urbanistici e di settore e le direttive generali per la loro attuazione;

c) la costituzione e la modificazione di forme associative e di istituzioni dipendenti;

d) l'istituzione degli organismi di decentramento e la determinazione delle funzioni loro delegate;

e) l'assunzione diretta dei pubblici servizi e la partecipazione a società a prevalente capitale pubblico;

f) i tributi propri, le tariffe per la fruizione dei beni e dei servizi dell'Ente;

g) gli indirizzi da osservare da parte degli enti dipendenti, sovvenzionati o sottoposti a vigilanza;

h) la contrazione dei mutui e l'emissione di prestiti obbligazionari;

i) le spese che impegnino i bilanci anche per gli esercizi successivi;

l) gli acquisti e le alienazioni di beni immobili.

Spetta altresì ai Consigli:

1) nominare, designare o revocare gli amministratori delle unità di gestione, nonché degli enti ed organismi la cui nomina, designazione o revoca spetti all'Ente;

2) elaborare ed approvare il regolamento interno per il proprio funzionamento.

Le deliberazioni in ordine agli argomenti di cui al presente articolo non possono essere adottate in via d'urgenza da altri organi dei comuni o delle province.

Lo Statuto può riservare ai consigli altre competenze purché rispondenti al ruolo di organo di indirizzo e di controllo politico- amministrativo ad essi spettanti.

Art. 21

(Composizione ed elezione delle giunte comunali e provinciali)

La Giunta comunale si compone del Sindaco, che la presiede, e di un numero pari di assessori stabilito dallo Statuto, non superiore ad 1/5 dei consiglieri assegnati, con arrotondamento per eccesso al fine di ottenere un numero pari.

La Giunta è eletta dal Consiglio nel suo seno nella prima adunanza dopo l'elezione del Sindaco o del Presidente della Provincia.

La relativa deliberazione consiliare è immediatamente esecutiva.

Art. 22

(Durata in carica e dimissioni delle Giunte comunali e provinciali)

La Giunta scade contemporaneamente al rispettivo Consiglio e viene rinnovata integralmente quando, per dimissioni, abbia perduto oltre la metà dei propri componenti.

In ogni caso rimane in carica fino alla nomina della nuova Giunta.

Art. 23

(Competenza delle Giunte comunali e provinciali)

La Giunta è l'organo propulsivo e di preparazione dell'attività del Consiglio; ne attua gli indirizzi e le determinazioni e compie tutti gli atti di amministrazione che non siano riservati dalla legge o dallo Statuto al Consiglio, al Sindaco o al Presidente della Provincia, e agli organismi del decentramento.

Essa riferisce annualmente al Consiglio sulla propria attività nella prima seduta consiliare successiva alla chiusura dell'esercizio.

Art. 24

(Elezioni del Sindaco e del Presidente della Provincia)

Il Sindaco e il Presidente della Provincia sono eletti dal rispettivo Consiglio nel suo seno, nella prima adunanza, subito dopo la verifica dei poteri e l'elezione del Presidente del Consiglio se previsto dallo Statuto.

In caso di vacanza sopravvenuta l'elezione ha luogo nella prima adunanza del Consiglio e comunque non oltre 30 giorni dal verificarsi della vacanza.

Le adunanze di cui ai commi precedenti sono presiedute dal consigliere anziano o dal Presidente del Consiglio ove istituito.

Le relative deliberazioni sono immediatamente esecutive.

Art. 25

(Sindaco e Presidente della Provincia)

Il Sindaco e il Presidente della provincia rappresentano l'Ente,

convocano e presiedono la Giunta, sovraintendono al funzionamento dei servizi e degli uffici e provvedono alla esecuzione degli atti.

Essi esercitano le funzioni loro attribuite dalle leggi, dai regolamenti e dallo statuto e dirigono, altresì le funzioni delegate ai rispettivi enti.

Art. 26

(Attribuzioni del Sindaco come Ufficiale del Governo)

Il Sindaco è nel comune Ufficiale del Governo.

Il distintivo del Sindaco è stabilito con decreto del Presidente della Repubblica su proposta del Ministro dell'Interno.

Quale Ufficiale del Governo il Sindaco nel rispetto delle disposizioni degli organi statali competenti:

a) provvede alla tenuta dei registri di stato civile e di popolazione ed agli adempimenti demandatigli dalle leggi in materia elettorale, di leva militare e di statistica;

b) compie gli atti che negli interessi della pubblica sicurezza, della sanità e dell'igiene pubblica gli sono attribuiti dalle leggi e dai regolamenti;

c) vigila su tutto quanto possa interessare la sicurezza e l'ordine pubblico e ne informa il Prefetto;

d) adotta, con atto motivato e nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico, provvedimenti contingibili ed urgenti in materia di sanità, edilizia e polizia locale indispensabili per prevenire ed eliminare gravi pericoli che minacciano la incolumità dei cittadini o della comunità amministrata e per la esecuzione dei relativi ordini può richiedere alle competenti autorità, ove occorra, l'assistenza della forza pubblica.

Se l'ordinanza è rivolta a persone determinate e queste non ottemperino all'ordine impartito, il Sindaco può provvedere d'ufficio a spese degli interessati, senza pregiudizio dell'azione penale in cui fossero incorsi.

Chi sostituisce il Sindaco esercita anche le funzioni di Ufficiale del Governo.

Ove il Sindaco non provveda ad adottare i provvedimenti di cui alla precedente lettera *d*) e nei casi in cui siano interessati più comuni della provincia, il Prefetto provvede con propria ordinanza o a mezzo di commissario.

Nell'ambito dei servizi di cui al presente articolo, le competenti autorità governative possono disporre ispezioni per accertare il regolare funzionamento dei servizi stessi nonché per l'acquisizione di dati e notizie interessanti altri servizi di carattere generale.

Art. 27

(Revoca dei componenti della Giunta)

La Giunta, il Sindaco, il Presidente della Provincia, i singoli Assessori possono essere revocati dalla carica con deliberazione del consiglio approvata a maggioranza assoluta dai Consiglieri in carica, su proposta motivata sottoscritta da almeno un quarto dei Consiglieri assegnati. La proposta va notificata e non può essere discussa prima che siano decorsi dieci giorni.

La revoca della maggioranza dei componenti della Giunta comporta la cessazione di quest'ultima. La Giunta resta in carica fino alla nomina della nuova Giunta.

Art. 28

(Sospensione e decadenza degli amministratori degli enti locali in dipendenza di procedimenti penali)

I Sindaci, i presidenti delle giunte provinciali, gli assessori comunali e provinciali, i presidenti ed i componenti degli organi esecutivi delle associazioni fra Comuni sono sospesi dalle funzioni quando siano condannati, con sentenza anche se impugnata, ad una pena restrittiva della libertà personale della durata superiore a sei mesi per delitto commesso nella qualità di pubblico ufficiale, o con abuso dei poteri o con violazione dei doveri inerenti ad una pubblica funzione, o alla pena della reclusione di durata superiore ad un anno per qualsiasi delitto non colposo.

I predetti amministratori rimangono pure sospesi finché dura lo stato detentivo quando contro di essi sia emesso ordine o mandato di cattura, o quando ne sia legittimato l'arresto per qualsiasi reato.

Gli amministratori che ricoprono talune delle cariche indicate nel primo comma decadono da esse di pieno diritto, quando siano stati condannati, con sentenza divenuta irrevocabile, alla pena della reclusione di durata superiore ad un anno.

L'autorità giudiziaria deve dare immediata comunicazione delle sentenze di condanna che comportino la sospensione e la decadenza ai sensi dei commi precedenti agli organi che hanno proceduto alla elezione, nonché agli uffici governativi che esercitano per legge il controllo sugli organi degli enti stessi.

Capo VI
DISPOSIZIONI COMUNI

Art. 29

(Statuti comunali e provinciali)

I comuni e le province adottano il proprio statuto nei limiti e con l'osservanza delle norme stabilite con legge della Repubblica.

Gli statuti sono deliberati dai rispettivi consigli col voto favorevole dei due terzi dei consiglieri assegnati.

Qualora non venga raggiunta la suddetta maggioranza, la votazione va ripetuta in una successiva seduta da tenersi entro 30 giorni e lo statuto è approvato se riporta il voto favorevole della maggioranza assoluta dei consiglieri assegnati.

Dopo l'espletamento del controllo da parte del competente organo regionale, a norma dell'articolo 61 della presente legge, lo statuto deve essere pubblicato nel Bollettino Ufficiale della Regione, affisso all'albo pretorio dell'ente per 30 giorni consecutivi e inviato al Ministero dell'Interno per essere inserito nella raccolta ufficiale degli statuti.

Le disposizioni di cui ai precedenti commi si applicano anche alle modifiche statutarie.

Art. 30

(Contenuto degli Statuti)

Gli Statuti disciplinano:

1) le norme fondamentali relative all'organizzazione, alla competenza e al funzionamento degli organi dell'ente ed in particolare:

a) l'eventuale istituzione nelle province metropolitane e nei comuni con popolazione superiore ai 400.000 abitanti del Presidente del Consiglio con funzioni di direzione dei lavori consiliari;

b) le modalità di elezione della giunta, del sindaco e del Presidente della provincia;

c) l'esercizio delle funzioni vicarie del Sindaco e del Presidente della provincia;

d) l'eventuale istituzione di commissioni consiliari a fini preparatori delle deliberazioni del consiglio;

e) le modalità e i tempi di convocazione del consiglio, tutelando il diritto delle minoranze di ottenere, entro termini tassativi, la convocazione del consiglio;

f) i diritti di iniziativa e di controllo dei consiglieri;

g) l'eventuale riconoscimento dei gruppi consiliari e gli strumenti per l'espletamento delle loro funzioni;

h) l'esercizio del diritto di documentazione dei singoli consiglieri e dei gruppi consiliari, salvo le limitazioni previste dalla legge a tutela dei diritti fondamentali dei cittadini;

2) l'assetto dei servizi e degli uffici, prevedendo ove occorre:

a) l'istituzione e l'organizzazione degli uffici amministrativi per gruppi di funzioni omogenee;

b) l'istituzione e l'organizzazione di unità di gestione, preposte alla produzione di beni e servizi e dotate di autonomia funzionale ed operativa nell'ambito dei poteri di indirizzo e di controllo spettanti agli organi di governo dell'Ente;

3) le forme di partecipazione dei gruppi, delle organizzazioni sociali, nonché dei singoli alla elaborazione delle scelte politico-amministrative dell'ente e al controllo sullo svolgimento delle funzioni e dei servizi, ai sensi del successivo articolo 33.

Lo Statuto del comune prevede altresì l'eventuale istituzione di organismi di decentramento cui possano essere conferite competenze deliberative, anche ulteriori rispetto a quelle previste dall'articolo 13 della legge 8 aprile 1976, n. 278.

Art. 31

(Potestà regolamentare dei Comuni e delle Province)

Nel rispetto delle leggi della Repubblica ed in armonia con le disposizioni dello Statuto, il comune e la provincia adottano regolamenti per la disciplina delle rispettive funzioni e delle relative modalità di esplicazione, nonché regolamenti per l'organizzazione ed il funzionamento delle aziende e degli enti da essi dipendenti.

Spetta altresì ai comuni e alle province l'adozione di regolamenti nei quali, salva l'osservanza delle disposizioni previste dalla presente legge e dallo statuto, sono stabilite le norme per la validità delle adunanze del consiglio e delle relative deliberazioni; la disciplina dei casi di astensione dalle votazioni da parte dei consiglieri e dei segretari comunali interessati all'oggetto delle deliberazioni; i casi in cui è richiesta la segretezza delle adunanze e delle votazioni; le modalità per la proposta di elezione dei componenti della giunta; le norme per la decadenza dei consiglieri per mancata partecipazione alle adunanze; le norme relative all'esame delle proposte di deliberazione, delle mozioni, delle interpellanze ed interrogazioni presentate dai consiglieri; le modalità per la ratifica di deliberazioni adottate in via d'urgenza con i poteri del consiglio.

Art. 32

(Funzioni di polizia amministrativa)

Spettano ai Comuni e alle Province le funzioni di polizia amministrativa accessorie o complementari alle funzioni loro attribuite dalla presente legge. Restano ferme in ogni caso le funzioni di polizia amministrativa e di polizia locale, urbana e rurale già demandate ai Comuni dalle leggi vigenti.

Art. 33

(Pubblicità e diritto d'informazione)

La pubblicità degli atti del Comune e della Provincia è assicurata, anche in fase procedimentale, nei modi e nelle forme previste dallo Statuto, con l'obbligo, in ogni caso, dell'affissione all'albo di quelli adottati, per un periodo non inferiore agli otto giorni dopo quello dell'adozione.

Gli Statuti e i regolamenti comunali e provinciali, prima dell'entrata in vigore, sono pubblicati all'albo per trenta giorni consecutivi.

Ogni cittadino ha diritto ad ottenere copia degli atti del Comune e della Provincia secondo le modalità stabilite dallo Statuto e fermo restando il pagamento delle spese a suo carico.

Il segretario del Comune o della Provincia è responsabile degli adempimenti previsti nel presente articolo.

Art. 34

(Notificazione degli atti)

Le notificazioni degli atti dei comuni e delle province sono eseguite da dipendenti comunali o provinciali incaricati con formale provvedimento del Sindaco o del Presidente della Provincia.

Gli incaricati sopraddetti, nello svolgimento delle relative mansioni, rivestono la qualifica di pubblico ufficiale e provvedono, secondo le norme del Codice di Procedura Civile, alla notificazione degli atti propri dell'Ente di appartenenza e di altri Enti pubblici che ne facciano richiesta.

Gli atti concernenti singoli soggetti devono essere comunicati agli stessi in tempi congrui ed in forme che garantiscono la certezza della recezione.

Art. 35

(Partecipazione popolare)

Al fine di promuovere, sviluppare e favorire la più ampia partecipazione di cittadini all'amministrazione locale, i comuni e le province promuovono le iniziative idonee e assicurano in ogni caso il diritto dei singoli di chiedere l'adozione di provvedimenti e di esporre comuni necessità.

I comuni, inoltre, stabiliscono le procedure per:

a) l'indizione di referendum, sia per la consultazione preventiva degli elettori in ordine a deliberazioni da adottare da parte degli organi di governo dell'ente, sia per l'abrogazione di deliberazioni già adottate;

b) il diritto d'iniziativa popolare per provvedimenti di competenza del consiglio o della giunta;

c) la partecipazione dei cittadini alle attività di promozione e gestione nel campo dei servizi sociali e in particolare alle attività culturali nel rispetto del pluralismo, nonché adeguate forme di controllo da parte degli utenti sul funzionamento dei servizi locali.

Il referendum è indetto quando lo richiedano gli elettori dei comuni interessati, nel numero fissato dallo statuto; ovvero un numero non inferiore a un terzo dei consigli comunali o degli organismi di decentramento. Per i referendum comunali il numero degli elettori richiedenti non può essere inferiore a un decimo, né superiore a un quinto.

Per lo svolgimento dei referendum si applicano i seguenti principi:

1) il referendum abrogativo non è ammesso per le deliberazioni relative ai bilanci, all'imposizione di tributi e all'assetto del territorio, nonché per le deliberazioni programmatiche;

2) il referendum non può essere indetto se sono trascorsi meno di sei mesi dal rinnovo del consiglio comunale o se la scadenza di tali organi sia prevista per una data anteriore al semestre;

3) il referendum non può essere indetto se entro l'anno hanno luogo consultazioni elettorali, con la partecipazione degli elettori del comune;

4) in ogni caso non possono essere adottate deliberazioni in contrasto con la determinazione di un referendum prima che sia trascorso un biennio dalla proclamazione dei risultati del referendum stesso.

Per le sanzioni penali si applicano le disposizioni previste dalle leggi vigenti in materia di referendum nazionali.

Titolo II
FORME ASSOCIATIVE E DI COOPERAZIONE

Capo I
(Forme associative e di cooperazione)

Art. 36
(Associazioni intercomunali)

I comuni contigui della stessa provincia aventi ciascuno popolazione inferiore a tremila abitanti possono costituire tra loro, per un periodo non superiore a dieci anni, un'associazione polifunzionale per la gestione congiunta di un complesso di funzioni, in vista della fusione in un unico comune.

Essa è deliberata dai consigli comunali interessati, unitamente al relativo regolamento, a maggioranza assoluta dei loro componenti.

Il regolamento dell'associazione stabilisce le attività e i servizi da gestire congiuntamente, le norme necessarie ai fini dello svolgimento delle stesse e le funzioni che residuano ai singoli comuni; determina la denominazione e la sede dell'associazione; regola i rapporti anche finanziari tra i comuni, e tra questi e l'associazione; detta norme per il recesso di un comune o per l'adesione di altri comuni, nonché per la composizione ed il funzionamento degli organi dell'associazione.

L'associazione dei comuni è approvata con provvedimento amministrativo della Regione cui appartengono i comuni e sostituisce pienamente i comuni stessi nell'esercizio di tutti i poteri relativi alle competenze assegnate all'associazione stessa.

Art. 37

(Organi dell'associazione dei Comuni)

Gli organi dell'associazione dei comuni sono costituiti dall'assemblea dell'associazione, dal comitato esecutivo e dal presidente.

L'assemblea deve essere composta da membri dei consigli comunali interessati in modo da assicurare la presenza dei rappresentanti della minoranza di ciascun consiglio comunale.

Art. 38

(Uffici dell'associazione dei Comuni)

Il regolamento determina le norme generali per procedere ad una ristrutturazione degli uffici e dei servizi dei comuni facenti parte dell'associazione che risponda alle esigenze della gestione unitaria.

Art. 39

(Fusione dei Comuni)

Ai fini della fusione, è indetto, dal presidente dell'Associazione, previa deliberazione dell'assemblea, un referendum delle popolazioni dei comuni interessati.

Se la proposta di fusione riporta il voto favorevole della maggioranza degli elettori residenti nei comuni facenti parte dell'Associazione, la regione con legge decide in ordine alla costituzione del nuovo comune stabilendone la sede e la denominazione.

I comuni preesistenti alla fusione si trasformano in circoscrizioni del nuovo comune con consigli eletti a suffragio diretto anche in deroga alle leggi vigenti in materia di circoscrizioni comunali.

Qualora non venga costituito il nuovo comune, l'Associazione è sciolta e la regione con atto amministrativo provvede alla regolamentazione dei conseguenti rapporti.

Art. 40

(Norme applicabili alle associazioni intercomunali)

Si applicano alle associazioni intercomunali, in quanto compatibili, le norme relative all'organizzazione e al funzionamento dei comuni previste dalla presente legge.

Art. 41

(Convenzioni)

Al fine di far fronte in modo coordinato a esigenze inerenti a competenze particolari, quali gli acquisti e le forniture, l'informazione tecnica, l'addestramento del personale; per disciplinare lo svolgimento di servizi gestiti da un solo comune o da terzi e destinati unitariamente alle rispettive comunità; per realizzare l'esercizio congiunto di servizi o per utilizzare congiuntamente beni singoli o patrimoni, i comuni possono stipulare fra di loro apposite convenzioni alle quali possono partecipare anche altri enti pubblici.

Le convenzioni sono approvate da ciascun consiglio comunale e devono stabilire i fini, le forme di consultazione degli enti contraenti, i loro rapporti finanziari e i reciproci obblighi.

Art. 42

(Deleghe di funzioni)

I comuni, per il più efficace svolgimento dei loro servizi o per la realizzazione di interventi di reciproco interesse, possono stipulare tra loro e con la provincia intese dirette a delegare ad aziende promosse ai sensi dell'art. 11 comma 6° l'esercizio delle relative attribuzioni.

Le predette intese diventano operative solo dopo la loro ratifica da parte dei rispettivi consigli comunali e del consiglio provinciale.

Capo II

COMUNITA' MONTANE

Art. 43

(Natura e ruolo delle comunità montane)

Le comunità montane sono persone giuridiche pubbliche non territoriali, costituite tra i comuni montani o parzialmente montani a norma delle leggi regionali secondo i princìpi stabiliti dalle leggi della Repubblica, allo scopo di promuovere la valorizzazione delle zone montane.

Art. 44

(Funzioni delle comunità montane)

Spettano alle comunità montane le funzioni ad esse espressamente attribuite dalle leggi della Repubblica, quelle ad esse delegate dalle Regioni, dalle Province e dai Comuni, nonché la programmazione, l'organizzazione e la gestione degli interventi speciali per la montagna stabiliti dalla Comunità economica europea o dalle leggi statali o regionali.

Qualora ricorrano i presupposti previsti dall'art. 36 i comuni possono conferire alle comunità montane le funzioni attribuibili alle associazioni medesime.

Titolo III

DEL TERRITORIO

Art. 45

(Circoscrizioni comunali)

L'istituzione di nuovi comuni, la variazione delle circoscrizioni comunali esistenti e la modifica delle denominazioni dei comuni sono disposte, con leggi della Regione, nel rispetto dei princìpi di cui all'articolo seguente.

L'iniziativa delle leggi di cui al primo comma può essere assunta anche dalle popolazioni e dai consigli comunali secondo le norme dettate dalla legge regionale.

La legge regionale detta altresì le norme per la concessione alle borgate o frazioni del regime di separazione delle rendite patrimoniali, delle passività e delle spese.

Art. 46

(Condizioni per la costituzione di nuovi comuni)

L'istituzione di nuovi comuni deve rispondere al principio della realizzazione di convenienti unità amministrative anche per quanto concerne lo svolgimento dei pubblici servizi.

Non può farsi luogo all'istituzione di un nuovo comune quando la popolazione residua del comune o dei comuni di origine o quella del nuovo comune sia inferiore ai 5.000 abitanti.

La disposizione del comma precedente non si applica quando si tratti di fusioni di comuni o di incorporazioni di un comune in un altro.

Nessuna variazione territoriale può essere disposta in modo da determinare discontinuità territoriali nell'ambito dei comuni.

Art. 47

(Consultazione delle popolazioni interessate)

Le variazioni territoriali e le modifiche di denominazione dei comuni devono essere precedute dalla consultazione delle popolazioni dei comuni interessati e dal voto favorevole della maggioranza degli elettori residentt nella località che forma oggetto della variazione.

Art. 48

(Determinazione e contestazione di confini)

Qualora il confine tra due o più comuni appartenenti alla stessa Regione, anche se di province diverse, non sia delimitato da segni naturali facilmente riconoscibili o comunque dia luogo ad incertezze, ne può essere disposta la determinazione con provvedimento amministrativo della regione secondo le norme stabilite dalla legge regionale.

La legge regionale stabilisce altresì le procedure per la definizione amministrativa delle controversie relative a contestazione di confini tra comuni e trá province appartenenti alla stessa Regione.

La determinazione di confini incerti tra comuni appartenenti a Regioni diverse è disposta, anche di ufficio, con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro dell'Interno, sentiti il Consiglio di Stato e le Regioni interessate.

La stessa procedura si segue per la definizione amministrativa a contestazione di confini tra comuni appartenenti a Regioni diverse.

Titolo IV

UFFICI E PERSONALE

Art. 49

(Organizzazione degli uffici)

Per lo svolgimento delle attività istituzionali i comuni e le province hanno una propria organizzazione in uffici ed una propria dotazione organica di personale, secondo un'autonoma regolamentazione nel rispetto dei princìpi contenuti nelle leggi della Repubblica.

L'organizzazione degli uffici e dei servizi deve essere informata ai princìpi del decentramento ed improntata a criteri di efficienza e di economicità di gestione, anche mediante l'utilizzazione di sistemi meccanizzati e la semplificazione dei procedimenti.

Le strutture organizzative saranno dotate della necessaria flessibilità in modo da corrispondere costantemente alle esigenze economiche e sociali delle comunità amministrate.

Art. 50

(Segretari comunali e provinciali)

Ogni comune e ogni provincia ha un segretario titolare di qualifica corrispondente alla classe della quale è assegnato il comune o la provincia.

Il trattamento economico spettante al segretario è a carico del comune o della provincia.

Lo stato giuridico, l'ordinamento della carriera ed il trattamento economico dei segretari comunali e dei segretari provinciali sono disciplinati dalla legge della Repubblica.

Art. 51

(Stato giuridico e trattamento economico del personale)

Lo stato giuridico e il trattamento economico del personale dei Comuni, delle Province e delle Comunità montane sono disciplinati in conformità di quanto previsto dalla legge quadro sul pubblico impiego.

Fino all'entrata in vigore di tale legge il trattamento economico e gli istituti normativi di carattere economico del personale vengono determinati in conformità ai princìpi, ai criteri ed ai livelli retributivi risultanti da accordi nazionali.

I livelli retributivi non potranno in nessun caso essere superiori a quelli contenuti negli accordi suddetti.

L'accordo nazionale viene stipulato tra una rappresentanza del Governo e le rappresentanze dell'Associazione Nazionale dei Comuni italiani (ANCI), dell'Unione delle Province d'Italia (UPI) e dell'Unione Nazionale Comuni Comunità Enti Montani (UNCEM) e le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative, su scala nazionale, dei lavoratori dipendenti.

L'accordo è approvato con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, da adottare entro sessanta giorni dalla sottoscrizione dell'accordo stesso.

Art. 52

(Sanzioni disciplinari)

Le sanzioni disciplinari a carico dei dipendenti delle Province, dei Comuni, delle loro associazioni e istituzioni dipendenti nonché la procedura per l'applicazione delle sanzioni stesse sono disciplinate da apposite norme regolamentari da emanarsi in conformità ai princìpi stabiliti dalle norme di legge vigenti per il rapporto di pubblico impiego.

Il provvedimento disciplinare dovrà svolgersi con tutte le garanzie del procedimento contenzioso e si estingue quando siano

decorsi novanta giorni dall'ultimo atto senza che nessun ulteriore atto sia stato compiuto.

Il procedimento disciplinare estinto non può essere rinnovato.

Art. 53

(Commissione di disciplina)

E' istituita in ogni ente una commissione di disciplina, composta dal capo dell'amministrazione o da un suo delegato, che la presiede, dal segretario dell'ente e da un dipendente designato all'inizio di ogni anno dal personale dell'ente stesso secondo le modalità stabilite dal regolamento.

Art. 54

(Destituzione d'ufficio)

I dipendenti dei Comuni, delle Province e delle loro associazioni nonché delle istituzioni amministrate o dipendenti dai predetti enti, incorrono nella destituzione senza che sia richiesta alcuna procedura disciplinare, nei casi tassativamente previsti per la destituzione di diritto dei dipendenti civili dello Stato.

Il dipendente destituito, ai sensi del comma precedente, e successivamente assolto nel giudizio penale di revisione, è riammesso in servizio nei limiti e con le modalità previste per i dipendenti civili dello Stato.

Titolo V
CONTROLLI

Capo I
CONTROLLO SUGLI ATTI DEI COMUNI E DELLE PROVINCE

Art. 55

(Comitato regionale di controllo)

Per l'esercizio dei controlli previsti dall'art. 130 della Costituzione in ogni capoluogo di Regione è istituito, con decreto del Presidente della Giunta Regionale, l'organo regionale di controllo sugli atti delle province, dei comuni e delle loro associazioni.

L'organo di controllo può essere suddiviso in sezioni per l'esercizio decentrato delle sue funzioni. In questo caso lo statuto o la legge regionale ne determinano il numero, le sedi, la circoscrizione territoriale, nonché le necessarie forme di collegamento anche con gli organi regionali ai fini della determinazione di un comune indirizzo fra le sezioni relativamente all'esercizio del controllo di merito

Art. 56

(Composizione del Comitato)

Il Comitato regionale di controllo e ogni sua sezione sono composti:

a) da quattro membri eletti dal consiglio regionale, scelti tra i cittadini elettori di un comune della regione, in possesso del diploma di laurea in materie giuridiche o economico-finanziarie ed appartenenti alle seguenti categorie: iscritti da almeno 5 anni nell'albo degli avvocati o dei dottori commercialisti; magistrati ordinari o amministrativi o contabili; docenti universitari di materie giuridiche o economiche o finanziarie; avvocati dello Stato; funzionari dirigenti dell'Amministrazione dello Stato, anche a riposo; dirigenti anche a riposo delle regioni e degli enti locali che abbiano svolto le mansioni di ragioniere capo o segretario generale;

b) da due esperti in possesso dei medesimi requisiti richiesti per i membri di cui alla precedente lettera a) designati dalle sezioni regionali dell'ANCI e dell'UPI;

c) da un membro designato dal Commissario del Governo nella Regione scelto tra gli impiegati civili dello Stato con qualifica non inferiore a primo dirigente;

d) da un rappresentante del Ministero del Tesoro e da un esperto in materia sanitaria, designato dal Consiglio Regionale, per l'esercizio del controllo sugli atti delle Unità Sanitarie Locali di cui alla legge 23 dicembre 1978, n. 833.

Il presidente è eletto dal comitato tra i membri della lettera a).

Per ciascun componente è nominato un supplente che interviene alle sedute in caso di assenza o impedimento del rispettivo membro effettivo.

Funge da segretario un dipendente della Regione.

Il Comitato e le sezioni, ove istituite, sono rinnovati integralmente in seguito a nuove elezioni del consiglio regionale nonché quando si dimetta contemporaneamente la maggioranza dei rispettivi componenti.

Art. 57

(Norme regionali)

La legge regionale detta le norme per l'elezione dei componenti di cui alla lettera a) dell'articolo precedente, in modo che sia rappresentata la minoranza e le norme per la tempestiva sostituzione dei membri del comitato in caso di morte, dimissioni, di decadenza per reiterate assenze ingiustificate o per incompatibilità sopravvenuta.

Art. 58

(Incompatibilità)

Non possono far parte dei comitati di controllo:

a) i senatori della Repubblica ed i deputati al Parlamento;

b) i componenti del consiglio regionale;

c) gli amministratori degli enti soggetti al controllo del comitato o della sezione;

d) coloro che si trovano nelle condizioni di ineleggibilità alle cariche di cui alle precedenti lettere b) e c);

e) i dipendenti e i contabili della Regione e degli enti soggetti al controllo del comitato o della sezione.

L'incompatibilità di cui alla precedente lettera d) non si applica ai componenti di cui alla lettera c) dell'articolo 56.

Art. 59

(Spese di funzionamento e posizione dei componenti dei Comitati di controllo)

Le spese per il funzionamento dei comitati di controllo e dei loro uffici sono a carico della Regione.

La legge regionale determina l'indennità da attribuire ai componenti dei comitati di controllo.

Ai componenti dei comitati di controllo, pubblici o privati dipendenti, si applicano le disposizioni degli articoli 2, 4 e 5 della legge 12-12-1966, n. 1078 e degli articoli 31 e 32, primo comma, della legge 20 maggio 1970, n. 300.

Art. 60

(Funzionamento)

I comitati e le sezioni operano collegialmente. Per la validità delle sedute si richiede l'intervento di almeno quattro componenti.

In caso di parità di voti prevale il voto del presidente o di chi ne fa le veci.

Il funzionamento dei comitati e delle loro sezioni, le forme di pubblicità della loro attività, la consultazione delle loro deliberazioni e il rilascio di copie sono disciplinati dalla legge regionale.

Art. 61

(Deliberazioni soggette al controllo di legittimità del comitato)

Il controllo preventivo di legittimità è esercitato sui seguenti atti fondamentali:

a) gli statuti ed i regolamenti;

b) i bilanci annuali e pluriennali;

c) i piani e i programmi;

d) la pianta organica del personale;

e) l'istituzione di tributi e la disciplina della loro applicazione;

f) la costituzione, la modificazione e l'estinzione di forme collaborative e partecipative con altri enti pubblici e con società;

g) la costituzione, la modificazione o la soppressione di servizi o di unità di gestione;

h) la disposizione del demanio e del patrimonio;

i) la contrazione di mutui.

Le deliberazioni di cui al comma precedente devono essere inviate, a pena di decadenza, all'organo di controllo entro dieci giorni dalla loro adozione.

La legge regionale stabilisce le modalità per l'invio delle deliberazioni all'organo di controllo e per determinare con certezza la decorrenza dei termini assegnati ai comitati per l'esercizio del controllo stesso.

Art. 62

(Controllo di legittimità)

Salvo quanto disposto dagli articoli seguenti, le deliberazioni indicate all'articolo 61 divengono esecutive se nel termine di 20 giorni dal ricevimento delle medesime il comitato di controllo non abbia adottato un provvedimento di annullamento, dandone nel medesimo termine comunicazione all'ente interessato.

Il provvedimento di annullamento deve espressamente indicare le norme che si ritengono violate anche con riferimento ai princìpi generali dell'ordinamento giuridico.

Il termine è interrotto per una sola volta se, prima della sua scadenza, il comitato di controllo chiede chiarimenti o elementi integrativi di giudizio all'ente deliberante. In tal caso il termine per l'annullamento ricomincia a decorrere dal ricevimento degli atti richiesti.

Le deliberazioni diventano esecutive anche prima del decorso del termine se il comitato di controllo dà comunicazione di non avere riscontrato vizi di legittimità.

Nel caso di urgenza, le deliberazioni possono essere dichiarate immediatamente eseguibili col voto espresso dalla maggioranza dei componenti i consigli o le giunte.

La trasmissione all'organo di controllo delle deliberazioni di cui al comma precedente, deve avvenire entro cinque giorni dall'adozione, a pena di decadenza.

Art. 63

(Deliberazioni soggette a controllo di merito)

Sono sottoposte al controllo di merito, oltre che al controllo preventivo di legittimità, le deliberazioni delle province e dei comuni concernenti:

a) il bilancio preventivo e le relative variazioni, il conto consuntivo, l'emissione di prestiti obbligazionari, la contrazione di mutui, i contratti che impegnano l'ente per più esercizi finanziari;

b) i regolamenti dell'ente;

c) le alienazioni di beni immobili ed altri contratti e transazioni relativi ai diritti immobiliari;

d) l'assunzione diretta di pubblici servizi e la partecipazione a società a prevalente capitale pubblico;

e) le variazioni della pianta organica, il recepimento degli accordi relativi al trattamento economico e normativo del personale dipendente;

f) la costituzione, la modificazione e l'estinzione di forme associative e di cooperazione.

Il controllo di merito è esercitato anche sotto il profilo della corrispondenza dell'atto ai programmi dell'ente, ai piani regionali e provinciali e agli obiettivi della finanza pubblica locale.

Art. 64

(Modalità del controllo di merito)

Le deliberazioni di cui all'articolo precedente divengono esecutive se nel termine di 20 giorni dal ricevimento, e di 40 giorni quando la deliberazione riguardi il bilancio, il comitato di controllo, con ordinanza motivata da portare nello stesso termine a conoscenza dell'ente, non inviti l'ente stesso a riesaminarlo.

Le deliberazioni rinviate a norma del precedente comma diventano esecutive se il consiglio, a maggioranza assoluta dei suoi componenti, decida di confermarle senza modificazioni e se la deliberazione di conferma non sia annullata per motivi di legittimità a norma dell'articolo 62.

Il termine di cui al primo comma è interrotto per una sola volta se, prima della sua scadenza, il comitato di controllo chieda chiarimenti o elementi integrativi di giudizio all'ente deliberante. In tal caso il termine per la richiesta di riesame scade il ventesimo giorno successivo al ricevimento degli atti richiesti.

Nel procedimento di controllo di merito deve essere assicurato il contraddittorio con i rappresentanti dell'ente interessato, ove questo ne faccia richiesta.

Art. 65

(Controllo successivo di legittimità)

Ogni altro atto non è soggetto a controllo preventivo e diventa esecutivo dopo la pubblicazione all'albo pretorio.

Il segretario dell'ente trasmette mensilmente al comitato di controllo l'elenco degli atti di cui al comma precedente corredato di copia di ciascuno di essi.

Entro venti giorni dalla ricezione il comitato di controllo può pronunciare, con provvedimento motivato, l'annullamento ai sensi dell'articolo 62.

Non sono sottoposti a controllo gli atti meramente esecutivi.

Art. 66

(Controllo sostitutivo)

Qualora le province e i comuni ritardino od omettano, sebbene invitati a provvedere entro congruo termine, di compiere atti obbligatori per legge, il comitato di controllo, d'ufficio o su richiesta dei soggetti interessati, vi provvede a mezzo di un commissario.

Alle spese per il commissario provvede l'ente interessato, salvo rivalsa a carico degli amministratori eventualmente responsabili.

Spetta inoltre all'organo di controllo di dichiarare l'obbligatorietà delle spese dipendenti da disposizioni di legge, da sentenze passate in giudicato o da impegni validamente assunti e di emettere il relativo mandato di pagamento, previa, ove il caso, l'allocazione d'ufficio, nel bilancio, dei necessari stanziamenti.

Art. 67

(Controllo sulle deliberazioni delle aziende speciali e delle unità di gestione)

Le deliberazioni delle aziende speciali costituite dalle province o dai comuni sono sottoposte a controllo secondo le modalità e i termini stabiliti dall'articolo 62.

Le deliberazioni delle aziende stesse concernenti la relazione previsionale, il conto consuntivo, le tariffe dei pubblici servizi, i contratti di mutui, l'organico del personale e i provvedimenti che impegnano il bilancio per più esercizi sono sottoposti ad approvazione da parte del consiglio degli enti da cui le aziende dipendono.

Le deliberazioni dei consigli di cui al comma precedente sono sottoposte al controllo di merito di cui all'articolo 64.

Le disposizioni di cui ai commi precedenti si applicano in quanto compatibili alle unità di gestione istituite ai sensi del precedente articolo 30, 1° comma, n. 2, lett. b.

Art. 68

(Annullamento di atti illegittimi)

Il governo ha facoltà, in qualunque tempo, di annullare, di ufficio o su denuncia, sentito il Consiglio di Stato, gli atti viziati da incompetenza, eccesso di potere o violazione di legge o di regolamenti generali o speciali.

Contro il decreto è sempre ammesso il ricorso per legittimità al Tribunale Amministrativo Regionale con sede a Roma ovvero il ricorso straordinario al Presidente della Repubblica.

Capo II

CONTROLLI SUGLI ORGANI

Art. 69

(Scioglimento consigli comunali)

I consigli comunali e provinciali vengono sciolti con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro dell'Interno, sentito il presidente della Giunta Regionale, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri:

a) per imminente grave pericolo di turbativa dell'ordine pubblico;

b) quando formalmente richiamati dal Prefetto, con lettera da notificarsi ai singoli consiglieri, all'osservanza di obblighi imposti per legge, attinenti al funzionamento degli organi, persistano nel violarli;

c) per mancata approvazione del bilancio.

In tale ultima ipotesi, trascorso infruttuosamente il termine del 30 novembre dell'anno precedente a quello cui il bilancio si riferisce, l'organo regionale di controllo nomina un commissario affinché predisponga d'ufficio lo schema di bilancio da sottoporre ai competenti consigli comunali e provinciali, assegnando ai medesimi, con lettera notificata ai singoli consiglieri, il termine per l'approvazione del bilancio.

Decorso infruttuosamente tale termine l'organo regionale di controllo si sostituisce per l'approvazione del bilancio ai consigli comunali e provinciali.

Di tale provvedimento sostitutivo viene data comunicazione al Prefetto che inizia la procedura per lo scioglimento dei consigli inadempienti.

Con il provvedimento di scioglimento è nominato un commissario che esercita le attribuzioni che gli sono conferite con il decreto stesso.

Il commissario provvede, con nomine da farsi fra gli eleggibili a consigliere, alla sostituzione di coloro che per effetto dello scioglimento dei consigli siano decaduti dall'esercizio di speciali funzioni per le quali la legge richiede qualità di consigliere.

I decreti di scioglimento dei consigli sono accompagnati da una relazione del Ministro proponente contenente i motivi del provvedimento e sono comunicati immediatamente al Senato e alla Camera dei Deputati e pubblicati sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica.

Art. 70

(Sospensione dei consigli comunali e provinciali)

In attesa del decreto di scioglimento, il Prefetto, per motivi di grave ed urgente necessità, può sospendere per un periodo comunque non superiore a 90 giorni, i consigli comunali e provinciali, e nominare un commissario per la provvisoria amministrazione dell'ente.

Il Prefetto può inviare presso le amministrazioni comunali e provinciali apposito commissario per reggerle, per il tempo strettamente necessario, qualora non possano per qualsiasi ragione funzionare.

Art. 71

(Sospensione del Sindaco da Ufficiale del Governo)

Ove il Sindaco o chi ne esercita le funzioni, non adempia ai suoi obblighi di Ufficiale del Governo o non li adempia regolarmente, il Prefetto, previa diffida, può nominare, per un periodo non superiore a tre mesi, un commissario per l'adempimento delle funzioni stesse.

Alle spese per il commissario provvede l'ente interessato.

Art. 72

(Trasmissione di atti al Prefetto)

Ai fini dell'esercizio delle attribuzioni spettanti all'autorità governativa nei confronti degli organi comunali e provinciali, i Comuni e le Province trasmettono al Prefetto copia delle deliberazioni relative alla costituzione e modificazione dei loro organi.

Agli stessi fini i Comitati regionali di controllo trasmettono al Prefetto copia dei provvedimenti di annullamento e di richiesta di riesame delle deliberazioni dei Comuni e delle Province.

Capo III
CONTROLLO SUGLI ENTI LOCALI NON TERRITORIALI

Art. 73
(Controllo sugli atti e sugli organi)

Le deliberazioni adottate dai consigli degli enti locali non territoriali previsti dalla presente legge sono soggette al controllo del Comitato regionale nei casi e con le modalità previste negli articoli 61, 62, 63, 64, 65, 66.

Vanno comunque sottoposte al Comitato regionale di controllo le deliberazioni concernenti lo statuto e i regolamenti dell'ente, lo stato giuridico e il trattamento economico del personale, i piani per lo sviluppo economico-sociale e per l'assetto territoriale ed urbanistico, i bilanci preventivi e le relative variazioni, il conto consuntivo, la contrazione di mutui, gli acquisti e le alienazioni di beni immobili.

Il controllo sugli organi degli enti locali non territoriali previsti dalla presente legge è esercitato dallo Stato, nei casi e con le modalità di cui agli articoli 69, 70 e 72.

Titolo VI
RAPPORTI TRA STATO ED ENTI LOCALI

Art. 74
(Principi generali)

Nella determinazione del proprio indirizzo politico ed amministrativo e nell'esercizio della funzione di indirizzo e coordinamento delle funzioni amministrative regionali lo Stato si ispira al rispetto della posizione costituzionale dei Comuni e delle Province, promuove il coordinamento degli obiettivi di settore con le esigenze delle autonomie locali, assicura univocità di indirizzi da parte delle strutture amministrative proprie, centrali e periferiche.

Art. 75
(Compiti del Ministro dell'Interno)

In attuazione dell'indirizzo politico ed amministrativo deliberato dal Governo, in armonia con gli orientamenti perseguiti con l'esercizio della funzione statale di indirizzo e coordinamento delle funzioni amministrative regionali, e con gli orientamenti della conferenza permanente dei Presidenti delle Regioni, il Ministro dell'Interno assicura la coerenza dell'attività amministrativa dello Stato rispetto alle esigenze delle autonomie locali e del decentramento.

A tale fine il Ministro dell'Interno, d'intesa con il Ministro delle Regioni, promuove periodicamente conferenze di servizi, anche interministeriali, per esaminare provvedimenti legislativi d'iniziativa governativa che concernono i Comuni e le Province, che pre-

vedono il riordino degli uffici periferici dello Stato, che attengono alle procedure per l'adozione di piani e programmi, anche di settore.

Art. 76
(Rapporti con le Associazioni degli enti locali)

Ai fini di cui al precedente articolo il Ministro dell'Interno promuove periodicamente, d'intesa con il Ministro delle Regioni, incontri di lavoro con le Associazioni dei Comuni, delle Province e delle Comunità montane per esaminare questioni generali rilevanti per il buon andamento dei rapporti tra Stato ed autonomie locali, con particolare riferimento a questioni relative alla finanza degli enti locali ed ai rapporti tra amministrazione periferica dello Stato ed autonomie locali.

Art. 77
(Coordinamento dell'amministrazione periferica dello Stato)

In armonia con l'attività di coordinamento dell'azione amministrativa statale con quella regionale svolta dal Commissario del governo nella Regione il Prefetto, quale rappresentante del Governo nella provincia, assicura il coordinamento delle funzioni amministrative dello Stato con quelle esercitate dagli enti locali, per il migliore andamento dell'amministrazione.

Il Prefetto assicura l'attuazione, nell'ambito provinciale, dei programmi governativi ed adotta, nei casi di urgente necessità, i provvedimenti indispensabili nel pubblico interesse nei diversi rami del servizio.

Al fine di rendere organica ed efficiente tale funzione i dirigenti degli uffici statali della provincia trasmettono periodicamente al Prefetto una relazione sulle attività che hanno riflessi sulle attribuzioni di competenza degli enti locali.

Art. 78
(Cooperazione tra Stato ed autonomie locali in ambito provinciale)

Al fine del più efficace esercizio delle funzioni di coordinamento delle funzioni amministrative dello Stato con quelle degli enti locali, il Prefetto periodicamente indice conferenze di servizi con gli amministratori locali e con i dirigenti degli uffici periferici dello Stato, allo scopo di:

— procedere a sistematiche analisi della situazione degli enti locali nella provincia, con particolare riferimento ai problemi connessi allo sviluppo sociale ed economico delle rispettive comunità;

— esaminare la possibilità di favorire lo sviluppo delle forme associative e di cooperazione tra gli enti locali previste dalla legge;

— esaminare l'andamento dei servizi pubblici nell'ambito provinciale;

— elaborare documenti su temi d'interesse generale degli enti locali al fine di esprimere indirizzi relativi al coordinamento dell'attività amministrativa dello Stato con quella degli enti locali;

— esaminare, su richiesta degli amministratori locali, gli schemi di statuto comunale e provinciale;

— formulare indicazioni sull'assistenza che lo Stato può prestare agli enti locali per il migliore funzionamento dei servizi locali e per il migliore conseguimento degli obiettivi della programmazione nazionale o regionale destinati ad essere attuati tramite l'attività degli enti locali.

Il Prefetto comunica al Commissario del Governo nella Regione ed al Presidente della Giunta regionale la data di convocazione delle conferenze di servizi con gli amministratori locali ed i temi posti all'ordine del giorno, al fine di rendere più agevole ed efficace l'esercizio delle funzioni statali e regionali. Il Commissario del Governo ed il Presidente della Giunta regionale possono partecipare ai lavori della Conferenza direttamente o tramite un proprio rappresentante.

Art. 79

(Istituzione del servizio nazionale per l'Informatica degli Enti locali e per la documentazione generale)

Il Ministro dell'Interno, entro il termine di cui al 6° comma della IV disposizione transitoria e finale della presente legge, istituisce con proprio provvedimento il Servizio Nazionale per l'Informatica degli Enti Locali e per la documentazione generale.

Il Servizio dovrà corrispondere all'esigenza di fornire dati, informazioni e documentazioni ai fini della corretta e tempestiva elaborazione delle linee politiche e programmatiche dell'azione di Governo ai vari livelli in tutti i settori di rilevanza generale.

La Banca Dati, da realizzarsi per le necessità informative di cui al precedente comma, dovrà essere strutturata in modo da consentire il collegamento diretto con gli enti locali, per la raccolta e lo scambio delle informazioni.

Titolo VII

RAPPORTI TRA REGIONI E ENTI LOCALI

Art. 80

(Partecipazione dei Comuni e delle Province alla programmazione regionale)

Spetta alla Regione, in armonia con gli indirizzi della programmazione nazionale e nel rispetto dell'autonomia dei Comuni e delle Province, individuare con la partecipazione di questi ultimi gli obiettivi della programmazione regionale territoriale ed economico sociale.

Art. 81

(Esercizio della delega regionale)

Le regioni procedono con legge alla delega delle proprie funzioni amministrative agli enti locali ispirandosi al principio della organicità dei settori di loro rispettiva competenza e assegnando i finanziamenti necessari.

Art. 82

(Forme di controllo ispettivo di competenza degli organi regionali)

Il comitato di controllo può disporre, anche a mezzo dei propri componenti, l'acquisizione diretta di atti o notizie presso i Comuni e le Province ai fini dell'esercizio del potere di controllo ad esso spettante sugli atti di tali enti.

L'amministrazione regionale può disporre ispezioni presso gli uffici comunali e provinciali di cui direttamente si avvale limitatamente all'esercizio delle funzioni e attività loro affidate.

Art. 83

(Leggi regionali di attuazione)

Nel rispetto delle competenze demandate agli statuti e ai regolamenti degli enti locali, spetta alla legge regionale, ai sensi dell'articolo 117 u.c. della Costituzione, l'attuazione dei princìpi della presente legge nei casi in essa prevista.

Art. 84

(Incentivazione per un razionale funzionamento dei Comuni)

Le Regioni, al fine di favorire le fusioni dei Comuni nonché la costituzione di associazioni tra gli stessi ovvero la stipulazione di convenzioni e di intese ai sensi degli articoli 41 e 42, possono erogare appositi contributi finanziari.

Art. 85

(Controllo di efficienza)

Le Regione, anche con incentivi di carattere finanziario, può promuovere e potenziare la costituzione ed il funzionamento di strutture proprie dei Comuni, delle Province e delle loro forme associative rivolte a valutare l'efficienza della propria gestione sulla base dei costi, dei modi e dei tempi dell'azione amministrativa al fine di migliorarne la funzionalità.

Titolo VIII
RESPONSABILITA'

Art. 86
(Responsabiiltà dell'ente verso i terzi)

Le province e i comuni rispondono direttamente del danno ingiusto arrecato da amministratori o dipendenti ad altri soggetti quando questo derivi da un comportamento illecito, fatta esclusione per i casi in cui il comportamento illecito non sia stato posto in essere dall'agente durante il servizio o a causa di esso, ovvero sia riferibile ad un suo comportamento doloso costituente reato.

La responsabilità di cui al 1. comma sussiste anche quando il danno sia stato arrecato nell'esercizio di attività amministrativa in materie delegate dallo Stato o dalle Regioni.

Art. 87
(Danno ingiusto)

E' danno ingiusto quello derivante dalla violazione di diritti soggettivi.

La responsabilità dell'ente sussiste sia se il danno ingiusto derivi dal compimento di atti od operazioni, sia se derivi dall'omissione o dal ritardo ingiustificato di atti od operazioni alla cui emanazione l'amministrazione sia tenuta.

Quando la legge o il regolamento non stabiliscono diversamente, il termine entro il quale l'Amministrazione deve pronunziarsi sull'istanza dell'interessato è di sessanta giorni dalla presentazione dell'istanza.

Trascorso tale termine, l'interessato può far constatare l'inattività dell'amministrazione mediante diffida notificata a mezzo di ufficiale giudiziario.

Decorsi inutilmente trenta giorni dalla notificazione della diffida, l'interessato può esperire l'azione per il risarcimento del danno, senza pregiudizio del diritto alla riparazione dei danni che si siano già verificati in conseguenza dell'omissione o del ritardo.

La notificazione della diffida non è necessaria nel caso in cui la legge qualifichi direttamente come silenzio-rifiuto l'inerzia dell'amministrazione protrattasi per un tempo determinato: in tal caso l'interessato può proporre senz'altro l'azione di risarcimento dopo che sia trascorso il termine stabilito dalla legge.

Quando il danno derivi dalla mancata esecuzione del giudicato formatosi contro l'Amministrazione, l'azione di risarcimento può essere proposta dopo che siano trascorsi sessanta giorni dalla notificazione della decisione del giudice amministrativo che, ai sensi dell'articolo 27, n. 4), del testo unico 26 giugno 1924, n. 1054 o dell'articolo 37, della legge 6 dicembre 1971, n. 1034, dichiara l'obbligo dell'Amministrazione di conformarsi al giudicato.

Art. 88

(Responsabilità degli amministratori e dipendenti verso i terzi)

Gli amministratori e i dipendenti di comuni e delle province i quali, nell'esercizio delle loro funzioni, arrechino, con dolo o colpa grave, un danno ingiusto ai terzi, sono obbligati personalmente a risarcirlo.

Si applicano le disposizioni degli articoli 22, 23, 25 e 26 del decreto del Presidente della Repubblica 10 gennaio 1957, n. 3.

Art. 89

(Responsabilità degli amministratori e dipendenti verso l'ente)

Gli amministratori e i dipendenti dei comuni e delle province rispondono, secondo le disposizioni vigenti in materia per i dipendenti civili dello Stato, dei danni arrecati nell'esercizio delle loro funzioni agli enti stessi, con azione od omissione anche solo colposa.

Gli amministratori e i dipendenti per le responsabilità di cui al presente articolo sono sottoposti alla giurisdizione della Corte dei Conti.

Art. 90

(Azione di responsabilità)

L'azione di responsabilità nei confronti degli amministratori e dei dipendenti dei comuni e delle province è promossa dal Procuratore Generale della Corte dei Conti d'ufficio o su denuncia del Comitato di Controllo.

Essa può anche essere promossa rispettivamente dal Sindaco o dal Presidente della provincia, previa deliberazione consiliare. L'azione di responsabilità può anche essere promossa direttamente da un elettore del comune o della provincia; in tal caso si potrà dar corso al giudizio solo se la sezione giudicante, con ordinanza in camera di consiglio, dichiari l'azione non manifestamente infondata.

L'Amministrazione può sempre costituirsi in giudizio ed, in caso di azione diretta, può essere condannata alle spese di giudizio; l'attore popolare può essere condannato alle spese di giudizio anche a seguito dell'ordinanza di cui al comma precedente.

Qualora sussista fondato timore di pregiudizio dei diritti dell'ente, l'organo che promuove l'azione di responsabilità, può chiedere i provvedimenti cautelari al Presidente della sezione giudicante, che provvede sentito il Procuratore Generale e le altre parti interessate.

Art. 91

(Casi speciali di responsabilità)

Gli amministratori dei comuni e delle province nei casi in cui abbiano:

— dato esecuzione a provvedimenti non divenuti esecutivi a norma di legge;

— effettuato spese o contratto impegni di spese, non deliberati nei modi e nelle forme di legge;

— ordinato spese finanziate con mutui prima che gli istituti mutuanti ne abbiano deliberato la concessione;

— impiegato somme di denaro per fini diversi da quelli ai quali erano destinate;

— deliberato spese senza assicurare la copertura finanziaria; sono responsabili nei confronti dell'amministrazione sia per il danno effettivamente arrecato all'amministrazione sia per lo squilibrio economico-finanziario arrecato al bilancio.

Il danno derivante dallo squilibrio economico-finanziario non sussiste qualora il consiglio provveda a sanare le spese irregolarmente disposte mediante variazioni di bilancio.

Il danno derivante dallo squilibrio economico-finanziario va valutato in via equitativa.

I casi di responsabilità previsti dal presente articolo si estendono ai segretari comunali e provinciali e al ragioniere, ove esiste, a meno che essi dimostrino che il loro consenso nei provvedimenti suaccennati fu dato in seguito ad ordine scritto del Capo dell'Amministrazione.

Art. 92
(Gestione dei beni e conservazione dei documenti)

Gli amministratori ed i dipendenti dei comuni e delle province sono responsabili dei beni e dei documenti loro affidati.

Al fine di assicurare la gestione dei beni e la conservazione dei documenti gli enti adottano appositi regolamenti.

Art. 93
(Responsabilità degli organi collegiali)

Il presidente ed i componenti degli organi collegiali deliberanti sono solidalmente responsabili per i danni derivati da atti od operazioni illegittime poste in essere dal collegio stesso.

La responsabilità è esclusa per i componenti del collegio che abbiano fatto constare nel verbale il proprio dissenso o non abbiano partecipato alla formazione dell'atto o al compimento dell'operazione.

Gli amministratori dei comuni e delle province sono solidalmente o singolarmente responsabili nel caso in cui, essendo a conoscenza di atti pregiudizievoli, non abbiano fatto quanto potevano per impedirne il compimento ovvero non abbiano, senza giustificato motivo, partecipato alle deliberazioni.

Art. 94
(Casi di esenzione di responsabilità)

Sono esenti da responsabilità i dipendenti che abbiano agito per ordine superiore cui devono prestare obbedienza.

Sono del pari esenti da responsabilità gli amministratori ed i superiori gerarchici per gli atti o comportamenti dannosi posti in essere dai dipendenti dell'ente nell'esercizio delle loro attribuzioni, purché la destinazione dei medesimi all'ufficio non sia avvenuta in violazione di legge o di regolamento, e non risultino violati i doveri di buona amministrazione e vigilanza.

L'impiegato è comunque responsabile se ha agito per delega superiore.

Art. 95
(Responsabilità degli amministratori e dipendenti delle forme associative)

Le disposizioni contenute nel presente titolo VIII si applicano agli amministratori e ai dipendenti delle forme di associazione fra comuni e delle istituzioni amministrate dai Comuni, dalle Province o da loro associazioni.

Art. 96
(Responsabilità dei Comitati di controllo)

I componenti dei comitati di controllo sono responsabili nei confronti dell'Amministrazione controllata per i danni arrecati a questa in conseguenza del comportamento illecito nell'esercizio del controllo.

La responsabilità è esclusa per i componenti del Comitato di controllo che abbiano fatto constatare nel verbale il proprio dissenso o non abbiano partecipato alla formazione dell'atto o al compimento dell'operazione.

La relativa azione può essere promossa dal Procuratore Generale della Corte dei Conti.

Art. 97
(Responsabilità del tesoriere)

Il tesoriere ed ogni altro agente contabile, che abbia maneggio di pubblico denaro o sia incaricato della gestione dei beni degli enti di cui al presente titolo, nonché coloro che si ingeriscono negli incarichi attribuiti ai detti agenti, debbono rendere il conto della loro gestione e sono soggetti alla giurisdizione della Corte dei Conti, secondo le norme e le procedure previste dalle leggi vigenti.

Titolo IX

DISPOSIZIONI TRANSITORIE E FINALI

I

I consigli comunali e provinciali devono deliberare lo statuto dell'ente entro un anno dalla data di pubblicazione della presente legge nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica.

Sino a quando lo statuto non sarà in vigore, l'organizzazione e il funzionamento degli enti resteranno disciplinati dalle norme vigenti.

Trascorso infruttuosamente il termine di cui al primo comma, l'organo regionale di controllo provvede ad assegnare ai consigli comunali e provinciali, con lettera notificata ai singoli consiglieri, un termine massimo di giorni 60 per approvare lo statuto.

Di tale diffida viene data, dall'organo regionale di controllo, notizia al Prefetto.

Decorso inutilmente il suddetto termine, si provvede allo scioglimento dei consigli comunali e provinciali a norma dell'articolo 69.

Presso il Ministero dell'Interno è istituito un ufficio per la raccolta e la conservazione degli statuti comunali e provinciali. Le relative modalità di funzionamento sono stabilite con decreto del Ministro dell'Interno.

II

Entro due anni dall'entrata in vigore della presente legge i comuni e le province debbono provvedere, anche in deroga ai limiti di durata eventualmente previsti dai relativi atti costitutivi, alla revisione dei consorzi e delle altre forme collaborative in atto, comunque costituiti, compresi quelli che gestiscono i servizi socio-sanitari, estinguendoli o trasformandoli nelle forme di cooperazione e di associazione previste dalla presente legge, osservate le modalità che li disciplinano.

III

Entro due anni dalla data di pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale della presente legge il Governo è delegato ad emanare uno o più decreti aventi forza di legge per provvedere al riassetto delle circoscrizioni provinciali e alla regolamentazione degli effetti conseguenti attenendosi ai criteri appresso indicati:

1) ciascun territorio provinciale deve corrispondere ad una zona economicamente e socialmente omogenea e con dimensione adeguata al ruolo assegnato alla provincia;

2) ciascun territorio provinciale deve consentire un'organica programmazione delle funzioni e dei servizi previsti dalla presente legge;

3) l'intero territorio di un comune deve far parte di una sola provincia;

4) in nessun caso potranno essere definite nuove circoscrizioni provinciali che comprendano una popolazione inferiore a 250.000 abitanti.

Il Governo provvede alla variazione delle circoscrizioni provinciali sentito il parere della Commissione parlamentare per le questioni regionali, cui vanno trasmessi gli schemi dei decreti corredati dalle deliberazioni delle amministrazioni comunali, provinciali e regionali interessate.

Qualora la commissione parlamentare non esprima il proprio parere entro 60 giorni dalla richiesta il Governo provvede prescindendo da tale parere.

IV

Il Governo della Repubblica è delegato ad emanare, entro diciotto mesi dall'entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti aventi valore di legge ordinaria diretti:

a) a determinare specificamente, in conformità alle norme contenute nella presente legge, le funzioni attribuite ai comuni e alle province.

b) a stabilire le specifiche competenze delle province metropolitane, provvedono a regolare i rapporti finanziari tra la stessa e i comuni in essa ricompresi.

c) a disciplinare la facoltà dei comuni e delle forme associative, delle province, anche metropolitane, di avvalersi degli uffici tecnici dello Stato.

Nell'emanazione dei decreti delegati previsti dal presente articolo il Governo si atterrà ai seguenti princìpi e criteri direttivi:

1) l'identificazione delle funzioni degli enti locali territoriali dovrà rispettare l'organicità dei settori prevista dalla presente legge;

2) non possono essere attribuite alla provincia funzioni amministrative destinate alla generalità dei cittadini;

3) deve essere prevista la riserva alla regione delle funzioni amministrative, relative alle materie di competenza regionale, necessarie per assicurare il rispetto di esigenze unitarie su tutto il territorio regionale e delle funzioni amministrative strumentali rispetto alle funzioni regionali di legislazione e di programmazione.

Le norme delegate previste dal presente articolo saranno emanate con decreto del Presidente della Repubblica su proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri, di concerto con il Ministro dell'Interno e con i Ministri competenti per settore.

Il Governo adotta un primo schema di decreto o di decreti di norme delegate che sottopone al parere di ciascuna Regione, che deve esprimersi entro sessanta giorni. In mancanza si prescinde da

esso. Lo schema di norme delegate, con le osservazioni delle Regioni, viene trasmesso alla Commissione parlamentare per le questioni regionali, di cui all'art. 52 della legge 10 febbraio 1953, n. 62 e successive integrazioni e modificazioni, ed alla Commissione prima del Senato della Repubblica e della Camera dei Deputati, che esprimono il proprio parere entro i successivi trenta giorni. In mancanza, si prescinde dalle osservazioni. Acquisiti i predetti pareri il Governo adotta, se del caso, un nuovo schema di norme delegate che sottopone alle Commissioni parlamentari predette per un secondo esame, da condursi entro trenta giorni dal ricevimento del secondo schema di norme delegate.

Acquisiti i pareri, il Governo delibera in Consiglio dei Ministri il testo definitivo delle norme delegate. In mancanza dei pareri delle Commissioni parlamentari si prescinde da essi.

Entro sei mesi dall'entrata in vigore delle norme delegate di cui al presente articolo il Ministro dell'Interno provvede al riordino degli uffici della Direzione Generale dell'Amministrazione Civile e delle Prefetture al fine di renderli adeguati allo svolgimento delle funzioni ad essi attribuite dalla presente legge e dalle norme delegate, ferme restando le attuali dotazioni dei ruoli.

V

Entre sei mesi dall'insediamento dei consigli delle province metropolitane e dei comuni dell'area metropolitana, le Regioni, con proprie leggi, provvederanno alla soppressione degli organismi comprensoriali e delle forme associative attualmente esistenti, al riordino o alla soppressione degli enti amministrativi dipendenti dalla regione stessa, nonché al riordino delle comunità montane e delle unità sanitarie locali.

La legge regionale stabilisce quanto necessario per ridisegnare gli ambiti territoriali e per riorganizzare l'esercizio delle funzioni già demandate agli organismi ed agli enti ed alle comunità di cui al precedente comma.

La stessa legge regionale dispone circa i rapporti in corso anche di carattere patrimoniale.

VI

Entro sei mesi dall'entrata in vigore delle norme delegate di cui alla IV disposizione transitoria le regioni provvedono, con proprie leggi, a trasferire alle province ed ai comuni, per i rispettivi territori, gli uffici regionali preposti all'esercizio di funzioni amministrative che risultino attribuite o delegate alle province ed ai comuni, a trasferire il personale regionale ai predetti enti nella misura necessaria ad assicurare l'esercizio delle funzioni stesse da parte degli enti locali, a regolare i rapporti finanziari conseguenti, a disciplinare il regime degli affari pendenti.

VII

Entro un anno dalla data di pubblicazione della presente legge nella Gazzetta Ufficiale, le Regioni devono provvedere sia alla ricostituzioni degli organi di controllo in conformità delle disposizioni contenute nella presente legge, sia alla relativa regolamentazione legislativa.

Sino a quando le Regioni non avranno provveduto a norma del comma precedente restano in carica gli organi di controllo previsti dagli articoli 55 e 56 della legge 10 febbraio 1953 n. 62 e l'esercizio del controllo resta disciplinato dalle norme vigenti.

VIII

Le disposizioni della presente legge si applicano all'intero territorio nazionale, fatte salve le competenze legislative ed amministrative spettanti alle Regioni a statuto speciale e alle province autonome di Trento e Bolzano, in tema di ordinamento dei Comuni, delle Province e degli altri enti locali.

IX

Con effetto dalla data di entrata in vigore della presente legge sono abrogate tutte le disposizioni con essa incompatibili, salvo che la legge stessa preveda tempi diversi per la cessazione della loro efficacia.

A partire dal 1. gennaio dell'anno successivo a quello di entrata in vigore della presente legge, sono assunte a carico del bilancio dello Stato le spese che le vigenti disposizioni pongono a carico dei comuni e delle province per servizi e funzioni estranei alle competenze proprie di tali enti.

X

Il Governo della Repubblica, entro cinque anni dall'entrata in vigore della presente legge, è delegato ad emanare, con decreto avente valore di legge ordinaria, un testo unico contenente tutte le disposizioni riguardanti l'ordinamento dei comuni e delle province, quali risulteranno dalle norme legislative al momento vigenti, apportandovi le sole modifiche necessarie al loro coordinamento sulla base dei princìpi contenuti nella presente legge.

2ª assemblea annuale

sorrento 9-12 novembre 1983

BOZZE DI STAMPA

"RUOLO E RESPONSABILITA' DEI COMUNI OGGI E LA PROPOSTA ANCI PER LE UNITA' SANITARIE LOCALI"

Relazione generale di RICCARDO TRIGLIA

SINDACO DI COGNOLO, PRESIDENTE ANCI

Bozze

ASSOCIAZIONE NAZIONALE COMUNI ITALIANI

Amici e colleghi Sindaci, cari Amministratori,

dopo Viareggio '82, quest'anno abbiamo scelto Sorrento come sede dell'Assemblea annuale e possiamo fin d'ora sostenere che, per molti aspetti, è stata un'indicazione giusta. Non solo per la squisita ospitalità — di cui ringrazio, a nome dei convenuti, il Sindaco Cuomo e l'intera città — e neppure tanto per l'indiscutibile bellezza di questa località; ma soprattutto perché la scelta di Sorrento riconferma l'attenzione politica della nostra Associazione verso le comunità locali del Mezzogiorno e, in termini generali, verso le zone più deboli e meno fortunate del Paese.

1) Siamo venuti, dunque, a Sorrento per un obiettivo politico, per dimostrare apertamente il sostegno e la solidarietà di tutti i Comuni italiani nei confronti di queste regioni che pagano più durante la crisi economica e, da qualche anno, sopportano la terribile minaccia del terremoto. L'Irpinia, Napoli e da ultimo Pozzuoli vivono il dramma di famiglie colpite negli affetti e nelle cose. Spesso il Comune, in sintonia con gli interventi dello Stato centrale, deve far fronte, senza grandi mezzi, ai problemi dell'emergenza. Un compito difficile, talvolta ignorato dalla pubblica opinione, svolto sempre, però, con lucida coscienza.

Questa Assemblea, senza retorica, vuole ricordare al Paese intero difficoltà e sacrifici, vuole esprimere ancora una forma di speranza e di solidarietà, vuole strappare al silenzio e all'oblìo il prezioso lavoro, anche se nascosto, di centinaia di onesti amministratori locali.

Onesti, cari amici, e permettetemi d'insistere su questo aggettivo, dal momento che la pubblica opinione fatica, in qualche caso, a riconoscere questa verità. Eppure, quando le cronache riferiscono di azioni criminali, come quelle della camorra e del terrorismo, spesso i nomi di consiglieri comunali, di assessori e di Sindaci compaiono tra le vittime scelte.

Nell'attacco alle istituzioni e alle regole della convivenza civile, si colpisce spesso e volentieri chi rappresenta l'amministrazione locale. Dal che è facile dedurre che la questione morale non gioca, in questo come in altri casi, a svantaggio degli amministratori locali. La verità è che uno scandalismo ad effetto genera confusione e penalizza, il più delle volte, chi compie fino in fondo il proprio dovere. E' tempo di correggere queste distorsioni attraverso uno sforzo di chiarezza e di equilibrio, affinché sia possibile individuare chi sbaglia e, per contro, riconoscere chi opera bene.

Questa è la vera forza della democrazia. Chi teme una prospettiva così semplice e rigorosa, manifesta nel migliore dei casi qualche ambiguità.

Noi, Sindaci di piccoli e grandi Comuni, rappresentanti diretti delle nostre comunità, chiediamo, contro ogni timore e ogni equivoco, di rompere schemi e convenzioni vecchie che soffocano lentamente la democrazia e le istituzioni. In effetti, la richiesta di novità si coniuga con l'esigenza diffusa di riconquistare forme di fiducia e di credibilità nell'organizzazione complessiva della vita politica.

2) Il Paese sta vivendo una fase prolungata di crisi economica e di cambiamenti politici. Il risultato elettorale del 26 giugno conferma, dopo un lungo ciclo di relativa stabilità, la rottura di un equilibrio, senza tuttavia prefigurare una chiara alternativa. Gruppi sociali, categorie, interessi organizzati hanno infranto un sistema di relazioni, assumendo, in qualche modo, un profilo politico autonomo e perciò manifestando la volontà di esercitare direttamente la propria rappresentanza. Ci si può domandare: è un momento ulteriore della crisi o un segno politico della ripresa? Forse è l'espressione del desiderio forte e legittimo di reagire al pessimismo. Ma spesso è una reazione che esalta i bisogni senza scegliere una politica capace di far fronte ad essi. In apparenza, dunque, si manifesta una contraddizione, poiché da un lato sorge una domanda di governo e dall'altro si accresce il distacco dalla politica. In questo contesto, il pericolo di un qualche autoritarismo è certamente attuale. Di qui l'urgenza di rinnovare la politica, al fine di recuperare il legame tra interessi e mediazione generale. Sarebbe un errore imperdonabile immaginare che la crisi dello stato del benessere si riferisca al solo aspetto economico. Un certo rifiuto della politica — i cui segni sono vieppiù espliciti — è un prodotto della crisi dello stato del benessere. In pratica si sta dissolvendo quel compromesso tra mercato e istituzioni che ha caratterizzato le democrazie occidentali negli ultimi decenni. E si sta dissolvendo perché il sistema ha perso efficienza e non è più in grado di distribuire ricchezza. Quel compromesso, fin dalle origini, ha sottratto qualcosa a tutti per garantire, in definitiva, sicurezza e stabilità: ha tolto l'iniziativa ai partiti, quasi « costringendoli » ad occupare lo Stato, ha tolto autonomia ai soggetti sociali, obbligandoli alla più vasta e generica mediazione politica, ha tolto autorità ed efficienza alle istituzioni, sottoponendole al gioco della concertazione pubblica. Questo sistema ha funzionato finché vi è stata certezza di benessere: ha continuato invece a sopravvivere — nel mentre il benessere declinava — solo in virtù della soluzione perversa e devastante dell'inflazione.

3) Siamo dunque immersi nella crisi. Per uscirne occorre la politica. E il suo recupero riguarda tutti perché comporta la ricostruzione dei poteri e l'estensione della democrazia, il rilancio dei ruoli di governo e la conferma della partecipazione. Senza la politica non si gestisce un passaggio

così complesso. C'è la tentazione, talvolta, di adottare soluzioni semplici e di coltivare proposte unilaterali. Ora sembra che il problema principale riguardi i partiti e le loro alleanze, ora le forze sociali e la loro capacità di guadagnare spazi d'intervento, ora le istituzioni e la loro possibilità di riforma. Ma solo tenendo insieme queste diverse prospettive si può sperare di vincere una partita così complessa. Si tratta di ricercare una soluzione che abbia un grande respiro politico. Perché questo soltanto garantisce la valorizzazione dei diversi contributi, al di là degli schemi egemonici o delle discriminazioni ideologiche.

4) Questo disegno richiede un grande senso di responsabilità e di equilibrio. Ciascuna parte deve conservare il collegamento con le altre. Mai, qualcuno o qualcosa, deve sentirsi al centro di questo processo. In realtà, la stessa salvaguardia di ogni autonomia — purché all'interno di una solidarietà più generale — è un requisito essenziale per un progetto politico volto a risanare l'economia e a rinnovare le istituzioni.

L'uscita dalla crisi può avvenire in un modo piuttosto che in un altro. Il nostro compito, in fin dei conti, non può che essere diretto a sostenere un'opera di razionalizzazione che però non intacchi — anzi, se possibile, estenda — i livelli di democrazia. Questa è la sfida vera che può modificare — stavolta positivamente — il cosiddetto « caso italiano ». Nel corso degli anni '70, il Paese ha realizzato forme e condizioni più avanzate di vita democratica. La partecipazione popolare, il decentramento dei poteri, la riforma di grandi settori economici ed istituzionali, hanno contrassegnato una stagione politica intensa e significativa. In un decennio, è cresciuta sensibilmente l'area delle libertà ed è cresciuta la sensibilità generale attorno alla questione delle garanzie democratiche. Il potere si è trasformato, riducendo gli aspetti autoritari e ampliando, di converso, le procedure del consenso e del controllo. Lo Stato nel suo complesso, sia sotto il profilo politico sia sotto quello istituzionale, ha registrato un consolidamento della sua base democratica. Il rafforzamento delle autonomie locali rappresenta un aspetto fondamentale della più generale crescita della struttura democratica del Paese. Una crescita, tuttavia, che ha generato a sua volta eccessi, contraddizioni e vincoli. D'altra parte, molte delle scelte concepite e realizzate in quel periodo hanno preso corpo in ragione di una cultura protesa quasi a sostenere l'obbligo di una riforma in ogni settore, dalla quale doveva spesso seguire la costituzione di un nuovo ente di gestione, meglio se in sostituzione di un precedente organismo. Questo genere di riformismo è alla base di molti fallimenti. E oggi ne paghiamo le conseguenze. Con spirito critico e autocritico, dobbiamo riconoscere che la cultura degli anni '70 ha provocato la diffusione di un modello troppo burocratico, garantito da una rete di poteri reciprocamente condizionati e da un sistema di controlli al tempo stesso complicato e inefficace. Sullo sfon-

do, si supponeva che una forte partecipazione politica potesse costituire la riserva più sicura per la tenuta e il buon funzionamento del sistema. Ma questo modello non ha retto. E non ha retto in termini politici. La caduta della partecipazione — conseguenza diretta della crisi economica e della caduta di molte speranze — ha provocato un altro degrado nelle relazioni sociali ed istituzionali.

5) Ma la critica degli anni '70 — o meglio il rifiuto delle degenerazioni di quell'epoca — condiziona oggi una cultura che, più o meno consapevolmente, rischia di stravolgere le conquiste faticose e difficili di quel ciclo politico. Sicché il rifiuto della invadenza politico-burocratica si capovolge addirittura in rigetto della regola della partecipazione e — perché no? — del consenso stesso. L'efficienza fa premio su tutto: essa, in un certo senso, è il nuovo mito. Un'eco di questa enfasi efficientista — che pure ha le sue buone ragioni — si fa sentire in modo acuto nel dibattito in corso sulla riforma delle istituzioni. In molte proposte pare di scorgere solo una preoccupazione: ridare forza e capacità di manovra ai poteri dello Stato. E per giunta, questi poteri sono tutti ripensati in funzione del massimo vertice di governo. Il centralismo, per questa strada, si ripropone con una autorevolezza straordinaria, dal momento che assume la caratteristica di strumento insostituibile per governare un processo di trasformazione della società e dello Stato.

6) Il sistema delle autonomie, inteso come parte fondamentale dello Stato-ordinamento, ha una responsabilità precisa in questo contesto: ai richiami di una cultura regressiva e a un indirizzo politico puramente controriformista, deve opporre una strategia paziente e rigorosa, volta a rilanciare l'ipotesi di una democrazia più matura anche perché più efficiente. E' una scommessa che trova, per la verità, molti ostacoli. Ma è nostro convincimento che una nuova governabilità richieda una maggiore diffusione del potere, sia pure all'interno di un ordinamento che superi il sovraccarico di burocrazia e conquisti spazi consistenti di efficienza. La partecipazione non può essere un rito cui sacrificare la capacità di governo. Occorre rivedere forme e procedure che, inutilmente, pesano sulle spalle della Pubblica Amministrazione e rendono più difficile il rapporto con i cittadini. Questo problema è sentito fortemente da chi ha responsabilità nel governo locale, laddove l'impatto con la gente è più diretto. Nelle grandi città, soprattutto, si pone la questione di una maggiore « semplicità » o addirittura di un'effettiva trasparenza nel sistema di governo. In prospettiva, il punto di arrivo non può che essere l'affermazione, nel concreto, di uno schema chiaro che preveda un centro di governo e un momento di controllo, senza gli ostacoli che oggi rendono distante e addirittura indefinibile il potere. Le autonomie locali rappresentano un pilastro di questa costru-

zione democratica. Nel loro ambito si gioca la possibilità di verificare — e talvolta di sperimentare — questo processo di cambiamento. E d'altronde le città — e questo è il Paese delle « cento città » — sono per eccellenza il luogo dell'innovazione, sia dal punto di vista economico sia da quello istituzionale. Il governo locale, dunque, è sottoposto alla sfida del cambiamento e al tempo stesso può rappresentare un ambito istituzionale in cui si anticipano o si consolidano nuove forme di governabilità. Ma per vero, allo stato delle cose, anche il sistema delle autonomie locali appare per molti aspetti bloccato: vincoli e incertezze condizionano le sue logiche interne.

7) La riforma dell'ordinamento degli enti locali può forse apparire a taluni una questione tecnica, ma invece rappresenta una condizione politica fondamentale per lo sviluppo ulteriore della democrazia nel nostro Paese. Il prossimo anno, ricorre il cinquantesimo anno di vita della legge comunale e provinciale. Si tratta della legge che detta norme, ancora oggi, sulla gestione degli enti locali. Modificazioni sociali e politiche, innovazioni istituzionali, non hanno garantito finora la formulazione di una nuova ed organica normativa. L'istituzione delle Regioni e il trasferimento — con il decreto 616 — di nuove funzioni agli enti locali hanno trasformato il quadro di riferimento e il terreno operativo. Ma giunti alla soglia della riforma, sempre, in questi ultimi anni, ci si è bloccati. Gli enti locali, in questo quadro, devono così attendere, navigando per quanto è possibile nel mare di cose nuove e cose vecchie, con inevitabile danno e generale insoddisfazione. In questi ultimi anni si è discusso sulla riforma senza per altro giungere mai a risultati concreti. Di questo passo, alimentando a fasi alterne un dibattito stanco e ripetitivo, non si è fatto altro che generare frustrazione e sfiducia. Il Governo ha ripresentato, proprio in questi giorni, un nuovo disegno di legge che reca l'impronta del nuovo ministro degli Interni cui va il riconoscimento pubblico da parte dell'Assemblea dell'ANCI. L'iniziativa del Governo rilancia, all'inizio della IX Legislatura, il confronto parlamentare e politico sul nuovo ordinamento. Il problema, a questo proposito, è quello di realizzare le condizioni per un accordo che coinvolga unitariamente le forze politiche e responsabilizzi ogni parte interessata. Siamo di fronte ad una legge che attua, aggiornandolo e sviluppandolo, un dettato costituzionale. Soprattutto per questo è fondamentale la convergenza di tutte le forze politiche che hanno firmato la nostra carta costituzionale. Il tempo, tuttavia, non gioca a nostro vantaggio. Una discussione prolungata — conseguenza di una affannosa ricerca delle più ampie solidarietà — potrebbe compromettere la possibilità di votare, nel turno amministrativo del 1985, con una nuova legge in vigore. Noi dobbiamo, invece, dare un segno di novità, rompendo la spirale delle discussioni infrut-

tuose. Quel che conta è provocare la rottura dell'attuale immobilismo. Solo così energie ed intelligenze — disperse nell'intrigo del tecnicismo — possono ritrovare lo spunto per un nuovo impegno politico sul versante delle autonomie locali.

8) Se la riforma dell'ordinamento mira a riconferire efficienza e autorevolezza agli enti locali, questo obiettivo si lega anche alla stessa possibilità di restituire poteri ai comuni sul fronte della finanza locale. Anche questo non è solo un aspetto tecnico, ma una precisa questione politica. Più volte l'ANCI ha dichiarato che un sistema di finanziamento che toglie quasi totalmente responsabilità ai Comuni, è un modello che produce uniformità, burocrazia, inefficienza, nonché, in termini più generali, nuove diseguaglianze e più ridotte capacità di rappresentanza democratica. La legislazione degli ultimi anni ha senz'altro corretto sperequazioni e squilibri, ma ha solo debolmente avviato il processo di ricostituzione della cosiddetta area impositiva autonoma. Certo non è facile ricostruire margini di autonomia — non solo di riscossione, ma anche di accertamento — sul versante della politica tributaria. Ma le resistenze — che riproducono le ambizioni razionalizzatrici poste a fondamento della riforma tributaria dei primi anni '70 — sono per altro resistenze che ignorano i guasti provocati da questo meccanismo centralistico. Il Comune, ridotto a terminale di spesa, registra una caduta di credibilità e di forza politica. Questo fenomeno è più marcato negli ultimi tempi, perché più stretti sono diventati i margini della manovra finanziaria e più marcati i vincoli di bilancio. Dopodiché, un atteggiamento oscillante da parte dello stesso Governo alimenta una ridda di proposte e controproposte su cui cresce soltanto il rischio del nostro discredito. L'autonomia impositiva — inserita in una strategia che responsabilizzi gli enti locali e li coinvolga a fondo nella politica di risanamento — rappresenta un modo serio e concreto per sviluppare positivamente il ruolo dei Comuni. Essi ne hanno titolo, visto che sono stati, nel corso degli ultimi anni, tra i pochi enti che nella Pubblica Amministrazione si siano mantenuti all'interno dei vincoli di spesa, rispettando i tetti dei propri esercizi finanziari.

Ma l'autonomia impositiva è altrettanto decisiva sull'altro versante — quello, per intenderci, della perequazione a favore degli enti più deboli — su cui l'Associazione punta con grande energia. Senza autonomia impositiva non si realizzano quelle modifiche — rivoluzionarie in termini di equità e giustizia — che l'ANCI ha sostenuto. Si tratta, a partire dalla finanza locale del 1984, di definire nuovi criteri per il riparto dei trasferimenti aggiuntivi, superando i meccanismi legati alla spesa storica e stabilendo invece nuovi parametri che consentano di tener conto della popolazio-

ne, del territorio, del reddito, della tipologia delle aree in cui i Comuni sono collocati. Questo obiettivo deve restare al centro della battaglia dell'ANCI e questa Assemblea deve sostenerne, con piena coscienza, lo spirito e il senso politico.

9) Per giunta, un sistema che riconferisce poteri d'imposizione tributaria agli enti locali è un sistema che introduce nuove norme di comportamento politico. Uno dei mali che a volte intacca la credibilità degli amministratori locali è proprio l'assenza di responsabilità sul versante delle entrate del bilancio. Una prospettiva che ricostruisca questa responsabilità porterà inevitabilmente ad aumentare la partecipazione e l'interesse dei cittadini alle scelte dell'Amministrazione. Una partecipazione critica, s'intende, ma che pure servirà a rafforzare il legame tra ente locale e cittadino, a gestire con sempre maggiore efficienza e minori sprechi i servizi, a superare quella cultura del gratuito che si è estesa ben oltre la fascia di cittadini socialmente deboli (e quindi da proteggere), provocando gravi danni, anche se con spese marginali, alla nostra immagine. Questa responsabilità in ordine alle entrate aiuterà anche a valutare meglio le capacità di governo degli amministratori locali e a selezionare con criteri più certi e più severi la classe dirigente locale.

Accanto a questo, però, l'ANCI chiede, in modo alto e forte, che gli amministratori locali siano messi in condizione di poter svolgere con serenità il proprio mandato. L'approvazione di una nuova normativa sullo status degli amministratori — sulla quale esiste una vasta intesa tra le forze presenti in Parlamento — è una nostra richiesta precisa e inderogabile.

10) Il nostro senso di responsabilità non ci consente, comunque, di sorvolare sulle più smaccate denigrazioni verso i poteri locali e l'esercizio delle loro funzioni. Da quando una riforma importante — senz'altro con difetti da correggere — ha posto in essere un governo diverso della salute pubblica, assegnando nuovi compiti a Comuni e Regioni, si è andata accreditando l'accusa di un generale dissesto del servizio sanitario, indagando superficialmente sulle cause delle inefficienze e addossando colpe a chi, nella confusione dei poteri e nel caos delle attribuzioni, non ne porta che poche soltanto. Non vi è persona ragionevole che possa credere a una così rozza polemica. Si criminalizzano le USL in forza di argomenti contraddittori e analisi superficiali. La riforma sanitaria, che pure non ha sperperato risorse, può nei fatti aver riprodotto disservizi e diseconomie, ma senz'altro ha dalla sua parte il merito di aver razionalizzato i meccanismi di spesa, superando una gestione legata agli interessi delle categorie, immaginando un sistema

— rimasto, purtroppo, largamente sulla carta — fondato sul controllo e la partecipazione dei cittadini a livello territoriale.

Alla luce delle esperienze e dei fatti s'impone certamente una seria riflessione sugli esiti concreti della riforma. E' però necessario evitare quel facile scandalismo che quando assume toni smaccati può far nascere il sospetto che nasconda interessi particolari, lesi dal nuovo sistema e sostanzialmente in contrasto con gli obiettivi sociali della riforma. L'ANCI, in quanto rappresentanza generale delle USL, in questi mesi ha insistito sulla ricerca di correttivi e di modifiche che possano — in base alle risorse disponibili e in relazione a opportune procedure di controllo del pubblico denaro — assicurare un servizio più razionale e al tempo stesso più collegato ai bisogni delle persone. All'interno dell'Assemblea di Sorrento si svolgerà l'incontro nazionale delle USL che, per l'appunto, affronterà distesamente questi problemi, in collegamento con tutti i diversi settori dell'Associazione. Le risposte meditate e i progetti seri sono, senza dubbio, gli strumenti migliori per rispondere alle critiche infondate e scorrette.

11) I Comuni, nella loro iniziativa, pongono dunque sul tappeto l'esigenza di un processo di responsabilizzazione che valga come criterio generale e parimenti coinvolga tutte le diverse realtà istituzionali dell'ordinamento repubblicano. Nel recente passato, l'ANCI ha rilevato che permangono disparità nei rapporti tra i pubblici poteri e che spesso si riproducono vizi centralistici, oramai anche a livello delle stesse Regioni. In questa sede ribadiamo le nostre preoccupazioni che — alla luce del recente decreto istitutivo della Conferenza Stato-Regioni, privo addirittura di cenni su eventuali forme autonome di coinvolgimento degli enti locali — ricevono, per così dire, nuova conferma. E' nostro dovere, comunque, indicare proposte innovative che rendano più coerenti le relazioni tra Stato ed enti locali, nonché tra questi ultimi e le Regioni. L'ANCI, a questo preciso riguardo, s'interroga sulla possibilità di chiedere al Governo e al Parlamento di avviare in tempi stretti un confronto politico sulla eventuale costruzione di una legge quadro che definisca l'autonomia dei Comuni di fronte all'intervento legislativo delle Regioni. Nell'ambito di questa riflessione, un punto fondamentale che dovrà essere affrontato riguarda la modifica dell'attuale normativa che regola l'accesso diretto alla Corte Costituzionale: com'è noto questa possibilità non è consentita a Comuni e Province che solo in via incidentale, nei casi di controversia su leggi dello Stato e delle Regioni, possono chiedere il ricorso. Infine ci auguriamo che proprio con la Conferenza delle Regioni — ora dotata di strutture permanenti — si possa aprire un confronto e un dialogo franco che servano anche a ridurre il clima di

forte contestazione che sale ormai dai Comuni — e non solo da essi — verso l'istituto regionale.

12) La nostra Associazione, cari amici Sindaci e amministratori, è in fase di crescita continua. Possiamo dire, con soddisfazione, di essere una struttura che non soffre della crisi di rappresentatività. E ormai è giunto il momento di fissare nuovi obiettivi. Non basta più esercitare un generico ruolo di rappresentanza politica, occorre invece collegare questo ruolo alla capacità tecnica di assicurare informazioni e servizi adeguati alle richieste degli enti associati. Si tratta, dunque, di compiere un salto di qualità. Ma questo passaggio richiede una disponibilità e un impegno più estesi da parte di tutti noi. Riusciremo a migliorare e a rafforzare la nostra organizzazione, se rafforzeremo le condizioni di un lavoro collegiale. L'ANCI è l'Associazione dei Sindaci e degli amministratori, non è la camera di compensazione degli apparati politici. C'è un margine consistente di autonomia della funzione amministrativa che va recuperato, se non vogliamo che si disperda o si consumi al fuoco di una polemica ingannevole. Nell'ANCI devono avere più spazio, più voce, più forza, i sindaci e gli amministratori, affinché possano concorrere con autonomia e credibilità alla formazione delle scelte politiche. Noi certamente non partecipiamo alla sagra del qualunquismo che mette in mora il sistema dei partiti.

Noi ribadiamo, invece, la fiducia verso questi canali di partecipazione e di proposta che hanno costruito la Repubblica e sostanziato, difeso e rafforzato la democrazia italiana. La nostra posizione sollecita piuttosto una reale autonomia e capacità di rappresentanza di Sindaci e amministratori. Quanto più è forte questa rappresentanza, tanto più è credibile la nostra Associazione. E la credibilità ci serve per rappresentare con autorevolezza i Comuni nel confronto con le forze sociali, il Parlamento, il Governo. Da sempre abbiamo inteso l'autonomia come responsabilità, dal che sempre abbiamo riconfermato che la nostra funzione non può — come per una forza politica — giocarsi all'interno di uno schema di maggioranza e di opposizione rispetto all'azione di Governo.

Siamo una parte istituzionale della Repubblica e ci compete, pur senza acquiescenze e subalternità, un ruolo di corresponsabilità nella gestione dello Stato. Il Presidente del Consiglio, prima di questa Assemblea, ha voluto ricevere l'ANCI e le altre Associazioni delle autonomie per esprimere l'attenzione del Governo ai nostri problemi, da quelli immediati (come la Finanza locale per il 1984), a quelli di più vasto respiro politico (come la riforma dell'ordinamento). E' l'inizio di un confronto sul quale vogliamo impegnarci con lealtà e spirito costruttivo. Al Presidente Craxi giunga da Sorrento il saluto cordiale di tutti gli amministratori locali.

13) Cari amici, voglio augurarmi che il dibattito di questa Assemblea sappia affrontare, con la concretezza che distingue gli amministratori, le tematiche più attuali ed urgenti, sia nelle sedute plenarie sia nei gruppi di lavoro, chiamati a discutere problemi delicati e complessi come quelli del condono edilizio, del contratto dei dipendenti, dei controlli e della responsabilità degli amministratori locali.

Sono certo che si tratterà di un lavoro intelligente, privo d'indulgenza verso le rituali lagnanze. Dopo Viareggio '82 e Sorrento '83 la città che ci ospiterà il prossimo anno dovrà accogliere una Associazione più matura e più forte.

Stampa: *LA TIPOGRAFICA* - Roma

2ª assemblea annuale
sorrento 9-12 novembre 1983

BOZZE DI STAMPA

I PROBLEMI DELLA FINANZA LOCALE

Relazione del Sindaco di Roma UGO VETERE

ASSOCIAZIONE NAZIONALE COMUNI ITALIANI

L'introduzione del concetto di finanza pubblica ha fatto finalmente cadere, da alcuni anni a questa parte, quella netta separazione che vigeva tra finanza del settore statale e finanza locale, causa primaria dell'eccessiva e oppressiva supremazia della prima sulla seconda e del completo dissesto finanziario delle autonomie locali, ridotte a rango di enti di spesa senza autonomia finanziaria, senza un rapporto di interdipendenza tra i diversi comparti finanziari della finanza complessiva.

Quel tipo di impostazione della gestione della cosa pubblica non poteva, col trascorrere del tempo, non produrre quei guasti che tutti conoscono, a cui fu posto un freno nel 1977, con il primo decreto Stammati e con alcuni provvedimenti successivi.

Oggi, quindi, si parla più concretamente di finanza pubblica o, meglio, di finanza del settore pubblico allargato, comprendendo in essa l'insieme di tutte le risorse che, direttamente o indirettamente, sono gestite dalla mano pubblica.

E' del tutto ovvio che questa più moderna e più concreta visione della gestione della cosa pubblica abbisogna, per essere produttiva, di effetti positivi e capaci di eliminare i mali passati, di essere coordinata e finalizzata in modo da mantenere sempre nel giusto equilibrio gli interessi generali e le diverse sfere di autonomia, garantite dalla Costituzione e realizzare una effettiva sintesi tra l'esigenza del rigore e quella dell'equità.

Un attento esame della evoluzione che, dal 1977 ad oggi, ha interessato questo importante aspetto della vita del Paese deve necessariamente essere compiuto per poter capire — prima di avanzare proposte alternative ed indicare soluzioni diverse — le lacune ed i difetti anche gravi di una legislazione convulsa e spesso contraddittoria che in assenza di un nuovo quadro normativo della finanza locale ha, comunque, consentito, pure se tra tante difficoltà e soprattutto per merito del sistema delle autonomie, di compiere passi decisivi verso una presa di coscienza che riconosce gli Enti locali al centro e non più ai margini dell'attività politica ed economico-finanziaria del Paese.

Mi sembra, quindi, che tale esame debba partire dalla verifica di come si è mossa, negli ultimi tempi, la finanza locale, nel più vasto e complesso comparto del settore pubblico allargato, mettendo a confronto alcuni dati contabili riferiti all'insieme degli Enti locali ed al settore statale e ciò anche allo scopo di fare giustizia di molti luoghi comuni.

Ebbene, se si mettono a confronto i dati di cassa relativi alla gestione di *parte corrente* del settore statale con quelli della finanza locale emerge una situazione che vede gli Enti locali in un continuo stato di « avanzo », sia pure non lineare, nel periodo di tempo considerato, mentre la finanza del settore statale, nello stesso arco di tempo, registra un disavanzo di parte corrente in vertiginosa crescita.

Infatti, mentre i risultati di parte corrente del settore della finanza locale passano da +1.399 miliardi del 1978 a +319 miliardi del 1979, a +1.495 miliardi del 1980, a +430 miliardi del 1981 ed a +150 miliardi del 1982, il risultato di parte corrente del settore statale passa da —16.970 miliardi del 1978, a —17.755 miliardi del 1979, a —18.490 miliardi del 1980, a —31.093 miliardi del 1981, a —39.564 miliardi del 1982.

Va subito osservato, al fine di evitare l'insorgere di possibili equivoci che, per gli Enti locali, l'avanzo corrente in termini di cassa è un fenomeno fisiologico che prescinde dalla adeguatezza o meno delle risorse disponibili.

Le norme attualmente in vigore sulla finanza locale, infatti, vietano agli Enti locali di effettuare pagamenti in misura maggiore delle riscossioni, divieto che, invece, non esiste per lo Stato.

Quanto, poi, all'andamento dell'avanzo corrente di cassa, che presenta un trend in diminuzione, questo trova giustificazione da un lato nelle disposizioni degli ultimi due anni che hanno ridotto i trasferimenti dallo Stato in termini di cassa e, dall'altro, in un accentuato impegno da parte delle Autonomie locali nell'accelerazione delle procedure di spesa.

Va inoltre osservato — a chiarimento di una diminuzione degli avanzi in un numero crescente di Comuni — anche per le considerazioni che saranno più appresso esposte, che il risultato positivo di parte corrente del settore della finanza locale è stato conseguito in costanza di norme finanziarie che hanno attribuito — in modo decrescente rispetto all'andamento reale del costo della vita — alle Province ed ai Comuni risorse che hanno consentito agli stessi spese sulla base di dati contabili storici e non di quelli propri delle realtà locali e facendo riferimento, altresì, a tassi programmati di inflazione, rivelatisi, poi, di misura inferiore a quelli dell'effettivo deprezzamento della moneta.

Si può, quindi, tranquillamente affermare che la finanza locale, dal 1978 al 1982, con a disposizione risorse assai scarse e con ferrei limiti di spesa, legati agli irreali tassi programmati di inflazione, hanno realizzato « avanzi » di parte corrente, mentre il settore statale ha prodotto disavanzi sempre crescenti, il cui andamento, espresso percentualmente, è stato il seguente: +4,62% dal 1978 al 1979, +4,13% dal 1979 al 1980, +68,16% dal 1980 al 1981, +27,24% dal 1981 al 1982.

Per un più attento esame di questo dato occorrerà esaminare meglio la componente interna di tale disavanzo attribuibile all'organizzazione diretta

dello Stato e degli Enti pubblici, in modo che la comparazione con gli Enti locali risulti poi chiara.

Il dato, comunque, resta.

Le considerazioni che scaturiscono dall'esame dei bilanci ordinari del settore della finanza locale non possono fare solamente riferimento a quanto emerge dalla quantificazione dei risultati di parte corrente dei bilanci medesimi, che già di per se stessi risultano abbastanza eloquenti, ma debbono anche tenere conto dei criteri che Governo e Parlamento del Paese hanno varato, anno per anno, per la costruzione dei bilanci degli Enti locali, criteri che hanno vieppiù ridotto le autonome possibilità di gestione degli Enti stessi, in quanto, con la loro applicazione, è sempre più diminuita la quantità delle risorse disponibili da destinare a quella parte della spesa corrente che può essere definita « programmabile », in contrapposizione a quella sicuramente più rigida del personale e degli oneri finanziari.

Questo perché i suddetti criteri hanno avuto per base un sistema di norme che, mentre fino al 1982 garantivano agli Enti locali i mezzi necessari per far fronte, con relativa tranquillità, ma sempre sulla base di precisi programmi di investimento, alle spese di personale e del servizio mutui, dal 1983 questa copertura non è più garantita, con la ovvia conseguenza che i bilanci di Province e Comuni sono diventati sempre più rigidi e sempre meno gestibili.

Se, quindi, il sistema di graduale integrazione della finanza locale in quella più generale, e conseguente massima responsabilizzazione degli Amministratori locali, ha permesso dal 1977 al 1982, in attesa dell'assetto definitivo della finanza locale, di fare ordine nei conti degli Enti locali e di consentire, nello stesso tempo, una certa maggiore sicurezza di gestione, sia pure in una situazione economica generale che si andava sempre più degradando, nel 1983 i bilanci degli Enti locali sono stati costretti entro limiti finanziari decisamente molto angusti, a causa di una legislazione sempre più ferrea e sempre più restrittiva, con il risultato che il quadro complessivo non sta procedendo secondo la tendenza apertasi con i provvedimenti del 1977, ma verso un nuovo periodo di incontrollabilità della gestione.

La conseguenza di tutto ciò è che si comincia di nuovo a parlare della formazione di disavanzi sommersi, cosa questa che non giova certamente a quei principi di chiarezza e di trasparenza di gestione a cui, da qualche tempo, tutti fanno riferimento e per i quali abbiamo iniziato e non concluso una vertenza di valore nazionale.

Questa situazione ha riprodotto, in termini di comportamento, una netta frattura tra il comparto della finanza statale e quello della finanza locale.

Infatti, mentre lo Stato, come si è potuto constatare dall'andamento della gestione corrente del bilancio, all'occorrenza, ha avuto la possibilità di espandere la propria capacità di spesa, sia pure con un indebitamento che

grava sulla società italiana, per contro l'attività finanziaria degli Enti locali è rimasta imbrigliata nei limiti fissati dalla legge e si trova oggi di fronte a problemi nuovamente drammatici come sono quelli — ad esempio — della sanità, dei trasporti, del personale e degli investimenti. Problemi che il sistema delle autonomie non è in grado di risolvere da solo permanendo l'attuale contraddizione tra principi enunciati e realtà della finanza locale.

La contraddizione in termini di risultati di gestione appare evidente; meno evidente, anzi del tutto incomprensibile, resta il comportamento di chi, in una situazione generale di malessere economico che richiederebbe — semmai — la massima collaborazione di tutte le forze democratiche e dei responsabili di tutti i settori operativi, crede di poter portare a soluzione i problemi del Paese riproponendo la vecchia e ormai superata separazione tra finanza locale e finanza statale, che tanti guasti aveva creato in passato al sistema economico nazionale e locale.

Questa tendenza va emergendo in maniera sempre più preoccupante a causa delle diverse disposizioni di legge che, da un lato, vincolano in maniera sempre più rigida le risorse degli Enti locali e, dall'altro, pongono nuovi oneri a carico dei medesimi, senza indicarne i necessari mezzi di copertura. A ciò aggiungasi il comportamento degli organi statali per quanto concerne l'erogazione materiale dei fondi assegnati che non avviene in sintonia con i tempi tecnici di spesa delle autonomie locali.

Questa situazione determina uno stato di difficoltà diffusa negli Enti locali che, non bisogna dimenticarlo mai, rappresentano i primi e diretti interlocutori delle fasce sociali ed economiche — specie quelle meno protette — per superare il quale spesso è necessario intervenire anche in carenza dei necessari trasferimenti statali, attraverso il ricorso alle anticipazioni di tesoreria che finiscono per costituire un ulteriore elemento negativo nella gestione corrente, sottraendo disponibilità che una maggiore puntualità da parte dello Stato permetterebbe di destinare al soddisfacimento di bisogni di primaria importanza per i cittadini.

Anche quando si passa ad esaminare l'andamento del disavanzo in c/capitale, si deve convenire che il comportamento degli Enti locali è stato del tutto coerente con gli orientamenti di carattere generale che individuano nell'aumento e nell'accelerazione delle spese di investimento una delle condizioni per fare uscire il Paese dalla stretta economica.

Anche qui occorre fare una precisazione: quando si parla di indebitamento in c/capitale ci si riferisce al complesso dei pagamenti effettuati per tale comparto e coperto mediante ricorso all'indebitamento e, quindi, al netto delle entrate in c/capitale proprie.

I dati, riferiti ai pagamenti in c/capitale, per il periodo dal 1978 al 1982, evidenziano per il settore statale, una situazione di disavanzo, pari a 8.132 miliardi nel 1978, a 9.130 miliardi nel 1979, a 10.582 miliardi nel

1980, a 11.416 miliardi nel 1981 ed a 16.834 miliardi nel 1982, con un incremento percentuale che passa dal 12,27% dal 1978 al 1979, al 15,90% dal 1979 al 1980, al 7,88% dal 1980 al 1981 ed al 47,45% dal 1981 al 1982.

Per contro, i pagamenti in c/capitale del settore della finanza locale evidenziano un disavanzo che è stato di 1.207 miliardi nel 1978, di 1.197 miliardi nel 1979, di 1.770 miliardi nel 1980, di 4.285 miliardi nel 1981 e di 5.665 miliardi nel 1982.

Percentualmente, mentre il disavanzo in argomento è quasi identico nel 1978 e nel 1979, esso si incrementa del 47,86% dal 1979 al 1980, del 42,10% dal 1980 al 1981 e del 32,20% dal 1981 al 1982.

E' evidente l'importante contributo fornito dagli Enti locali alla spinta nelle spese in c/capitale, tanto che, dati obiettivi alla mano, si può tranquillamente affermare che Province e Comuni hanno, almeno in certi momenti, concorso nella realizzazione degli investimenti in misura percentuale maggiore dello Stato, il quale spesse volte realizza i propri interventi mediante trasferimenti in linea capitale che ovviamente hanno una velocità superiore — in termini di bilancio, non di sempre realizzazione pratica — a quella che occorre quando si procede invece direttamente alla realizzazione di un'opera come avviene da parte degli Enti locali.

Da quanto sin qui esposto, si rileva, in modo incontrovertibile, che gli obiettivi individuati dal Legislatore e che l'intero comparto della finanza pubblica doveva impegnarsi a raggiungere per cercare di fermare il processo inflattivo in atto, sono stati rigorosamente rispettati soltanto dagli Enti locali.

Costituisce valida dimostrazione di quanto sopra il continuo incremento delle quote di interesse per l'estinzione dei mutui che sono passate, in termini assoluti, da 1.452 miliardi nel 1978 a 2.300 miliardi nel 1982, con un incremento percentuale del 58,40%.

Infatti, come in precedenza rilevato mentre le spese correnti degli Enti locali sono state notevolmente contenute, le spese in c/capitale hanno, per contro, subito una notevole accelerazione.

Non sembra che lo stesso possa dirsi per il settore statale, almeno per quanto riguarda l'andamento della spesa corrente.

Certo l'accelerazione della spesa in c/capitale produce, per forza di cose, spesa corrente aggiuntiva, sia per l'aumento degli oneri per l'ammortamento dei mutui contratti per finanziare gli investimenti sia per il funzionamento delle opere realizzate.

Conseguentemente, il graduale disimpegno da parte dello Stato nel garantire agli Enti locali i mezzi per fare fronte agli oneri dei mutui e la quantificazione dei trasferimenti ordinari in relazione ai tassi programmati di inflazione, sempre inferiori a quelli reali, stanno producendo una situa-

zione di seria crisi finanziaria delle Province e dei Comuni, costretti a costruire e deliberare bilanci sempre più rigidi e sempre più lontani dalle effettive esigenze delle collettività amministrate.

Per di più sia le spese di personale sia quelle per beni e servizi ed in particolare quelle relative all'assistenza crescono in misura percentuale maggiore del tasso di inflazione programmato, per cui in termini reali si ha una contrazione dei servizi medesimi.

A maggior sostegno delle argomentazioni sin qui illustrate, si può passare ad analizzare aggregati di flussi finanziari più semplici, per meglio dimostrare, ove vi fossero ancora dubbi, che gli Enti locali sono stati costretti a sopportare, in questi ultimi anni, una grande parte dei sacrifici che dovevano essere più equamente distribuiti tra settore della finanza statale e quello della finanza locale.

Se si considerano le entrate tributarie degli Enti locali si deve dire che, anche qui, i Comuni hanno fatto il loro dovere.

Infatti, le entrate tributarie comunali sono passate, in termini assoluti, da 1.109 miliardi del 1978 a 2.700 miliardi nel 1982, con un incremento percentuale del 143,46%.

Le maggiori risorse tributarie statali (passate da 43.751 a 109.894 miliardi nello stesso periodo) non sono state equamente distribuite in campo nazionale, in quanto i trasferimenti ordinari agli Enti locali, dal 1978 al 1982, hanno subito, in termini monetari, incrementi certamente non proporzionati alle maggiori entrate tributarie conseguite nel settore statale.

Lo stesso fenomeno si è registrato nell'andamento delle spese correnti.

Mentre l'ammontare dei pagamenti dal 1978 al 1982 del settore statale è passato, in termini assoluti, da 72.910 miliardi a 198.843 miliardi, con un aumento percentuale del 172,72%, quelle del settore Enti locali è passato, nello stesso periodo, in termini assoluti, da 10.150 miliardi a 24.035 miliardi, con un aumento percentuale del 136,79%.

I pagamenti di parte corrente del settore statale, quindi, sono aumentati, percentualmente, dal 1978 al 1982, rispetto a quella del settore Enti locali, di 35,93% punti in più.

Tutto questo vuol dire, in buona sostanza, che se lo Stato è stato costretto dal 1978 al 1982 a fare fronte a continue necessità di tesoreria, non è stato certamente per le esigenze del settore Enti locali, in quanto lo stesso, come già in precedenza accennato e come ulteriormente dimostrato da questi ultimi dati, ha saputo contenere l'espansione della spesa corrente entro i limiti prefissati.

Ma è riprendendo in esame le spese per investimenti e procedendo ad una attenta analisi dei dati dei due settori che si evidenzia una situazione assai interessante.

Dal 1978 al 1982 nel settore statale l'ammontare di dette spese è passato, in termini assoluti, da 3.969 miliardi a 8.650 miliardi, con un incremento in termini assoluti di 4.681 miliardi ed in termini percentuali del 117,93%, mentre nel settore Enti locali le stesse spese sono passate, in termini assoluti, da 1.797 miliardi a 8.100 miliardi, con un incremento, in termini assoluti di 6.303 miliardi ed in termini percentuali del 350,75%.

Non vi è dubbio, quindi, che la capacità di investimenti, nel periodo considerato, è stata meglio utilizzata nel settore degli Enti locali.

Da quanto su esposto, mi sembra non sia fuori luogo sostenere che, dal 1978 al 1982, gli Enti locali hanno saputo pienamente fare fronte, per la parte di propria competenza, alla crisi economica che ancora attanaglia il Paese, ma anzi quanto affermato trova riscontro nella realtà e conferma nei fatti e nei dati obiettivi.

Se mi è consentito accennare alla situazione del Comune di Roma, vediamo che dal 1978 al 1982, in termini di cassa, la riscossione delle entrate tributarie è passato da 48 miliardi a 155 miliardi, con un incremento in valore assoluto di 107 miliardi ed in valore percentuale del 223%, l'ammontare dei pagamenti di parte corrente è passato, nello stesso periodo, da 1.424 miliardi a 1.716 miliardi, con un incremento in termini assoluti di soli 292 miliardi ed in termini percentuali del 20,50%.

Per quanto riguarda, invece, gli investimenti, si è passati, sempre in termini di cassa, da una spesa di 166 miliardi del 1978 a 593 miliardi nel 1982, con un incremento, in valore assoluto, di 427 miliardi ed in valore percentuale del 257,22%.

L'Amministrazione capitolina, quindi, può affermare, con serena coscienza, di avere fatto per intero la sua parte.

Ma questa situazione di notevole espansione della spesa in c/capitale, non seguita, entro certi limiti, da una correlative espansione di quella corrente, non può — a lungo andare — non determinare una situazione di difficoltà nei bilanci degli Enti locali.

Non vi è dubbio infatti che se da un lato la realizzazione di infrastrutture e di opere di urbanizzazione eliminano gravissime situazioni di disagio, dall'altro determinano, nel breve volgere di tempo, un fisiologico aumento delle spese correnti necessarie per il funzionamento e mantenimento delle infrastrutture stesse.

E' evidente quindi che se non verranno prontamente introdotti validi correttivi all'attuale sistema, la gestione dei bilanci degli Enti locali si avvierà verso la paralisi con il grave rischio di un ritorno a quel disordine amministrativo-contabile che tutte le forze politiche democratiche seppero tamponare ed avviare a graduale risanamento nel 1977.

Ma a chi gioverebbe un tale stato di cose? Certamente a nessuno, per cui mi sembra che sia arrivato il momento di riprodurre uno sforzo comune

per fare uscire la finanza locale e, quindi, la finanza pubblica da un non lontano nuovo sfacelo, la cui ricomposizione richiederebbe sacrifici ben più grandi e tempi sicuramente più lunghi di quelli che furono necessari per sanare la situazione precedente.

Per riuscire in questo intento, è necessario, intanto, che si sia tutti convinti che non c'è nulla di immodificabile e di definitivo nelle norme che attualmente regolano la finanza locale e quella pubblica.

Ciò vuol dire che sia la legge triennale sulla finanza locale, sia la legge finanziaria vanno adeguatamente modificate ed integrate per consentire alla finanza pubblica, nel suo complesso, ed a quella locale, in particolare, di svolgere pienamente la propria funzione per contribuire all'obiettivo dell'uscita del Paese dal tunnel della recessione.

Se è ancora vero, quindi, che per uscire da uno stato di malessere economico generale, al contenimento del disavanzo di parte corrente deve corrispondere un aumento del disavanzo in c/capitale, sarà indispensabile rivedere tutte le norme che attualmente pongono un freno all'espansione degli investimenti posti in essere dagli Enti locali.

Vanno conseguentemente rimossi tutti quei vincoli che nel triennio 1984/1986 hanno il precipuo scopo di produrre il rapido disimpegno dello Stato nel garantire a Province e Comuni tutte le risorse necessarie a coprire il costo del servizio mutui.

Ritenere, infatti, che questi oneri, che si presentano quantitativamente più elevati nei bilanci di quegli Enti che più si sono adoperati nell'ampliare il comparto delle spese in c/capitale, debbono essere finanziati dalle entrate proprie degli Enti stessi, rischia, in sostanza, di frenare o annullare tale attività e penalizzare soprattutto i Comuni e le Province che hanno dimostrato una maggiore capacità di intervento.

Non è certamente questa la via da seguire, perché Province e Comuni debbono poter, nell'interesse generale, esprimere tutta intera la loro capacità nel campo della realizzazione degli investimenti, proprio in rapporto alle esigenze non solo della collettività, ma delle situazioni economiche ed occupazionali.

Se si vuole veramente che il sistema delle autonomie locali concorra con tutto il suo peso al risanamento economico-finanziario del Paese, esso deve essere posto sullo stesso piano dell'apparato centrale dello Stato.

Per questi motivi, oltre a eliminare gli ostacoli che ho accennato, sarà necessario porre la Cassa DD.PP. nelle condizioni di avere una massa di disponibilità sicuramente maggiore di quella decisa con le ultime norme finanziarie.

E' noto che il disegno di legge finanziario per il 1984 prevede la riduzione della originaria disponibilità di ben 550 miliardi, per cui gli Enti locali, nell'esercizio finanziario 1984, si troverebbero nelle depreca-

bili condizioni di vedere sensibilmente ridotte le possibilità di ottenere mutui dalla Cassa DD.PP., oltre a doversi accollare una sensibile parte degli oneri relativi ai mutui contratti nel 1983.

Questa palese contraddizione tra la volontà di superare la crisi economica in atto spingendo il piede sull'acceleratore degli investimenti e quella di mortificare in tutte le maniere la volontà e la capacità degli Enti locali volte in questo senso, deve essere eliminata.

Alle modifiche della legge triennale sulla finanza locale e della legge finanziaria, in merito alle spese in c/capitale vanno aggiunte tutte quelle che l'esecutivo dell'ANCI ha proposto circa una più giusta quantificazione dei trasferimenti ordinari agli Enti locali, i flussi dei trasferimenti di cassa, la reale quantificazione delle entrate proprie e le spese del personale.

Ma ci sono altri due aspetti della finanza locale che in questa sede mi preme affrontare per la ripercussione di ordine finanziario e sociale che determinano. Si tratta del trasporto e della sanità.

Per quanto riguarda il trasporto, ci si deve rendere conto di due questioni che mi sembrano abbastanza elementari da capire:

— il pareggio dei bilanci delle aziende di trasporto non può essere conseguito tenendo da un lato fermo l'ammontare del fondo nazionale trasporti e coprendo i maggiori costi con la politica tariffaria;

— i disavanzi dei bilanci delle aziende di trasporto non coperti con la manovra tariffaria non possono fare carico ai bilanci degli Enti locali.

E' ormai ampiamente dimostrato che la politica tariffaria presenta ben precisi limiti di manovra, oltre la quale si verifica una pericolosa inversione di tendenza dell'utenza verso il mezzo privato con tutte le conseguenze facilmente immaginabili.

E' vero che il pareggio dei bilanci delle aziende di trasporto va conseguito anche attraverso una seria e concreta ristrutturazione delle aziende stesse e con l'eliminazione degli sprechi e delle spese inutili, ove vi fossero; ma non è pensabile che strutture complesse come quelle delle aziende di trasporto, con difficili problemi da risolvere in sede di organizzazione del lavoro e di valutazione degli effetti sociali ed economici delle politiche tariffarie, debbano riversare i risultati negativi di gestione sui bilanci degli Enti locali.

Se, come credo che sia, il Fondo Nazionale dei Trasporti è stato istituito con il preciso compito di garantire alle aziende di trasporto il costo sociale non coperto dalle tariffe, per le ragioni su esposte, è necessario che lo stesso venga annualmente meglio quantificato e più equamente ripartito.

Continua, invece, in questo comparto il disimpegno della legge 151 che prescriveva il graduale riordino del quadro economico e finanziario del settore attraverso la triplice manovra degli investimenti, dei contributi di esercizio e delle tariffe.

Nel 1983 lo stanziamento del fondo è stato di 2.976 miliardi (meno, in termini monetari, del 1982) ai quali vanno però aggiunti 387 miliardi circa per la copertura a consuntivo dell'incremento del 13%.

Il totale '83 è quindi di 3.363 miliardi.

Lo stanziamento '84 previsto dalla finanziaria è di soli 3.190 miliardi.

In termini monetari lo scarto è di L. 163 miliardi, mentre in termini reali è di L. 509 miliardi circa.

E' emblematico il caso delle Aziende di Trasporto di Roma (ATAC e ACOTRAL) nei primi due anni di funzionamento della legge 151/81.

Nel 1982, il contributo a carico del F.N.T., iscritto all'ATAC nel proprio bilancio ai sensi dell'art. 27 della legge 51/82, è stato di L. 388 miliardi; per contro la Regione Lazio ha potuto trasferire all'ATAC sino ad oggi (e siamo nel 1983) soltanto 350 miliardi con una differenza in meno di 38 miliardi. Nella migliore delle ipotesi, non appena avrà definito i criteri di riparto in base ai costi standardizzati, all'ATAC potrà essere assegnata una ulteriore quota di 6 miliardi. Restano quindi da coprire 32 miliardi per il 1982, che non è chiaro chi deve pagarli.

Una cosa è certa: l'Azienda ne ha bisogno e chiede l'intervento del Comune, il quale, peraltro, ha già coperto con le proprie disponibilità la differenza tra lo stanziamento del F.N.T., calcolato ai sensi del citato art. 27 della legge 51, e il disavanzo di gestione 1982.

Non è quindi assolutamente pensabile che l'Amministrazione comunale si accolli la differenza tra il contributo del F.N.T. calcolato ai sensi di legge e quanto effettivamente trasferito dalla Regione.

Se il F.N.T., nel suo complesso, si è dimostrato insufficiente non si può scaricare sui bilanci degli Enti locali tale differenza, ma è necessario che lo Stato riveda i suoi conti e provveda ad adeguare lo stanziamento del Fondo in parola.

Analoga situazione si è venuta a determinare per il 1983 con l'aggravante che nonostante ogni migliore predisposizione l'ATAC non è riuscita a mantenere entro il 13% rispetto al 1982 la lievitazione dei costi di esercizio, per cui non potrà beneficiare, a consuntivo, dell'aumento del contributo del F.N.T. previsto dall'art. 31 della legge 131/83.

Questo vuol dire che l'Amministrazione comunale dovrebbe porre a carico del proprio bilancio 1983 a tale titolo circa 140 miliardi che rappresentano una forte aliquota dell'intera spesa del comparto beni e servizi con l'impossibilità, quindi, di un intervento per i riflessi di natura sociale facilmente immaginabili: dove infatti noi dovremmo ridurre e come?

Stessa situazione si è venuta a determinare per l'azienda consortile ACOTRAL le cui perdite devono essere ripianate per l'85% dal Comune di Roma.

Tra il 1982 e il 1983 la spesa da porre a carico del bilancio comunale ammonta a L. 100 miliardi.

Complessivamente per il 1982 e 1983 il Comune di Roma dovrebbe porre a carico del proprio bilancio per il settore trasporto non meno di 270 miliardi. Una ipotesi ridicola se non fosse tragica la situazione nella quale finiremmo per trovarci.

Il problema della sanità è anch'esso di estrema importanza, perché una legislazione statale e regionale molto complessa e spesso ambigua e confusionaria non può assolutamente risolverlo, addossando ai bilanci degli Enti locali disavanzi finanziari, che non possono fare carico che al Fondo Sanitario Nazionale.

Innanzitutto è necessario che l'ammontare del Fondo Sanitario Nazionale sia adeguato alle effettive esigenze, mentre è noto a tutti che, anche da fonti governative, viene esplicitamente ammesso che negli ultimi due anni il Fondo risulta sottostimato per oltre 5.000 miliardi.

E', altresì, noto che il Fondo in questione è alimentato per il 90% dai contributi dei lavoratori, contribuiti in massima parte corrisposti dai lavoratori dipendenti, mentre quelli versati da lavoratori autonomi costituiscono una aliquota nettamente inferiore. Ciò significa che i trasferimenti statali sono in massima parte alimentati dalla contribuzione degli assistiti.

Anche se alcune norme statali e regionali hanno inteso — con strabiliante semplicismo — accollare agli Enti locali gli eventuali disavanzi di amministrazione delle Unità Sanitarie Locali, non si può disconoscere che:

a) i trasferimenti ordinari dal bilancio dello Stato in favore dei bilanci aziendali e comunali sono stati sempre quantificati sulla base della spesa storica degli Enti in questione, spesa storica che non comprende le spese sanitarie;

b) conseguentemente anche i disavanzi di amministrazione delle Unità Sanitarie Locali debbono fare unicamente carico al Fondo Sanitario Nazionale.

Questo non vuol dire che Province e Comuni si debbono disinteressare completamente di questo delicato problema e non agire per un riordino del settore per il quale — in primo luogo — è necessario un piano sanitario.

Essi debbono mettere in atto tutti gli interventi possibili affinché la gestione finanziaria delle Unità Sanitarie Locali sia svolta nella maniera più efficiente e più economica possibile, ma non si deve però dimenticare che le Unità Sanitarie Locali sono governate da Comitati di Gestione che hanno una loro sfera di autonomia e che le stesse sono provviste di strutture burocratiche che istituzionalmente sono chiamate a vigilare, all'interno delle strutture stesse, sulla legalità e sulla regolarità contabile delle spese

e che le Regioni hanno competenze e responsabilità notevoli nell'organizzazione della sanità.

Riversare, quindi, sui bilanci degli Enti locali disavanzi prodotti da una conduzione che non è governata dai Comuni nella sua fase decisiva di impostazione e di scelta, mi sembra veramente eccessivo.

In questa sede, non posso fare a meno di accennare all'atteggiamento assunto da alcuni Comitati regionali di controllo sui bilanci delle Unità Sanitarie Locali, per quanto concerne la copertura dei disavanzi di amministrazione, che, a loro avviso, dovrebbero essere posti senza ombra di dubbio a carico dei bilanci degli Enti locali.

Anche la legislazione che regolamenta il settore della sanità va, quindi, riesaminata e condotta su di una linea più chiara e realisticamente perseguibile, tenendo sempre presente, però, il principio che la spesa sanitaria deve essere, comunque, finanziata unicamente dal Fondo Sanitario Nazionale e decidendo quale è la sede nella quale esercitare questa direzione — se lo Stato, la Regione, il Comune —.

Vorrei che si evitasse che la sede unificante finisca per essere la Magistratura che rischia di operare gettando il bambino insieme all'acqua sporca che eventualmente ci fosse, a tutto vantaggio del settore privato.

L'esecutivo dell'ANCI, al fine di consentire certezza per almeno un triennio ai bilanci degli Enti locali, propone modifiche e integrazioni all'attuale legislazione sulla finanza locale.

Più in particolare, propone che per quanto riguarda i trasferimenti dal bilancio dello Stato, questi siano pari, in termini monetari, a quelli del 1983, al netto degli importi stanziati nello stesso anno, per gli oneri finanziari.

Gli stessi dovranno essere maggiorati delle somme spettanti dalla ripartizione dell'85% dei fondi perequativi previsti dagli artt. 4 bis e 4 ter della legge n. 131, delle ulteriori somme derivanti o da riconosciute nuove potestà di prelievo locale o da contributi integrativi tale da assicurare un incremento del 10% dei trasferimenti 1983 come sopra determinati, al netto cioè dell'importo degli oneri finanziari.

Infine dovrà essere riconosciuto agli Enti locali un trasferimento pari allo stanziamento previsto nel bilancio 1984 per il pagamento degli oneri finanziari.

Ai Comuni ed alle Province, la cui spesa corrente è inferiore alla media nazionale, dovrà essere assicurata una entrata aggiuntiva complessivamente pari al restante 15% dei fondi perequativi su accennati.

Per quanto riguarda i flussi di cassa, le rate trimestrali dovranno comprendere tutti i trasferimenti a qualsiasi titolo, ed erogate in misura percentuale non inferiore al 70% per le Province e per i Comuni con popolazione superiore ai 20.000 abitanti, ed al 90% per i Comuni al di

sotto dei 20.000 abitanti, nonché per i Comuni e le Province del Mezzogiorno.

Circa le entrate tributarie degli Enti locali dovrà essere accordata la facoltà di applicare, per il 1984, una supercontribuzione tale da consentire incrementi di almeno il 10% e dovrà essere trasformata l'attuale addizionale sull'energia elettrica, da fissare in maniera percentuale.

Per quanto si riferisce alla contribuzione degli utenti dei servizi a domanda individuale, gli aumenti da applicare nel 1984 non dovranno essere in contrasto con quanto convenuto con l'accordo sul costo del lavoro del 22 gennaio tra il Governo e le parti sociali.

Circa la politica degli investimenti è necessario che:

a) sia sospesa la norma prevista dall'art. 13 fino all'entrata in vigore della nuova potestà impositiva da parte degli Enti locali;

b) siano ripristinati gli importi fissati dalla normativa triennale;

c) sia consentito l'utilizzo dell'anno 1984 delle somme non impiegate nel 1983 per i mutui previsti dalla lettera *a*) dell'art. 9 della legge n. 131, mentre l'importo dei mutui di cui alle lettere *b*) e *c*) della stessa legge non concessi nel 1983 dovranno essere riportati negli esercizi 1984 e 1985;

d) vengano considerati concessi i mutui affidati nel 1983 dalla Cassa Depositi e Prestiti;

e) siano riviste le norme dell'art. 10 della legge n. 131 sulla destinazione dei mutui contratti con Istituti di Credito diversi dalla Cassa DD.PP.

Per le spese del personale sarà necessario assicurare agli Enti locali i mezzi necessari per fronteggiare la maggiore spesa, derivante anche dall'applicazione del contratto di lavoro, rispetto al tasso programmato di inflazione.

Per quanto concerne il fondo trasporti, ferma la disponibilità ad agevolare, per quanto possibile, la gestione della tesoreria, è essenziale, ai fini della regolarità dei bilanci, che lo stanziamento di competenza nel bilancio statale sia corrispondente a quanto in termini di competenza può essere iscritto nei bilanci delle aziende locali.

La previsione contenuta, quindi, nella legge finanziaria per i contributi '84 alle aziende locali deve essere quantificata — in termini di competenza — in base alla disciplina generale (spettanza 83 + 10%) e cioè deve essere portato a 3.699 miliardi (3.363 + 10%), senza che ciò significhi uno stanziamento nel bilancio di cassa di pari importo.

L'Esecutivo sollecita il ministero dei Trasporti ad emanare entro il 31 dicembre 1983 il decreto che, ai sensi della legge 151 del 1981, fisserà i coefficienti di copertura dei costi di esercizio per il 1984.

Mi sia consentito, infine, sottolineare l'urgenza del rifinanziamento della legge 219 sulla ricostruzione e sviluppo delle zone terremotate. Questo problema su cui i Comuni colpiti dal sisma del novembre 1980 hanno richiamato l'attenzione dell'ANCI ripropone l'esigenza in generale di una legislazione adeguata per la protezione civile e — soprattutto — per la prevenzione — nei limiti di una conoscenza che è dunque più vasta — delle calamità naturali.

Conclusioni

Dalle considerazioni fin qui svolte, risultano più che fondate le richieste contenute nel documento approvato all'unanimità dal Comitato Esecutivo dell'ANCI; documento che voi conoscete e che io ho riassunto.

In quel documento si dice, con un linguaggio misurato, ma crudo che il sistema della autonomia — nel suo complesso — si trova oggi di fronte ai rischi di un nuovo collasso, tanto è vero che già nel 1983 un certo numero di Enti non potranno chiudere in pareggio. Nell'84 — se non si modificano alcune norme — questo numero crescerà a dismisura.

Non si potrà inventare una teoria economica prescindendo dai dati obiettivi e nemmeno una verità finanziaria basata sulle idee e non sulla realtà.

Non è possibile far ricadere sugli enti locali una responsabilità — tanto meno prevalente — nell'attuale dissesto finanziario quando — fino ad oggi — essi hanno mantenuto fede agli impegni che derivano dalle leggi.

Non è possibile caricare gli enti locali e gli amministratori di compiti nuovi e crescenti, prescindendo dalle conseguenze finanziarie e dando obiettivamente alimento alle campagne accusatorie in una situazione nella quale Magistratura, Corte dei Conti, CO.RE.CO. non aiutano sempre a distinguere il grano dal loglio.

Non si può chiedere agli amministratori la dedizione più assoluta che, in generale, c'è e poi negare anche la revisione di indennità che sono ridicole se non si dovesse dire di peggio.

La conseguenza di questa situazione è, mi pare, chiara. L'origine mi pare anch'essa chiarita.

Si è pensato che dopo le leggi di consolidamento si fosse aperto per gli enti locali una sorta di periodo di finanza allegra ed irresponsabile.

Si sono corrette alcune norme che potevano forse produrre in campi limitati e circoscritti un tale effetto.

Ma la legislazione in atto è qualcosa di profondamente diverso e va corretta.

Non esistono margini di manovra tali da addossare agli enti locali le conseguenze:

— dell'aumento del costo del personale;

— dell'aumento del deficit delle aziende di trasporto e della sanità;

— dell'aumento dei costi di gestione derivanti dalla 616 e da leggi regionali;

— dell'aumento del costo del denaro per i ritardi nei trasferimenti statali e regionali;

— dell'aumento del costo di ammortamento dei mutui per investimenti;

— dell'assenza di piani coordinati, per i grandi servizi e per la pianificazione urbanistica di grandi aree, tra Enti locali, Regione, Stato e sue strutture dirette ed indirette.

Per far fronte all'insieme di questi problemi non basta una voce aggiuntiva nell'autonomia impositiva (che ancora non è nei fatti), ma ci vuole una riforma profondissima nell'intiero sistema di prelievo tributario, altrimenti è come se si dicesse agli enti locali: « arrangiati ».

Ecco perché l'Esecutivo dell'ANCI ha ragione quando dice che l'intiera manovra triennale prevista della legge 131 dell'83 può avere un « dopo » se ha un « prima » o, almeno, uno stretto legame temporale tra obblighi dei Comuni e nuove norme. Questo non è avvenuto: per cui è detto che si devono fare i bilanci 1984 subito, ma non è detto come si potranno fare senza quelle condizioni « pregiudiziali » come le ha definite l'ANCI, condizioni che si richiamano ad una effettiva capacità impositiva, ad una correzione perequativa nella distribuzione delle risorse finanziarie, ad un adeguamento dei tributi.

Ed ecco perché non è accettabile che la legge finanziaria detti norme per i bilanci del 1984, prescindendo completamente da queste condizioni pregiudiziali.

Legittime e più che giustificate sono, perciò, le richieste che l'ANCI ripropone per la finanza sanitaria e per il fondo per i trasporti.

Sette anni dopo l'inizio di una faticosa marcia che avrebbe dovuto portarci all'assestamento della finanza locale, non siamo giunti a questo traguardo.

Anzi — se alcune condizioni non si verificano — c'è il rischio di allontanarcene nuovamente almeno quanto ci eravamo avvicinati.

C'è il rischio ho detto, perché per ora non so dire né di più, né cosa diversa. E nemmeno posso dirlo dopo l'incontro con il ministro del Tesoro da parte della presidenza dell'ANCI.

Non abbiamo, perciò, ancora stabilito un rapporto organico con il Governo e desideriamo che questo avvenga subito, prima che la situazione si aggravi.

Questo rapporto — come ho detto — non mi pare si possa dare per realmente iniziato neanche dopo l'incontro con il Ministro e dobbiamo attendere che il Governo si determini circa alcune condizioni preliminari, quale è la questione del che cosa si deve sostituire alla sovraimposta per il 1984 e quale è lo strumento legislativo: se un nuovo decreto oppure emendamenti alla legge finanziaria.

Ma mi pare difficile ignorare che in un campo diverso, ma concomitante, quale è quello della nuova legislazione contro l'abusivismo, la richiesta dell'ANCI di essere ascoltata preliminarmente non ha avuto accoglienza.

Ci troveremo, quindi, di nuovo ad un confronto in parlamento tra le forze politiche con il rischio di partecipare anche noi al dibattito in una sede — certamente la più qualificata — ma non diretta.

La questione è seria sia da un punto di vista formale (e così, iniziative che riguardano direttamente i Comuni devono oppure no avere una sede autonoma di confronto?) sia da un punto di vista sostanziale dal momento che — comunque — si parla di nuove entrate finanziarie per il 1984 per i Comuni.

Per questo un confronto serio è urgente.

La base sulla quale ci muoviamo è semplice, ma vogliamo ricapitolarla per il caso che qualcuno volesse equivocarla.

Partiamo dalla consapevolezza del quadro economico del Paese, ma, anche, dal ruolo di mediazione e di rappresentanza degli interessi della collettività, specie di quella parte meno protetta, che gli Enti locali esprimono non solo tradizionalmente, ma ancor di più oggi di fronte alle nuove contraddizioni: basti pensare alla casa, al lavoro, alla droga, alle nuove emarginazioni, all'assistenza, alla terza età.

Partiamo dalla nostra fedeltà agli ordinamenti della Repubblica e dal convincimento che l'autonomia delle istituzioni — nel quadro della costituzione — è anche autonomia tra diverse maggioranze politiche che le possono guidare.

Né il Comune è grimaldello nei confronti della direzione politica governativa, né la politica governativa è sinonimo di annullamento della pluralità politica che — fortunatamente — esiste nel nostro Paese.

Siamo rispettosi della prima e gelosi della seconda: non c'è alcun contrasto di principio, né di concezione della democrazia.

C'è il confronto sereno ed obiettivo sulle cose.

Questo chiedevamo ieri, questo chiediamo oggi.

Noi tutti ci auguriamo — semmai — che si apra una stagione nuova di rapporti, di confronti, di intese.

Noi siamo pronti. Il tempo non è molto.

ALLEGATO

(Documento approvato dal Comitato Esecutivo dell'ANCI il 19-10-1983)

L'Esecutivo dell'ANCI ha esaminato la proposta di legge finanziaria presentata dal Governo con specifico riferimento alle norme che riguardano la finanza locale ed a quelle che disciplinano le risorse destinate al finanziamento di funzioni proprie degli enti locali (trasporti e sanità);

richiama il dibattito del recente Consiglio Nazionale e il conclusivo ordine del giorno, che allega, come parte integrante, al presente documento;

e riassume, nelle osservazioni e nelle proposte che seguono, il giudizio ed il contributo della associazione sui temi indicati.

L'Esecutivo ha assunto a base del suo esame sia le oggettive difficoltà della finanza pubblica, sia gli obiettivi generali di rientro dalla inflazione e di contenimento e qualificazione della spesa pubblica e del tempo stesso di sostegno e di ripresa dello sviluppo; sia, infine, le norme che per i bilanci 1984 sono contenute nella legge 131 del 26 aprile 1983 (nota come legge triennale).

L'Esecutivo, in via preliminare, osserva:

— che la finanza locale, per i rigidi meccanismi che l'hanno disciplinata, rappresenta il comparto del bilancio pubblico allargato che più di altri ha rigorosamente rispettato prefissati indici di incremento della spesa anche quando il tasso di inflazione si è rivelato superiore a quello programmato;

— che tale disciplinata adesione agli obiettivi generali e la persistente precarietà annuale della finanza locale hanno provocato per lo più una estrema rigidità dei bilanci che non sono più nelle condizioni — senza pregiudizio per il vincolo del pareggio — di reggere obbligatori o incomprimibili incrementi di spesa non sorretti da corrispondenti adeguamenti delle risorse.

A tale proposito l'ANCI segnala — per quei meditati provvedimenti che dovranno essere assunti su accertate risultanze conclusive dell'esercizio — che già nel 1983 un certo numero di enti a causa del costo reale del contratto dei dipendenti e della spesa per interessi al tesoriere incontreranno non superabili difficoltà a chiudere in pareggio le gestioni.

L'Esecutivo osserva inoltre che le innovazioni previste per il 1984 dalle norme della legge citata e particolarmente:

— la predisposizione dei bilanci entro il 15 novembre e l'approvazione degli stessi entro il 15 dicembre;

— il congelamento ai valori monetari del 1982 dei trasferimenti ordinari;

— i nuovi criteri per la ripartizione alla totalità degli enti locali degli incrementi annuali (fondi perequativi generali);

— la garanzia di un incremento delle risorse (per trasferimento ed entrate proprie) pari al tasso programmato di inflazione;

— la soppressione dell'INVIM decennale;

— la sostituzione delle entrate derivanti nel 1983 dall'applicazione della sovrimposta sui redditi immobiliari con le note garanzie statali per quanto al gettito convenzionalmente iscritto e per quanto agli eventuali ulteriori fabbisogni per gli oneri finanziari;

— il trasferimento a carico degli enti di un terzo degli oneri finanziari per i mutui contratti nel 1983;

— l'assunzione di eventuali costi del contratto eccedenti gli indici previsti (10% nell'84)

richiedevano, come condizioni pregiudiziali:

— un adeguamento delle aliquote degli attuali tributi locali o addizionali;

— il riconoscimento di una autonomia impositiva che per la consistenza del gettito concorra per la generalità degli enti locali al reperimento di risorse idonee a far fronte ai nuovi oneri e alle minori entrate previste dalla citata legge 131;

— la contestuale adozione di correttivi riequilibranti atti a garantire una perequata distribuzione delle risorse finanziarie.

E' da ricordare, a tale proposito, che la stessa istituzione della sovrimposta per il solo 1983 — lungamente dibattuta — è stata ripetutamente motivata come l'apertura di un processo per una più incisiva responsabilizzazione degli enti locali sul fronte delle entrate proprie.

La praticabilità pertanto delle principali innovazioni introdotte nella finanza locale dalle norme triennali contenute nella legge citata poggia in modo assoluto su una restituita autonomia impositiva che sia ordinata e quantificata in armonica coerenza con tali innovazioni.

E l'Esecutivo ribadisce che la strada maestra per rendere la intera finanza pubblica — nelle sue due componenti del potere di spesa e del potere di prelievo — aderente in modo pieno ed organico al principio del

decentramento autonomistico che è alla base del nostro ordinamento, è quella che consenta finalmente di sciogliere, all'interno o come introduzione della riforma, il qualificante nodo della autonomia impositiva. A tale proposito l'Esecutivo sollecita la predisposizione normativa di un ventaglio di voci di entrate proprie (ad esempio l'imposta di pubblicità sui mezzi radiotelevisivi, la revisione del sistema delle tasse di concessione).

L'Esecutivo non ha potuto peraltro non constatare che né la legge finanziaria, né la relazione previsionale e programmatica, né altri atti del Governo affrontano tale nodo.

Da una parte.

E ha dovuto constatare, con sorpresa, dall'altra, che la legge finanziaria detta invece norme per i bilanci '84 come se tale pre-condizione, per la praticabilità delle essenziali norme triennali, fosse già soddisfatta.

L'Esecutivo richiama pertanto con fermezza l'attenzione del Parlamento e del Governo sul dato oggettivo che ove non si provveda, per il 1984, e nei tempi utili ad una idonea disciplina della materia, è necessario modificare coerentemente la legge finanziaria e prevedere norme — con lo strumento che sarà ritenuto idoneo — che consentano, nei tempi previsti, di deliberare in pareggio i bilanci del 1984.

Per quanto ai « fondi nazionali » finalizzati al finanziamento di particolari funzioni locali (trasporti e sanità) l'Esecutivo osserva.

Per i trasporti

Continua in questo comparto il disimpegno della legge 151 che prescriveva il graduale riordino del quadro economico e finanziario del settore attraverso la triplice manovra degli investimenti, dei contributi di esercizio e delle tariffe.

Nel 1983 lo stanziamento del fondo è stato di 2.976 miliardi (meno, in termini monetari, del 1982) ai quali vanno però aggiunti 387 miliardi circa per la copertura a consuntivo dell'incremento del 13%.

Il totale '83 è quindi di 3.363 miliardi.

Lo stanziamento '84 previsto dalla finanziaria è di soli 3.190 miliardi.

In termini monetari lo scarto è di lire 163 miliardi.

In termini reali (3.363 + 10% = 3.699) è di lire 509 miliardi circa.

Per la sanità

La materia sanitaria occupa l'intero titolo VII con ben 14 lunghi articoli e comprende, in modo anomalo per quanto alla sede, norme istituzionali che l'Esecutivo non può condividere e che tendono a costituire

un « ordinamento sanitario » parallelo ma separato da quello istituzionale e regolato da norme atipiche e a dir poco strane (vedi il ruolo dei coordinatori, le norme per lo scioglimento delle USL, quelle per il controllo sugli enti e per i commissari, per i revisori, ecc.).

La finanziaria si propone anche quasi come lo strumento per la definizione del « Piano sanitario ».

Apprezzabile è invece (a parte le quantificazioni) la proiezione triennale '84/'85/'86 del fondo (parte corrente e risorse per investimenti) e l'avvio di una politica di riequilibrio nel campo delle contribuzioni tra i vari tipi di lavoro autonomo e dipendente, pubblico e privato.

Continua però quella sottostima del fondo che è fra le principali cause delle difficoltà della riforma né esiste accenno alcuno (e questo rende ancor più sottostimata la previsione) al consolidamento dei disavanzi pregressi (81/83).

Tutto questo considerato l'Esecutivo — e sempre che per i bilanci '84 non venga positivamente risolto il problema di una idonea potestà impositiva autonoma — presenta, come responsabile contributo per superare la constatata impraticabilità delle principali norme triennali per la finanza locale e per adeguare ad un livello minimo di corretto funzionamento dei servizi la finanza per i trasporti e per la sanità, le seguenti proposte.

A) che i trasferimenti ordinari (le rate trimestrali) siano pari — in termini monetari — ai trasferimenti 1983 oltre ad entrate sostitutive della sovrimposta compresi gli interventi a garanzia (17.420 + 440 + 2.240 = 20.100) e che siano attribuiti a ciascun ente locale al netto degli importi stanziati nei bilanci 1983 per oneri finanziari

— che a tale importo, per ciascun ente locale, vengano aggiunte:

a) le somme spettanti dalla ripartizione dell'85% dei fondi perequativi di cui agli artt. 4 bis e ter della legge 131;

b) le somme derivanti o da riconosciute nuove potestà di prelievo locale o da contributi integrativi (limitatamente per quegli Enti che con i fondi perequativi non raggiungono un incremento del 10% dei trasferimenti '83 così come sopra determinati, al netto cioè dell'importo degli oneri finanziari).

c) una somma pari, per ciascun ente locale, allo stanziamento previsto nel bilancio 1984 per oneri finanziari.

B) che fra i comuni e le province la cui spesa corrente è inferiore alla media nazionale venga ripartito e reso noto in tempo utile per la formazione dei bilanci — *come entrata aggiuntiva ed assumendo a base le risultanze della rilevazione sul bilancio 1981 in quanto già disponibili* (anche per attivare con sollecitudine i mutui previsti alla lettera *a*) dell'art. 9 della legge 151 del 26-4-83) — il 15% dei fondi perequativi (artt. 4 bis e 4 ter).

Il complesso di questi importi (A + B) costituisce l'entità dei trasferimenti statali 1984 da attribuire ai Comuni e alle Province in 4 rate trimestrali.

Per quanto all'afflusso dei trasferimenti (Cassa) è necessario:

— che le rate trimestrali siano comprensive di tutti i trasferimenti (come quantificati nella proposte A e B);

— che per i Comuni sopra i 20 mila abitanti e per le province la percentuale venga almeno mantenuta al 70%;

— che per i Comuni al di sotto di 20 mila abitanti e per i Comuni e le Province del Mezzogiorno le rate comprendano il 90% delle somme spettanti.

Per quanto alle entrate proprie è necessario:

— consentire agli enti locali di operare già per il 1984 sui tributi propri in modo da realizzare un incremento del relativo gettito pari almeno al 10%;

— rivedere la disciplina dei contributi per i servizi a domanda individuale al fine di garantire che gli aumenti 1984 non si discostino eccessivamente dai principi contenuti nell'accordo del 22 gennaio fra il Governo e le parti sociali;

— percentualizzazione, con riferimento alle tariffe in vigore nel 1983, delle addizionali sulla energia elettrica.

Per quanto agli investimenti è necessario:

— sospendere la norma dell'art. 13 sino all'entrata in vigore della nuova potestà impositiva;

— ripristinare gli importi fissati dalla triennale;

— riportare al 1984 le somme non impiegate nel 1983 per i mutui di cui all'art. 9 lettera *a*) della legge 26-4-83, n. 131 e ripartire per l'84 e l'85 l'importo dei mutui di cui alle lettere *b*) e *c*) non concessi nel 1983;

— considerare gli affidamenti '83 della Cassa DD.PP. come concessioni;

— rivedere le norme dell'art. 10 della legge 131 sulla destinazione dei mutui.

Per quanto al personale è da premettere:

— la logica dei bilanci costruiti sulle entrate, accompagnata dal vincolo del pareggio o ripristina con le responsabilità anche la piena libertà decisionale delle assemblee locali, o si propone, oggettivamente, come una nuova forma di limitazione delle autonomie.

Questo non significa, naturalmente, non prevedere norme atte a garantire che la spesa per assunzioni deliberate nel corso dell'anno trovi copertura certa — riferita ad anno — nelle disponibilità finanziarie prevedibili per l'esercizio successivo.

Da quanto sopra deriva la necessità di sopprimere ogni norma vincolistica diversa da quella dell'obbligo del pareggio.

Per quanto a questa spesa si pone inoltre, anche per il 1984, il problema della copertura dei maggiori costi derivanti dagli automatismi in atto e dal contratto. Non è infatti ignorabile che gli stanziamenti del bilancio statale prevedano — per tale onere — un incremento che, nel confronto 84/83, supera il 21% e che la spesa del personale incide mediamente sulla spesa complessiva degli enti locali per il 45/47%. Questo non significa chiedere il ripristino di meccanismi diversi da quelli che regolano il bilancio sul versante delle entrate. Significa soltanto assumere comune consapevolezza della esistenza di un problema e della sua dimensione reale.

Per quanto al fondo trasporti.

Ferma la disponibilità ad agevolare, per quanto possibile, la gestione della tesoreria, è essenziale, ai fini della regolarità dei bilanci, che lo stanziamento di competenza nel bilancio statale sia corrispondente a quanto in termini di competenza può essere iscritto nei bilanci delle aziende locali.

La previsione contenuta quindi nella legge finanziaria per i contributi '84 alle aziende locali deve essere quantificata — in termini di competenza — in base alla disciplina generale (spettanza 83 + 10%) e cioè deve essere portato a 3.699 miliardi (3.363 + 10%), senza che ciò significhi uno stanziamento nel bilancio di cassa di pari importo.

L'Esecutivo sollecita il ministero dei Trasporti ad emanare entro il 31-12-1983 il decreto che, ai sensi della legge 151 del 1981, fisserà i coefficienti di copertura dei costi di esercizio per il 1984.

Stampa: *La Tipografica* - Roma

2ª assemblea annuale
sorrento 9-12 novembre 1983

BOZZE DI STAMPA

LA RIFORMA DELLE AUTONOMIE LOCALI

Relazione di CARLO TOGNOLI

SINDACO DI MILANO, DELLA PRESIDENZA ANCI

ASSOCIAZIONE NAZIONALE COMUNI ITALIANI

INDICE

A. Premessa

1. La fase attuale di inizio legislatura

2. La natura della legge di riforma

3. L'ipotesi di leggi-stralcio

4. Il ruolo del Governo e delle Regioni

5. Le linee essenziali del progetto governativo

6. La definizione delle funzioni dei Comuni

7. La definizione dell'ente intermedio (Provincia)

8. La definizione del governo dell'area metropolitana

9. L'organizzazione interna dei Comuni (statuti)

10. I controlli sugli enti locali

11. La responsabilità degli amministratori

A. *Premessa*

La riforma delle autonomie locali si impone ormai come una necessità indilazionabile.

Dalla introduzione del Testo Unico ad oggi, non solo è cambiato il regime politico, ma è stata approvata una Costituzione che ha modificato sul terreno dei principi la natura degli enti territoriali, ed ha istituito, con la Regione, un altro livello di governo amministrativo, oltre a quello dei Comuni e delle Province.

Si tratta di dare un assetto definitivo, precisandone le funzioni, ai tre livelli istituzionali. Regione, ente intermedio e Comune devono essere i capisaldi della riforma. Che poi l'ente intermedio venga fatto coincidere con la Provincia, va bene per praticità, se tuttavia si darà vita ad un ente che per funzioni e per territorio corrisponda a esigenze obiettive e reali sotto il profilo socio-economico e amministrativo.

Bisogna quindi pensare alla Provincia in termini di « nuova Provincia ». Laddove per esigenze particolari (come nel caso delle aree metropolitane) l'ente intermedio deve essere rappresentato da una forma di governo che riassuma in sé certe funzioni gestionali dei Comuni ed altre programmatorie dell'ente intermedio e della Regione, è bene che questa forma istituzionale sostituisca la Provincia, per non moltiplicare i livelli.

Nella relazione si fanno considerazioni critiche di carattere generale che vanno subito segnalate in questa premessa.

La prima considerazione riguarda la dimensione del testo legislativo: più semplice ed essenziale è, più rapido può essere l'iter parlamentare.

Un'altra considerazione riguarda la determinazione delle funzioni, che non può essere tassativa, ma deve essere esemplificativa, per evitare, in un testo che deve durare negli anni, una rigidità che contrasta con l'evoluzione della società e delle sue esigenze, com'è logico che sia.

Inoltre si rileva che la riforma dell'ordinamento dovrebbe procedere di pari passo con quella della finanza locale.

Infine si esprime perplessità sulla ipotesi di « stralci », con i quali si corre il rischio di lasciare per strada settori non secondari della materia da riformare.

1. *La fase attuale di inizio legislatura*

Il momento, nel quale ci si trova a riflettere sulla riforma degli ordinamenti locali, appare particolarmente favorevole.

Siamo all'inizio di una nuova legislatura ed una legislatura è un periodo di tempo sufficientemente lungo perché una riforma, come quella degli ordinamenti locali, possa essere compiuta.

Preme, peraltro, nella medesima direzione la imminenza delle elezioni amministrative del 1985. Non è facile per quella scadenza che un nuovo quadro normativo sia già a regime. Ma non può sfuggire la opportunità di raggiungere presto un traguardo più avanzato di quelli toccati finora: che, per esempio, un testo integrale sia sottoposto al dibattito delle assemblee parlamentari.

Appare favorevole il momento attuale anche per un'altra ragione: su questo tema la legislatura non è costretta a partire da zero. Può cominciare, cioè, il suo lavoro muovendo da un progetto di un anno fa che il nuovo governo mantiene nel suo complesso.

Nei confronti del testo vanno confermate le riserve già avanzate a suo tempo ed alle quali intende contribuire, in uno spirito costruttivo, la presente relazione. E' innegabile, però, che il dibattito assuma ben altra concretezza allorché si sviluppi — come è nel caso — su un documento preciso, dettagliato e articolato.

2. *La natura della legge di riforma*

La prima osservazione da fare concerne proprio la dimensione, che un disegno di legge di riforma degli ordinamenti locali, dovrebbe assumere.

L'iter parlamentare della legge potrebbe risultare meno disagevole e — ciò che conta — più breve, se il progetto non contasse — come quello governativo — un centinaio di articoli.

In secondo luogo, è convinzione diffusa che il provvedimento debba acquisire la natura di una legge-quadro, suscettibile come tale di ulteriori sviluppi legislativi. Ora, una legge-quadro, per essere tale, non è una legge che possa scendere in dettagli tanto puntuali.

Infine, per una considerazione di tecnica legislativa — che è considerazione di ordine generale, ma si applica al caso concreto — sarebbe opportuno evitare tutte quelle norme che non hanno direttamente un contenuto operativo, ma svolgono una funzione (com'è stata chiamata) puramente architettonica, come dire esornativa.

Certo, l'esigenza di un testo unico, che finalmente sostituisca quello del 1934, è ben comprensibile e ampiamente condivisibile.

Senonché al testo unico non si perviene sicuramente coll'unica legge di riforma degli ordinamenti locali. Lo stesso progetto governativo per un verso delega al Governo la definizione delle funzioni locali settore per settore e, dunque, rinvia ad una legislazione successiva e, per l'altro verso, con la IX disposizione transitoria, abroga soltanto le disposizioni che sono « incompatibili » con la nuova legge: il che significa che intanto rinuncia a sostituire per intero la legislazione pre-esistente.

A un nuovo testo unico, evidentemente, ci si potrà e ci si dovrà arrivare. Ma questo sarà piuttosto l'esito finale di un processo, del quale oggi la legge di riforma costituisce, invece, il necessario punto di partenza.

3. *L'ipotesi di leggi-stralcio*

Un'opera decisa di sfrondatura e snellimento del testo è anche quella che serve ad evitare la tentazione, spesso ricorrente, di battere la strada di questo o quello stralcio: ieri le aree metropolitane, oggi — si dice — i controlli.

Ridurre il disegno di legge ai suoi contenuti operativi non vuol dire necessariamente smarrire la visione di insieme del problema: ciò che fatalmente accadrebbe ove si affrontasse la questione dal punto di vista specifico di un singolo aspetto, sia pure importante ed urgente.

Anzi, sotto il profilo del carattere unitario della impostazione della riforma del governo locale è già negativa la separazione, che si continua a fare in sede legislativa, fra momento finanziario e momento strettamente istituzionale.

Che la finanza locale continui a essere disciplinata di anno in anno e con provvedimenti sempre parzialmente diversi è già poco tollerabile per la durissima prova alla quale di conseguenza sono sottoposte, anche tecnicamente, le amministrazioni locali.

Che poi l'autonomia finanziaria sia elemento essenziale dell'autonomia locale, costituzionalmente garantita, e non possa, perciò, fondarsi un ordinamento di tipo autonomistico, in sostituzione dell'ordinamento centralistico fascista del 1934, senza restituire contemporaneamente agli enti locali l'autonomia finanziaria medesima, è quasi « lapalissiano ».

Il dato decisivo, però, è che gli stessi nodi determinanti dell'assetto istituzionale come tale dipendono o possono dipendere dall'assetto finanziario. E' noto, per fare un solo esempio, quanta difficoltà si incontri ad avviare un processo di associazione e di accorpamento dei piccoli Comuni. Ebbene, il regime attuale della finanza locale non è di alcun aiuto al riguardo dal momento che, non facendo gravare direttamente i servizi sui cittadini, che ne fruiscono, non li induce nemmeno ad apprezzare posi-

tivamente il minor onere fiscale da sopportare per enti locali che fossero un po' più validi sotto il profilo territoriale e, quindi, organizzativo.

Giova riaffermare, pertanto, che una sostanziale unità di disegno autonomistico deve presiedere al riassetto istituzionale ed al riassetto finanziario dell'amministrazione locale. Senza tale unità non si otterrebbe in nessun caso un risultato di segno riformatore.

4. *Il ruolo del Governo e delle Regioni*

Il risultato, d'altra parte, non è mai indipendente dal procedimento impiegato per conseguirlo.

Il disegno di legge governativo, nelle diverse redazioni, che hanno preceduto quella finale, risentiva palesemente della provenienza dal ministero dell'Interno. Può essere letto ed è stato letto come un tentativo di « recupero » da parte di quel Ministero, che tradizionalmente era stato il « dominus » degli enti locali, ma che nell'ultimo decennio aveva perduto tale ruolo a vantaggio delle Regioni da un lato e, soprattutto, del ministero del Tesoro dall'altro.

Ora, se occorre una visione d'insieme, se occorre collegare strettamente il profilo istituzionale e il profilo finanziario, allora occorre anche un concerto di ministeri; occorre, in una parola la collegialità del Governo, intesa come fatto sostanziale di collaborazione nella elaborazione e non semplicemente come approvazione formale dell'atto.

La collegialità implica anche la partecipazione dell'ufficio del ministero delle Regioni e, con esso, delle Regioni come tali.

A molti commentatori il disegno di legge governativo è sembrato piuttosto un testo che « scavalca » le Regioni.

Bisogna riaffermare, allora, che gli enti locali cosiddetti minori, a cominciare dai Comuni, si collocano su un piano di pari dignità con le Regioni. Essi quindi non possono derivare le loro funzioni e, con queste, il loro ruolo complessivo, dalla determinazione esclusiva delle Regioni stesse. Le quali, oltre tutto, non hanno nemmeno ottemperato all'obbligo, costituzionalmente sancito, di non esercitare le funzioni amministrative se non delegandole agli enti locali. Talché esse hanno finito coll'appannare l'immagine — loro propria — di enti di programmazione e di legislazione, anziché di concreta minuta amministrazione.

Ma se è alla legge, cioè al Parlamento, che spetta definire le funzioni degli enti locali, non per questo la riforma delle autonomie può essere concepita a prescindere dalle Regioni, come se le Regioni non esistessero.

Il ruolo delle Regioni, infatti, è scritto nella Costituzione. Basti pensare che, nelle materie di competenza regionale, la legge statale può dettare soltanto i principi fondamentali (art. 117) e quindi, oltre tali principi,

la determinazione delle funzioni e, ancor più, la modalità del loro esercizio competono alla legge regionale. Per non dire poi dell'assetto territoriale, per il quale le Regioni intervengono in tema non solo di circoscrizioni comunali, ma anche, in qualche modo, di nuove Province.

Se, dunque, con la istituzione delle Regioni e col trasferimento di attribuzioni e uffici dello Stato (DPR 616/1977) si è dato vita all'ordinamento regionale, non può essere la riforma degli ordinamenti locali — che avrebbe dovuto essere contestuale o addirittura antecedente — a offrire l'occasione di rovesciamento centralistico. Il problema non è di sostituire al livello centrale ciò che finalmente è andato al livello regionale, ma è di far discendere al livello locale ciò che al livello regionale è stato devoluto perché fosse delegato, appunto, al livello locale.

5. *Le linee essenziali del progetto governativo*

Le linee del progetto governativo sono note. Il comune resta definito come l'ente territoriale di base con funzioni nell'ambito dei servizi sociali e culturali, dell'assetto ed utilizzazione del territorio, nello sviluppo economico. La provincia ha funzioni di programmazione economica ed urbanistica dello sviluppo, ma esercita anche altre funzioni più o meno connesse.

Nelle aree metropolitane la provincia assume, oltre le funzioni proprie, le funzioni altrimenti comunali in materia di assetto e di utilizzazione del territorio e di organizzazione e prestazione dei servizi connessi: mentre all'interno dell'area metropolitana i comuni vengono ridefiniti entro dimensioni da cinquantamila a duecentomila abitanti.

Confermati i tradizionali organi di governo, è sancita una autonomia statutaria e regolamentare, riguardante, tra l'altro, le modalità di elezione degli organi esecutivi, l'eventuale presidenza dei consigli, le commissioni consiliari, il riconoscimento dei gruppi consiliari, l'organizzazione amministrativa. La competenza residuale viene spostata dal consiglio alle giunte. Sono confermate le attribuzioni del sindaco quale ufficiale del governo e la sua corrispondente posizione di fronte al prefetto. La partecipazione popolare si esprime, tra l'altro, nei referendum abrogativi e consultivi.

Le forme associative si riducono alla associazione in vista della fusione; rimane fermo lo strumento collaborativo della convenzione tra i comuni e si introduce la possibilità di delegare funzioni comunali ad aziende provinciali. Rimangono pure confermate le comunità montane, con sostanziale rinvio alla legislazione vigente.

I controlli sugli atti sono ridisciplinati con esplicito riconoscimento e utilizzazione di una (limitata) potestà legislativa regionale (corrispondente a quella già esercitata dalle regioni) e con una riqualificazione dei requisiti professionali di appartenenza all'organo.

Dal punto di vista funzionale, il controllo preventivo di legittimità è limitato ad una serie definita di atti fondamentali enumerati mentre per i rimanenti atti il regime è quello del controllo eventuale successivo. Tali regole sui controlli riguarderebbero anche le aziende e le unità di gestione.

I controlli sugli organi rimangono all'amministrazione dell'interno, salvo una presenza (consultiva) del presidente della regione nel procedimento di scioglimento dei consigli. Ed è pure l'amministrazione dell'interno ad avere parte predominante nei « rapporti tra Stato ed enti locali » quali si esprimono in « conferenze di servizi » sia al livello centrale sia ai livelli locali; l'elemento forte dell'amministrazione periferica è il prefetto e non affatto il commissario del Governo in sede regionale. Ancora con collocazione presso il Ministero c'è l'idea del servizio nazionale per l'informatica degli enti locali e per la documentazione generale.

6. *La definizione delle funzioni dei Comuni*

Del testo ci si soffermerà, in questa sede, sulle questioni principali. A quella che logicamente viene per prima — la determinazione delle funzioni — si è già accennato in parte.

C'è soltanto da chiedersi, in aggiunta, *se sia opportuna o meno una elencazione tassativa.* Questa, mentre è apprezzabile per la garanzia, che offre all'ente locale, *finisce col costituire anche un limite che può diventare piuttosto rigido.*

E' interessante notare, infatti, che già si devono registrare, in certa pubblicistica, delle esercitazioni in tal senso a proposito del testo governativo.

E' sufficiente circoscrivere accuratamente l'ambito di ciò che nella elencazione tassativa è compreso e ricordare poi che ciò che non vi è compreso è escluso per arrivare rapidamente alla conclusione che qualcosa, magari utile, è inibita all'ente locale (in fondo la vecchia legislazione unitaria, rispettate le spese obbligatorie, non poneva vincoli di materia a quelle facoltative, anche se bloccava l'ente locale sul piano della esiguità delle risorse finanziarie e dell'esercizio del controllo di merito).

Detto questo, il tema delle funzioni diventa soprattutto il tema della articolazione territoriale dell'esercizio delle funzioni stesse: *il tema,* insomma, *delle forme di associazione fra i comuni, del nuovo ente intermedio* (*la nuova Provincia*), *del governo dell'area metropolitana.*

Si tratta, come ben si sa, di tre aspetti centrali della questione della riforma degli ordinamenti locali. Tanto da potersi ritenere che nessuna riforma sia tale ove non risulti in grado di affrontarli e di scioglierli.

Ora, proprio a proposito del primo dei tre aspetti menzionati, quello delle *associazioni tra Comuni*, intese come modo di esercizio delle funzioni comunali, *il disegno di legge governativo è apparso subito gravemente carente.*

Esse, infatti, non sono concepite se non per Comuni che siano tutti inferiori a tremila abitanti. Viene escluso, così, l'interesse di più Comuni piccoli e piccolissimi ad associarsi con un Comune maggiore, che superi tale soglia.

In questo modo si lascia aperta la questione dei servizi cosiddetti di zona (la quale non viene affrontata nemmeno in sede di rifondazione dell'ente intermedio) e, oltre tutto, si apre il problema della sorte delle attuali U.S.L., che, com'è noto, nella maggior parte dei casi, sono assai più corpose: problema che il disegno di legge governativo « scarica » sulle Regioni, ma, così, non risolve affatto.

In ultima analisi, il disegno di legge verrebbe delineando un sistema di governo locale che, a parte le aree metropolitane, consisterebbe delle Province tradizionali (con aggiunta di qualche Provincia nuova: comunque poche), delle associazioni intercomunali fatte dai Comuni sotto i tremila abitanti e dei Comuni tout court.

Non sembra che un simile quadro territoriale sia adeguato.

Si può anche accettare e consentire all'ipotesi di associazioni di Comuni funzionali alla fusione dei Comuni piccolissimi, *ma resta il problema di forme di associazioni di Comuni che, senza raggiungere le dimensioni dell'area vasta* (da assegnare al nuovo ente intermedio), *corrispondano comunque alle dimensioni della prestazione dei servizi sociali o servizi alla persona.*

Col che, beninteso, non si intende affatto sostenere che le attuali U.S.L. (o UU.SS.LL.) siano perfette e, dal punto di vista territoriale, intoccabili. Semplicemente, si vuole fare riferimento a una dimensione, senza la quale, fra l'altro, non si potrebbe nemmeno pensare ai Comuni come destinatari di deleghe regionali.

7. *La definizione dell'ente intermedio (Provincia)*

Il problema dell'ente intermedio, che è poi il problema della nuova Provincia, risulta, dunque, collegato al problema, appena esaminato, della associazione di Comuni.

Al riguardo, ciò che soprattutto deve essere messo in rilievo è che il modo col quale è concepito il ruolo della Provincia nel progetto governativo appare oggettivamente in contrasto col modo col quale è delineato, nel medesimo progetto, l'istituto dell'associazione dei Comuni.

Ci si riferisce in particolare al modo col quale si pensa di risolvere il problema dei servizi e dell'attività amministrativa di « area vasta ».

In astratto le soluzioni ipotizzabili erano due: quella di affidare questi compiti all'ente intermedio (e cioè a una provincia adeguatamente dimensionata) ovvero a istituti quali l'associazione dei comuni (che, in questo caso, proprio perché dovevano prestarsi a risolvere i problemi di area vasta non potevano essere soltanto finalizzati a risolvere le questioni dei piccoli Comuni, a meno di non ipotizzare una duplice e profondamente differenziata figura di associazionismo intercomunale).

Per quanto riguarda le province il progetto di legge del Governo sembra considerarle soltanto come istituti finalizzati a compiti di programmazione e quindi non utilizzabili per i servizi e le attività di area vasta.

Al medesimo tempo, però, *il progetto di legge del Governo* — come si è visto — *pone limiti così penetranti all'associazionismo intercomunale da non consentire certamente l'utilizzazione di questo istituto per la soluzione di quei medesimi problemi.*

Del resto le Province, per poter essere funzionali, oltre che ai servizi di area vasta (p.e. trasporti: bacini di traffico), anche ai servizi sociali cosiddetti di zona (p.e. U.S.L.), dovrebbero essere rifondate su base territoriale profondamente diversa, cioè inferiore all'attuale. Il che contraddice all'orientamento generale, che il testo governativo accoglie, anzi accentua, allorché fissa il limite minimo di 250 mila abitanti per la costituzione di nuove Province.

Escludere che le Province possano essere moltiplicate per risolvere la questione lasciata aperta dalla mancanza di robuste associazioni fra Comuni non significa, tuttavia, ritenere che esse vadano bene così come sono e non debbano essere modificate profondamente nel territorio, oggi quasi mai coerente.

Sotto questo profilo la tendenza degli ultimi anni a ridurre sempre di più lo spessore di novità, che il nuovo ente intermedio deve presentare, non va assecondata.

Solo una Provincia rinnovata può essere destinataria — e comunque non in via esclusiva — *delle deleghe regionali e può essere ente di amministrazione dei servizi di area vasta, nonché, ben inteso, ente di programmazione.*

8. *La definizione del governo dell'area metropolitana*

Dalla Provincia alle *aree metropolitane* il passo è breve giacché per queste il progetto governativo — come si è visto — pensa appunto a Province chiamate metropolitane.

Giova premettere, tuttavia, che il problema delle aree metropolitane si presenta solo in alcune limitate zone del Paese (quelle indicate dal progetto

governativo) e si pone in ciascuna di queste zone secondo caratteristiche differenti, che potrebbero ragionevolmente condurre a scelte diverse, per ciascuna area, sia per l'articolazione in due livelli di rappresentanza democratica, sia per l'ambito dei poteri assegnati al governo di area, sia, infine, per il rapporto fra il governo dell'area e la Regione, le Province e i Comuni del contesto territoriale nel quale essa è inserita.

Sulla base di queste considerazioni la legge di riforma generale dovrebbe limitarsi a fissare alcuni principi di fondo, rimettendo poi a procedure, che assicurino eventualmente l'intervento delle Regioni interessate, la disciplina concreta di ciascuna area.

Fra i principi generali dovrebbero essere compresi: *il principio del riconoscimento del carattere di area metropolitana* (*meglio ancora sarebbe che la legge stessa provvedesse ad elencarle,* come fa il progetto, rinviando alle leggi speciali la determinazione del territorio, ed escludendo la possibilità di creazione di aree metropolitane in zone diverse da quelle tassativamente e nominativamente specificate); *il principio secondo cui gli organi di governo dell'area,* comunque configurati, *siano eletti direttamente da tutti i cittadini residenti sul territorio; il principio della esistenza di un livello territoriale di governo inferiore ad elezione diretta; una normazione speciale per il sistema finanziario dell'area.*

In ogni caso, del progetto governativo va condivisa la scelta di introdurre non solo il governo delle aree metropolitane, ma anche, contestualmente, robusti enti di base (le Municipalità) all'interno del governo metropolitano medesimo.

Altrettanto condivisibile è che, accanto al limite minimo (50 mila), sia stabilito un limite massimo (200 mila), il quale impone la suddivisione degli attuali Comuni capoluoghi (peraltro da oggi articolati col decentramento cosiddetto circoscrizionale).

Non va ignorato, infatti, che il problema delle aree metropolitane, oltre che problema di un regime particolare per esse, integralmente considerato, è anche problema di equilibrio al loro interno: equilibrio quasi sempre alterato dalla preponderanza del capoluogo, città centrale.

Circa la definizione è decisamente preferibile quella di *Comune metropolitano,* anziché di Provincia metropolitana, mentre può sussistere comunque la definizione di Comuni o di Municipalità per i nuovi enti interni all'area.

L'importante è chiarire che, ove si adotti la definizione di Comune metropolitano per indicare il governo dell'area metropolitana nel suo insieme, tale Comune metropolitano non sarà inscritto in alcuna Provincia perché sarà lo stesso Comune metropolitano a costituire nell'area metropolitana quel livello intermedio infraregionale che, fuori dell'area metropolitana, è della Provincia.

Al di là di ogni nominalismo, tuttavia, preme sottolineare che, quale che sia la scelta (Provincia o Comune metropolitano), il giudizio deve essere dato sulle modalità organizzative adottate (limiti di popolazione delle municipalità interne all'area), sulle modalità di formazione degli organi di governo (che non possono che essere direttamente rappresentativi di tutta la popolazione residente sul territorio), sui poteri attribuiti agli organi di governo dell'area.

Da quest'ultimo punto di vista sembra opportuno sottolineare che il problema dei poteri di governo dell'area non può essere risolto soltanto distribuendo diversamente al suo interno le competenze normali dei Comuni e delle Province. Occorre invece definire un ambito speciale di competenze, che è destinato ad incidere anche sui poteri della Regione, almeno per quanto attiene al territorio dell'area.

9. *L'organizzazione interna dei Comuni* (*statuti*)

Venendo, ora, alla *organizzazione interna degli enti locali* è apprezzabile nel disegno di legge *il riconoscimento dell'autonomia statutaria,* anche se forse non sarebbe inopportuna una disciplina generale da applicare nel caso in cui i Comuni non adottassero il proprio Statuto o non riuscissero a farlo tempestivamente (nel testo governativo sono fissati termini troppo brevi).

In proposito, però, è da osservare che l'autonomia organizzativa, implicita nell'autonomia statutaria, è tanto minore quanto maggiore è la disciplina che sulla stessa organizzazione interna dell'ente detta la legge. Il disegno di legge continua a prestare ossequio al principio per cui tutti gli enti, indistintamente, devono avere i medesimi tre organi (Sindaco, Giunta, Consiglio). Ne consegue anche che le stesse forme di democrazia diretta restano confinate alla periferia dei processi decisionali.

Anzitutto, il testo pare lasciare ampia discrezionalità agli statuti per ciò che riguarda il procedimento di formazione degli organi dell'ente, mentre per altro verso pretende di disciplinare alcuni aspetti essenziali, come i requisiti di eleggibilità dei membri della Giunta e del Sindaco, nonché, e soprattutto, i modi di revoca della Giunta e del sindaco.

Ancora sono da lamentare l'estrema indeterminatezza della figura delle unità di gestione non meno che la genericità (e l'approssimazione) della normativa relativa alla partecipazione popolare: normativa che, sotto parecchi profili, sembra vincolante rispetto, appunto, al potere statutario dei Comuni.

Invece è da condividere, in linea di massima, il fatto che la Giunta si configuri nel progetto come il vero organo a competenze generali del Co-

mune, anche se appaiono troppo esili i poteri di controllo (e di sanzione) del Consiglio sull'attività della Giunta.

10. *I controlli sugli enti locali*

Se dalla organizzazione interna si viene a trattare dei rapporti degli enti locali con la Regione e lo Stato un capitolo di grande rilievo è quello dei *controlli*.

Nel disegno di legge sono positive sia l'introduzione di requisiti professionali minimi per la designazione dei membri di nomina regionali negli organi di controllo, sia l'elencazione, cioè la riduzione, degli atti sottoposti a controllo preventivo di legittimità.

Molto meno positive sono la successiva presenza dei funzionari statali e, ancora, la disciplina del controllo successivo generale di legittimità, nonché del controllo di merito. E, per altro verso ancora, l'assenza di controlli di efficienza.

Ma soprattutto è negativa la sussistenza del potere generale di annullamento in ogni tempo del Governo sugli atti degli enti territoriali: un istituto che evoca tutta la concezione autoritaria dei rapporti tra lo Stato e gli enti locali.

Tale concezione anti-autonomistica si riscontra, peraltro, nello stesso disegno di legge laddove esso attribuisce ai prefetti compiti di coordinamento, che, secondo la Costituzione, spetterebbero al Commissario di Governo, e ivi risultano comunque ben più definite e circoscritte (art. 124).

Sul medesimo piano risulta ambigua la configurazione delle conferenze di servizio indette dai prefetti, per le quali è prevista soltanto come eventuale la partecipazione del Commissario del Governo e del Presidente della Giunta regionale.

Sembrerebbe instaurarsi, così, *un rapporto fra Stato ed enti locali che emarginerebbe le Regioni.*

Questa impostazione segna sicuramente un passo indietro rispetto a ogni elaborazione precedente ed alle proposte formulate nei progetti dei diversi partiti.

11. *La responsabilità degli amministratori*

Resta da considerare il tema della responsabilità degli amministratori, sul quale il progetto governativo appare particolarmente innovativo.

In linea generale va detto che in materia di responsabilità è necessaria la massima precisazione e la massima tipizzazione, sia ad evitare incertezze,

che si tradurrebbero inevitabilmente in discredito per gli amministratori e per gli enti, sia ad evitare forme di trattativa politica, che potrebbero diventare veri e propri strumenti di pressione sui singoli, quando non di ricatto. E' assolutamente auspicabile, perciò, che sia evitato ogni dubbio.

In particolare, per ciò che riguarda i titolari del diritto di iniziare l'azione di responsabilità può esserci, almeno in linea di massima, il consenso con il testo governativo, anche nella parte in cui prevede l'azione popolare. Sembra infatti opportuno configurare istituti che possano dare maggiore concretezza al controllo popolare (che è anche una forma di partecipazione); tanto più che, prevedendosi la deliberazione circa la fondatezza dell'azione popolare e la condanna alle spese dell'attore popolare eventualmente soccombente, si apprestano misure idonee ad evitare azioni temerarie.

Giudizio positivo è da esprimere anche circa l'ipotesi di azione promossa dal Sindaco: a questo proposito ci si domanda se non sarebbero da prevedere anche azioni promosse da minoranze consiliari.

Da ultimo si è pienamente favorevoli all'affermazione della responsabilità dei membri degli organi di controllo, individuandosi in ciò uno strumento importante per evitare sia corrivi assensi sia pretestuose censure.

Stampa: *LA TIPOGRAFICA* - Roma

= L'ordinamento delle autonomie locali alla luce del disegno di legge approvato dal Consiglio dei Ministri.

Il disegno di legge approvato dal Consiglio dei Ministri nella seduta dell'8 Luglio 1982 sul nuovo ordinamento delle autonomie locali assume grande rilevanza perchè rappresenta la prima risposta organica al ruolo che gli Enti locali devono svolgere sulla base del dettato costituzionale.

Non è solo la ripartizione di competenze fra Stato, Regioni, Provincie, Comuni che viene posta in discussione quanto il rapporto tra il cittadino e i pubblici poteri che, attraverso una articolazione plurima e decentrata degli enti pubblici, legittima lo Stato nella sua stessa espressione giuridica.

Uno Stato umano, quindi, che tragga dal consenso popolare la forza per attuare e perseguire le finalità di comune interesse e non un'entità astratta investita di per sè di poteri e funzioni che gli consentono di sovrapporsi ai singoli.

La nostra Costituzione prevede all'art. 3 la rimozione degli ostacoli di ordine economico e sociale che impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i cittadini all'organizzazione politica economica e sociale del Paese.

E' chiaro che una diretta e reale partecipazione dei cittadini all'organizzazione politica del Paese può aversi solo ove siano favorite ed incentivate le autonomie locali di cui al successivo art. 5

Un adeguamento della legislazione statale alle esigenze dell'autonomia e del decentramento appare, pertanto, oltre che conforme al dettato costituzionale anche indifferibile ed indilazionabile per adeguare una normativa ormai vecchia di settanta anni alle nuove esigenze di una società moderno e democratica.

Nel quadro della più ampia problematica della riforma dello Stato, la ridefinizione della competenza e della struttura delle autonomie locali assume particolare importanza. Insistere maggiormente sui concetti di autonomia politica e di autogoverno deve rappresentare un punto basilare della legge di riforma.

Non è possibile parlare della possibilità per un ente locale territoriale di darsi un proprio programma politico, un proprio indirizzo politico, anche distinto da quello dello Stato, se poi non si danno a Comuni e Province i mezzi per realizzare tali programmi.

Occorre, quindi, garantire ai minori enti territoriali

la necessaria autonomia finanziaria che consenta loro di realizzare i programmi politici e di corrispondere alle attese della cittadinanza.

Autonomia politica, autonomia normativa ed autonomia finanziaria sono, pertanto, gli indissolubili anelli di un processo di reale democraticizzazione della vita del Paese.

Va osservato, però, che a partire dal 1970 mentre l'organizzazione dello Stato veniva sempre più adattandosi ad un modello largamente decentrato, la finanza pubblica è andata contemporaneamente concentrandosi nell'apparato statale centrale. La riforma tributaria ha, infatti, eliminato ogni imposta gestita in precedenza dai Comuni ed ha unificato nello Stato ogni potere e funzione in materia.

In sostanza la riforma Visentini ha risolto il problema della sperequazione tra aree ricche ed aree povere: ogni Comune dà alle finanze dello Stato secondo la capacità contributiva dei propri cittadini ricevendo in cambio finanziamenti proporzionali al numero degli abitanti.

Questa impostazione limita peraltro l'autonomia dei Comuni. Essi hanno esigenze diverse secondo le diverse caratteristiche territoriali, ambientali, architettoniche, patrimoniali, turistiche ecc. degli stessi. Di qui l'esigenza di ripristinare la capacità impositiva degli enti locali al fine di garantirne l'autonomia politica.

Vediamo qual è la "filosofia" del disegno di legge approvato dal Consiglio dei Ministri l'8 Luglio 1982, così come risulta dalla relazione relativa.

Anzitutto viene evidenziata la definizione istituzionale dei Comuni e delle Province come enti autonomi in armonia al principio sancito nell'articolo 128 della Costituzione.

Il Comune conserva le proprie tradizionali funzioni ma la sua sfera di competenza si arricchisce di nuovi contenuti che gli consentono di inserirsi nel processo di sviluppo.

La Provincia si afferma come ente intermedio con funzioni programmatorie e di raccordo.

Viene per la prima volta riconosciuta la potestà statutaria dei comuni e delle province per quanto concerne la composizione degli organi e le loro attribuzioni, i modi di partecipazione popolare e le norme fondamentali per il funzionamento dell'ente e per l'organizzazione dei servizi pubblici locali.

Vengono di conseguenza, individuati modelli differenziati per il governo locale superando quell'uniformità che per oltre un secolo ha caratterizzato la legislazione in tema di poteri locali.

Viene accentuata la potestà regolarmentare dei Comuni e delle Province con l'attribuzione di autonomi poteri regolamentari per quanto riguarda la loro organizzazione interna e le procedure e le modalità relative non solo al funzionamento degli organi degli enti ma anche delle istituzioni dipendenti.

Importante è la limitazione della competenza deliberativa dei consigli agli atti di fondamentale importanza ed il conseguente ampliamento della sfera di atribuzioni della giunta.

In ordine al sistema dei controlli va osservato che l'obiettivo da perseguire dovrebbe essere quello dell'alleggerimento e snellimento di tale sistema in vista dell'efficienza e della tempestività dell'azione amministrativa locale e in considerazione del fatto che l'amministrazione locale dovrebbe rispondere in primo luogo alla collettività locale sulla base del rapporto rappresentativo elettivo.

In considerazione di quanto sopra esposto il controllo preventivo di legittimità avrebbe potuto essere limitato nella proposta di legge a tre categorie di atti e cioè: statuti, regolamenti e altri atti normativi; provvedimenti in materia tributaria; provvedimenti relativi al personale.

Per altre categorie di atti, invece, suscettibili di provocare lesioni di pubblici interessi sarebbe stato preferibile prevedere un controllo eventuale di legittimità, attivabile dai consigli di quartiere, dalle minoranze consiliari o frazioni del corpo elettorale. Rientrano in tali atti concessioni, licenze, provvedimenti di erogazione di contributi.

Nel disegno di legge approvato dal Consiglio dei Ministri il sistema dei controlli è innovativo con attenuazione del controllo preventivo sugli atti, che viene limitato a quelli fondamentali della vita dell'ente, ed introduzione del controllo successivo.

Il controllo preventivo di legittimità, cioè la rispondenza dell'atto ai requisiti di legge e l'assenza dei cosiddetti vizi di legittimità (incompetenza, eccesso di potere, violazione di legge) che possono inficiarlo, è limitato ad una declaratoria ben precisa contenuta nell'art. 61 del disegno di legge. Tra gli atti da sottoporre al controllo pre-

ventivo ricorderemo: gli statuti ed i regolamenti, la pianta organica del personale, l'istituzione di tributi, la costituzione o soppressione di servizi pubblici, la contrazione i mutui. Le deliberazioni relative agli argomenti suaccennati vanno inviate all'organo di controllo entro 10 giorni dalla loro adozione. Tale termine è perentorio in quanto nell'ipotesi che non fosse osservato viene comminata la decadenza. Si è in sostanza ripristinato quel termine perentorio di invio al Prefetto delle deliberazioni soggette a controllo di legittimità che l'art. 3 della legge 9 giugno 1947 n. 530 prevedeva in 8 giorni.

Successivamente col controllo esercitato dalle Regioni attraverso i relativi Comitati o Sezioni di questi, ai sensi dell'art. 59 della legge 10 febbraio 1953 n. 62, la perentorietà di tale termine era stata considerata superata, come chiarito più volte dal Consiglio di Stato.

Sono rimaste praticamente immutate all'articolo 62 del nuovo disegno di legge le modalità attraverso le quali gli organi di controllo esercitano l'esame degli atti loro sottoposti.

Le deliberazioni continuano a diventare esecutive dopo 20 giorni, come avveniva in precedenza. Vi è però la possibilità, e questa è un'innovazione rispetto alla legislazione precedente, che le deliberazioni divengono esecutive anche prima del decorso del termine su comunicazione dell'organo di controllo di non aver riscontrato vizi di legittimità. Innovazione importante perchè, come più volte si è verificato in passato, la ecessità di tradurre urgentemente in decisioni operative dleiberati degli organi comunali, si scontrava con la necessità del rispetto formale della legge e di dover comunque attendere lo spirare dei famosi 20 giorni. Non essendo, infatti, esplicitamente prevista dalla legge non sempre le sezioni di controllo comunicavano l'avvenuta "presa d'atto".

Importante è anche la disposizione che in caso di provvedimento di annullamento l'organo di controllo deve darne comunicazione all'ente interessato sempre nel termine di 20 giorni da quello in cui la deliberazione gli è stata trasmessa. Questa precisazione "comunicazione" rispetto al più generico annullamento "pronunciato" di cui all'art. 59 della legge 10 febbraio 1953 n. 62 rende necessario che l'eventuale provvedimento di annullamento debba essere non solo pronunciato ma anche portato a conoscenza dell'ente nel termine di 20 giorni.

Il controllo sul merito, cioè sull'opportunità, sulla buona amministrazione, che si aggiunge al controllo preventivo di legittimità, è previsto per alcuni atti fondamentali dall'art. 63 del disegno di legge. Tra questi ricorderemo: il bilancio preventivo, il conto consuntivo, la contrazione di muti, i regolamenti, le alienazioni di beni immobili, l'assunzione diretta di pubblici servizi, le variazioni della pianta organica, la costituzione di forme associative.

E' espressamente affermato che il controllo di merito è esercitato anche sotto il profilo della corrispondenza dell'atto ai programmi dell'ente, ai piani regionali e provinciali e agli obiettivi della finanza pubblica locale.

Sono sostanzialmente immutate rispetto alla legislazione vigente le modalità del controllo di merito.

Il termine per chiedere chiarimenti è ancora di 20 giorni dal ricevimento dell'atto e viene interrotto attraverso la consueta richiesta di invito al riesame.

Tali deliberazioni divengono esecutive se il Consiglio, a maggioranza assoluta dei propri componenti, decida di confermarle e sempre che la deliberazione di conferma non sia annullata per motivi di legittimità.

Del tutto innovativo rispetto alle disposizioni tuttora vigenti è il controllo successivo di legittimità. In base all'art. 65 del disegno di legge ogni atto che non sia soggetto a controllo preventivo diventa esecutivo dopo la pubblicazione all'albo pretorio.

Al segretario dell'ente spetta il compito di trasmettere mensilmente al comitato di controllo l'elenco di tali deliberazioni con copia di ciascuno di essi. Entro venti giorni dalla ricezione il comitato di controllo può pronunciarne l'annullamento.

Non sono, invece, sottoposti a controllo gli atti meramente esecutivi, cioè le deliberazioni conseguenti ad atti o provvedimenti precedentemente approvati e dei quali gli atti esecutivi sono la naturale conseguenza.

Esaminando ora più da vicino altri aspetti del disegno di legge dell'8 Luglio 1982, va anzitutto osservato che per quanto riguarda gli organi è stata mantenuta la tripartizione in Consiglio, Giunta e Sindaco.

Il Sindaco non viene più definito, anche se ne conserva le funzioni come capo dell'amministrazione comunale, espressione ormai superata, ma come rappresentante ed organo di

Governo dell'Ente che mantiene le funzioni di Uficiale di Governo, presiede la Giunta manon più il Consiglio. Nel disegno di legge, infatti, ciò non è previsto e bisogna ritenere che ogni Comune dovrà stabilire le modalità di elezione del presidente del Consiglio nello statuto o nel Regolamento delle sedute del Consiglio.

Il Sindaco continua ad essere eletto, come avviene tuttora in base alla legislazione vigente, dal Consiglio nel suo seno. Non è stata, invece, tenuta presente l'ipotesi di una elezione diretta del Sindaco da parte del corpo elettorale.

La Giunta viene definita organo propulsivo e di preparazione dell'attività del Consiglio (il che vuol dire chiaramente che tutte le proposte di deliberazione di competenza del Consiglio di cui all'art. 20 del progetto, devono previamente essere preparate, e quindi esaminate dalla Giunta); ma, ciò che è più rilevante e rappresenta una profonda innovazione rispetto al Testo Unico del 1915, la Giunta compie tutti gli atti di amministrazione che non siano riservati dalla legge o dalla Statuto al Consiglio o al Sindaco. Assorbe, di conseguenza, quella competenza residuale e di ordine generale che la precedente legislazione attribuiva al Consiglio.

Si è in sostanza completamente invertita l'estensione della competenza tra i due organi collegiali.

Mentre sotto la vigente legislazione il Consiglio aveva competenza di ordine generale e, di fatto, su tutte le materie che non fossero espressamente demandate alla Giunta (artt. 137 e 139 del T.U. 1915, art. 25 del R.D. 23 dicembre 1923 n. 2839) col nuovo disegno di legge è invece la Giunta ad avere tale competenza generale, mentre al Consiglio spettano determinate materie previste dall'art. 20 o altre che potranno essergli riservate dallo Statuto.

Per quanto riguarda però le materie attribuite dall'art. 20 alla competenza del Consiglio non è più possibile l'adozione di provvedimenti in via d'urgenza da parte della Giunta in quanto ciò è vietato dal IV comma del citato art. 20.

Resta, peraltro, la possibilità per la Giunta di adottare in via d'urgenza altre deliberazioni di competenza consiliare, in quanto il secondo comma dell'art. 31 del disegno di legge prevede l'adozione di regolamenti nei quali siano stabilite le norme per la validità del Consiglio e delle relative deliberazioni; la disciplina dei casi di a-

stensione dalle votazioni da parte dei consiglieri; i casi nei quali è richiesta la segretezza delle adunanze e delle votazioni; e, infine, le modalità per la ratifica di deliberazioni adottate in via d'urgenza con i poteri del Consiglio.

Ora, logicamente, la possibilità per la Giunta di adottare provvedimenti di competenza consiliare non può che riferirsi a quelle materie che lo Statuto abbia demandato alla competenza del Consiglio.

Non appare, invece, prevista la delega del Consiglio alla Giunta che nel vigente ordinamento risulta sancita dall'art. 25 della legge 9 giugno 1947 n. 530 e ciò si spiega con la restrizione di competenze che il disegno di legge prevede per l'organo Consiglio, per cui le limitate materie nelle quali tale organo ha competenza non sono suscettibili di essere delegate.

Interessante, sempre in ordine alla Giunta, è la norma dell'art. 27 che prevede la possibilità che il Consiglio possa revocare non solo il Sindaco o la Giunta ma anche, e qui è l'innovazione rispetto alla legislazione attualmente in vigore, i singoli assessori. Come è noto si era spesso verificato in parecchi Comuni che uno o più assessori, pur non condividendo gli indirizzi politico-programmatici della Giunta rifiutassero di dimettersi ma non potevano nel contempo, essere revocati perchè mancava una norma che prevedesse tale eventualità. Ciò dava luogo a situazioni caotiche che spesso avevano ripercussioni sul buon funzionamento dell'organo Giunta.

Con la disposizione di cui all'art. 27 del disegno di legge, la Giunta, il Sindaco, il Presidente della Provincia e, come sopra detto, i singoli assessori possono essere revocati con deliberazione del Consiglio adottata a maggioranza assoluta dei consiglieri in carica e su proposta motivata e sottoscritta da almeno un quarto dei Consiglieri assegnati e notificata agli interessati.

Per quanto riguarda il Consiglio, definito come organo di indirizzo e di controllo politico-amministrativo dell'ente, è importante che abbia perso quella competenza a carattere generale che per ovvi motivi (pletoricità dei componenti, lunghi dibattiti etc.) si rivelava poco rispondente ad una celere, dinamica e moderna possibilità di amministrare l'ente locale e di rispondere in maniera immediata ai bisogni più pressanti della comunità. La competenza del Consiglio, prevista dall'art. 20 del disegno, è limitata ad un gruppo di materie prestabilite (anche se sarebbe stato possibile sfoltirne alcune a favore della Giunta), mentre ul-

teriori competenze possono essere previste dallo Statuto.

Tra le materie di competenza consiliare ricorderemo le deliberazioni relative allo Statuto dell'ente, le piante organiche, i programmi ed i bilanci pluriennali, i conti consuntivi, la contrazione dei mutui, l'assuneione diretta dei pubblici servizi, la nomina o revoca di amministratori di enti la cui designazione spetta al Consiglio.

Accanto ai tre organi tradizionali Consiglio, Giunta e Sindaco sono previsti, come organi di decentramento comunale i consigli circoscrizionali.

E' poi previsto che gli Statuti possono disciplinare l'istituzione di commissioni consiliari a fini preparatori delle deliberazioni del Consiglio. Si tratta, pertanto, nel caso delle commissioni, di organi interni che non erano previsti dalla vigente legislazione ma dei quali, peraltro, i maggiori comuni si erano dotati, sulla base dei regolamenti parlamentari, al fine di snellire i lavori consiliari.

L'aspetto forse più pregnante del disegno di legge è costituito dalla competenza statutaria attribuita ai Comuni ed alle Province, con l'osservanza delle norme stabilite con legge della Repubblica.

Certo non si tratta di fonti normative primarie come nel caso degli Statuti delle Regioni ordinarie, approvati con leggi dello Stato, o addirittura di fonti costituzionali, come nel caso degli Statuti delle Regioni ad autonomia speciale.

Gli Statuti comunali e provinciali, così come previsti dal disegno di legge, sono espressione della potestà autorganizzatoria dell'ente, vale a dire della potestà che ha l'ente di darsi le regole del proprio assetto strutturale, in particolare perquanto riguarda tre settori precisati dal disegno di legge e cioè:

- le norme fondamentali relative all'organizzazione, alla competenza, al funzionamento degli organi dell'ente;
- l'assetto dei servizi e degli uffici;
- le forme di partecipazione dei gruppi, delle organizzazioni sociali, nonchè dei singoli all'elaborazione delle scelte politico-amministrative dell'ente ed al controllo sullo svolgimento delle funzioni e dei servizi.

E' inoltre prevista la possibilità di istituire con lo Statuto degli organismi di decentramento con competenze ulteriori, e quindi più estese, rispetto a quelle previste dalla legge 8 aprile 1976 n. 278.

Osserviamo, pertanto, che la competenza statutaria at-

tribuita a Comuni e Province va a diversificare, dal punto di vista normativo, degli enti che, vicerversa, nella legislazione attuale trovano una disciplina uniforme.

Il nuovo disegno di legge disciplina, in sostanza, alcuni principi normativi fondamentali ai quali tutti i Comuni e tutte le Province devono ispirarsi, lasciando, poi, liberi i singoli enti di darsi con lo Statuto le norme più adatte per regolare il funzionamento dei propri organi, per organizzare i propri uffici, per istituire ed organizzare unità di gestione preposte alla produzione di beni e servizi, per incentivare la partecipazione.

Gli Statuti devono essere deliberati dai Consigli con un quorum qualificato che è dato dal voto favorevole dei due terzi dei consiglieri assegnati. Nel caso tale maggioranza non fosse raggiunta, il quorum, nella successiva seduta, da tenersi entro trenta giorni, è ridotto al voto favorevole della maggioranza assoluta dei Consiglieri assegnati.

Il controllo sugli Statuti viene esercitato dal consueto organo di controllo regionale.

Viene, quindi, prevista la pubblicazione sul Bollettino Ufficiale della Regione, l'affissione per 30 giorni all'albo e l'invio al Ministero dell'interno per l'inserimento nella raccolta ufficiale degli Statuti.

Ci siamo soffermati sugli aspetti più importanti del disegno di legge e cioè sugli organi, sui controlli e sugli statuti.

A conclusione di queste osservazioni vogliamo esprimere l'auspicio che il disegno di legge del Consiglio dei Ministri, con le correzioni, le modifiche e le integrazioni che emergeranno dal dibattito, possa al più presto tramutarsi in legge dello Stato, in ogni caso non oltre la primavera del 1985. Oltre questo termine non sarà possibile l'applicazione della nuova legge per il quinquennio amministrativo 1985-90 con conseguenti gravi ripercussioni sulla vita degli enti locali.

documento ritirato da Donzelli (Pres. ANCI Veneto)

ASSOCIAZIONE NAZIONALE COMUNI ITALIANI

DOCUMENTO CONCLUSIVO (Riforma Enti locali)

IL Consiglio Nazionale dell'ANCI, riunito a Roma in Campidoglio il 13 ottobre 1983, sentite l'introduzione del Presidente, la relazione dei Presidenti della Consulta Finanza Locale, Sanità e Territorio, e le proposte emerse nel dibattito approva il seguente ordine del giorno:

Il Consiglio Nazionale, prendendo atto anche delle dichiarazioni programmatiche del Governo, auspica che la IX legislatura attui effetivamente l'impegno coerente per la riforma del sistema delle autonomie locali. Si pone innanzitutto l'esigenza del riordino delle istituzioni nel quadro del più ampio disegno di riforma costituzionale, con ulteriore estensione e rafforzamento dei poteri locali. In questa prospettiva è indispensabile un rinnovato rapporto di stretto collegamento e fattiva collaborazione tra potere centrale e autonomie locali, e nel loro ambito fra regioni, province e comuni, ricusando ogni tentazione verticistica per assicurare la partecipazione attiva dei poteri locali allo sforzo del Paese per uscire dalla crisi.

Presentano particolare urgenza i problemi del funzionamento dei sistema dei controlli sugli enti locali. Parimenti indilazionabile ed urgente è la definizione dello status degli amministratori per il quale il disegno di legge ripresentato al Senato, raccoglie, in larga misura, le riflessioni sviluppate in seno all'Associazione. Il Consiglio Nazionale sollecita il Governo a formulare il proprio parere in merito e ad acconsentire alla trattazione di urgenza, al fine di giungere con rapidità all'approvazione della nuova normativa.

La riforma generale dell'ordinamento delle autonomie deve essere varata in tempi utili per la scadenza elettorale amministrativa del 1985.

In materia di Finanza locale, si sottolinea che gli enti locali rientrano nei pochi settori della pubblica amministrazione che hanno osservato rigorosamente i vincoli e i tetti di bilancio.

Sulla base delle indicazioni che emergono dalla legge finanziaria, Il Consiglio Nazionale dell'ANCI esprime preoccupazione e riserve sui provvedimenti che riguardano

A.N.C.I. VENETO
24. OTT. 1983
PROT. 2417 SEZ. DIV. 1

00186 ROMA - VIA DEI PREFETTI, 46 - TEL. (06) 6790604 - 6793291 - 6798709

gli enti locali, e sollecita un confronto con il Governo per conseguire i seguenti obiettivi:

1) la definizione - in assenza di corrispettivi ai proventi assicurati nel 1983 e in via transitoria dalla sovraimposta sulla casa, con conseguente alterazione dei meccanismi di triennalizzazione - di una area impositiva autonoma certa e consistente;

2) la garanzia di adeguati trasferimenti statali e di tempestivi flussi finanziari per la copertura reale del fabbisogno dei comuni;

3) la certezza sul versante degli investimenti;

4) il rafforzamento della perequazione sul territorio e fra i vari enti, sopratutto nel mezzogiorno.

Nel settore della sanità il Consiglio Nazionale rileva che occorre un riordino e riequilibrio delle entrate che garantiscano la disponibilità finanziaria sufficiente al fabbisogno delle spese sanitarie e, all'interno di questo, la riconsiderazione dell'utilità della politica dei tickets.

Il Consiglio Nazionale segnala il pericolo che per il 1984 la manovra della finanza sanitaria contenuta nella legge finanziaria - pregevole per quanto riguarda la triennalità degli investimenti previsti - potrà portare, attraverso la sottovalutazione della spesa sanitaria per il 1984 e il mancato ripiano del deficit sanitario degli anni precedenti, al mancato pareggio del bilancio per la quasi totalità delle U.S.L..

Il previsto commissariamento - che per di più appare innestato in un sistema di controlli di discutibile costituzionalità e palese ingiustizia - arrecherebbe altresì danni gravi alla gestione della sanità pubblica.

Sui più specifici problemi istituzionali, finanziari, organizzativi si ricorda l'impegno dell'ANCI a formulare una propria proposta complessiva all'Assemblea di Sorrento, con la riaffermazione del ruolo centrale dei comuni nella gestione della sanità.

Nel settore del territorio il recente decreto sul condono edilizio - che, così come formulato, desta preoccupazioni per la sua stessa applicabilità ed adeguatezza ai fini che si intende perseguire - va inserito in un contesto che richiede una chiara definizione. In particolare le nuove sentenze della Corte Costituzionale pongono l'esigenza di una sollecita definizione del regime dei suoli e dell'efficacia dei vincoli urbanistici. A tale sintesi sono collegati gli obiettivi di una corretta gestione del territorio e del superamento dei problemi del

settore edilizio specie abitativo. In questa prospettiva il provvedimento va modificato in considerazione anche del ruolo primario del comune nel settore dell'urbanizzazione e dell'adeguamento delle tecno-strutture.

Il Consiglio Nazionale dell'ANCI esprime la più ampia e commossa solidarietà alla popolazione a al comune di Pozzuoli, gravemente colpiti dal bradisisma in atto, rivolgendo un pressante appello ai comuni del Paese perchè, unitamente alle iniziative e ai provvedimenti predisposti dal Governo nazionale, manifestino con concretezza di interventi, solidarietà ed assistenza alle popolazioni colpite.

Il Consiglio Nazionale infine fa voti affinchè l'Assemblea annuale di Sorrento costituisca, secondo la tradizione unitaria dell'ANCI, una occasione di confronto e di approfondimento delle questioni più urgenti che interessano le autonomie locali.

ASSOCIAZIONE NAZIONALE COMUNI ITALIANI

L'Esecutivo dell'ANCI ha esaminato la proposta di legge finanziaria presentata dal Governo con specifico riferimento alle norme che riguardano la finanza locale ed a quelle che disciplinano le risorse destinate al finanziamento di funzioni proprie degli enti locali (trasporti e sanità);

richiama il dibattito del recente Consiglio Nazionale e il conclusivo ordine del giorno, che allega, come parte integrante, al presente documento;

e riassume, nelle osservazioni e nelle proposte che seguono, il giudizio ed il contributo della associazione sui temi indicati.

L'Esecutivo ha assunto a base del suo esame sia le oggettive difficoltà della finanza pubblica, sia gli obiettivi generali di rientro dalla inflazione e di contenimento e qualificazione della spesa pubblica e del tempo stesso di sostegno e di ripresa dello sviluppo; sia, infine, le norme che per i bilanci 1984 sono contenute nella legge 131 del 26 aprile 1983 (nota come legge triennale).

L'Esecutivo, in via preliminare, osserva:

- che la finanza locale, per i rigidi meccanismi che l'hanno disciplinata, rappresenta il comparto del bilancio pubblico allargato che più di altri, ha

A.N.C.I. VENETO
24. OTT. 1983
PROT. 2275 SEZ. 01 05

rigorosamente rispettato prefissati indici di incremento della spesa anche quando il tasso di inflazione si è rilevato superiore a quello programmato;

- che tale disciplinata adesione agli obiettivi generali e la persistente precarietà annuale della finanza locale hanno provocato per lo più una estrema rigidità dei bilanci che non sono più nelle condizioni - senza pregiudizio per il vincolo del pareggio - di reggere obbligatori o incomprimibili incrementi di spesa non sorretti da corrispondenti adeguamenti delle risorse.

A tale proposito l'ANCI segnala - per quei meditati provvedimenti che dovranno essere assunti su accertate risultanze conclusive dell'esercizio - che già nel 1983 un certo numero di enti a causa del costo reale del contratto dei dipendenti e della spesa per interessi al tesoriere incontreranno non superabili difficoltà a chiudere in pareggio le gestioni.

L'Esecutivo osserva inoltre che le innovazioni previste per il 1984 delle norme della legge citata e particolarmente:

- la predisposizione dei bilanci entro il 15 novembre e l'approvazione degli stessi entro il 15 dicembre;
- il congelamento ai valori monetari del 1982 dei trasferimenti ordinari;
- i nuovi criteri per la ripartizione alla totalità degli enti locali degli incrementi annuali (fondi perequativi generali);

- la garanzia di un incremento delle risorse (per trasferimenti ed entrate proprie) pari al tasso programmato di inflazione;
- la soppressione dell'INVIM decennale;
- la sostituzione delle entrate derivanti nel 1983 dalla applicazione della sovrimposta sui redditi immobiliari con le note garanzie statali per quanto al gettito convenzionalmente iscritto e per quanto agli eventuali ulteriori fabbisogni per gli oneri finanziari;
- il trasferimento a carico degli enti di un terzo degli oneri finanziari per i mutui contratti nel 1983;
- l'assunzione di eventuali costi del contratto eccedenti gli indici previsti (10% nell'84).

richiedevano, come condizioni pregiudiziali:

- un adeguamento delle aliquote degli attuali tributi locali o addizionali;
- il riconoscimento di una autonomia impositiva che per la consistenza del gettito concorra per la generalità degli enti locali al reperimento di risorse idonee a far fronte ai nuovi oneri e alle minori entrate previste dalla citata legge 131.
- la contestuale adozione di correttivi riequilibranti atti a garantire una perequata distribuzione delle risorse finanziarie.

E' da ricordare, a tale proposito, che la stessa istituzione della sovrimposta per il solo 1983 - lungamente dibattuta - è stata ripetutamente motivata come l'apertura

di un processo per una più incisiva responsabilizzazione degli enti locali sul fronte delle entrate proprie.

La praticabilità pertanto delle principali innovazioni introdotte nella finanza locale dalle norme triennali contenute nella legge citata poggia in modo assoluto su una restituita autonomia impositiva che sia ordinata e quantificata in armonica coerenza con tali innovazioni.

E l'Esecutivo ribadisce che la strada maestra per rendere la intera finanza pubblica - nelle sue due componenti del potere di spesa e del potere di prelievo - aderente in modo pieno ed organico al principio del decentramento autonomistico che è alla base del nostro ordinamento - è quella che consenta finalmente di sciogliere, all'interno o come introduzione della riforma, il qualificante nodo della autonomia impositiva. A tale proposito l'Esecutivo sollecita la predisposizione normativa di un ventaglio di voci di entrate proprie (ad esempio l'imposta di pubblicità sui mezzi radiotelevisivi, la revisione del sistema delle tasse di concessione).

L'Esecutivo non ha potuto peraltro non constatare che nè la legge finanziaria, nè la relazione previsionale e programmativa, nè altri atti del Governo affrontano tale nodo.

Da una parte.

E ha dovuto constatare, con sorpresa, dall'altra, che la legge finanziaria detta invece norme per i bilanci '84 come se tale pre-condizione, per la praticabilità delle essenziali norme triennali, fosse già soddisfatta.

L'Esecutivo richiama pertanto con fermezza l'attenzione del Parlamento e del governo sul dato oggettivo che ove non si provveda, per il 1984, e nei tempi utili ad una idonea disciplina della materia, è necessario modificare coerentemente la legge finanziaria e prevedere norme - con lo strumento che sarà ritenuto idoneo - che consentano, nei tempi previsti, di deliberare in pareggio i bilanci del 1984.

Per quanto ai "fondi nazionali" finalizzati al finanziamento di particolari funzioni locali (trasporti e sanità) l'Esecutivo osserva.

Per i trasporti:

Continua in questo comparto il disimpegno della legge 151 che prescriveva il graduale riordino del quadro economico e finanziario del settore attraverso la triplice manovra degli investimenti, dei contributi di esercizio e delle tariffe.

Nel 1983 lo stanziamento del fondo è stato di 2.976 miliardi (meno, in termini monetari, del 1982) ai quali vanno però aggiunti 387 miliardi circa per la copertura a consuntivo dell'incremento del 13%.

Il totale '83 è quindi di 3.363 miliardi.

Lo stanziamento '84 previsto dalla finanziaria è di soli 3.190 miliardi.

In termini monetari lo scarto è di lire 163 miliardi.

In termini reali (3.363 + 10% = 3.699) è di lire 509 miliardi circa.

Per la sanità:

La materia sanitaria occupa l'intero titolo VII con ben 14 lunghi articoli e comprende, in modo anomalo per quanto alla sede, norme istituzionali che l'Esecutivo non può condividere e che tendono a costituire un "ordinamento sanitario" parallelo ma separato da quello istituzionale e regolato da norme atipiche e a dir poco strane (vedi il ruolo dei coordinatori, le norme per lo scioglimento delle USL, quelle per il controllo sugli enti e per i commissari, per i revisori, ecc.).

La finanziaria si propone anche quasi come lo strumento per la definizione del "Piano sanitario".

Apprezzabile è invece (a parte le quantificazioni) la proiezione triennale '84/'85/'86 del fondo (parte corrente e risorse per investimenti) e l'avvio di una politica di riequilibrio nel campo delle contribuzioni tra i vari tipi di lavoro autonomo e dipendente, pubblico e privato.

Continua però quella sottostima del fondo che è fra le principali cause delle difficoltà della riforma nè esiste accenno alcuno (e questo rende ancor più sottostimata la previsione) al consolidamento dei disavanzi pregressi (81/83).

Tutto questo considerato l'Esecutivo - e sempre che per i bilanci '84 non venga positivamente risolto il problema di una idonea potestà impositiva autonoma - presenta, come responsabile contributo per superare la constatata impraticabilità delle principali norme triennali per la finanza

locale e per adeguare ad un livello minimo di corretto funzionamento dei servizi, la finanza per i trasporti e per la sanità le seguenti proposte.

Finanza locale

Per quanto ai trasferimenti è necessario:

A) che i trasferimenti ordinari (le rate trimestrali) siano pari - in termini monetari - ai trasferimenti 1983 oltre ad entrate sostitutive della sovrimposta compresi gli interventi a garanzia (17.420 + 440 + 2.240 = 20.100) e che siano attribuiti a ciascun ente locale al netto degli importi stanziati nei bilanci 1983 per oneri finanziari

- che a tale importo, per ciascun ente locale, vengano aggiunte:

a) le somme spettanti dalla ripartizione dell'85% dei fondi perequativi di cui agli artt. 4 bis e ter della legge 131.

b) le somme derivanti o da riconosciute nuove potestà di prelievo locale o da contributi integrativi (limitatamente per quegli Enti che con i fondi perequativi non raggiungono un incremento del 10% dei trasferimenti '83 così come sopra determinati, al netto cioè dell'importo degli oneri finanziari).

c) Una somma pari, per ciascun ente locale, allo stanziamento previsto nel bilancio 1984 per oneri finanziari.

B) che fra i comuni e le province la cui spesa corrente è inferiore alla media nazionale venga ripartito e e reso

noto in tempo utile per la formazione dei bilanci - come entrata aggiuntiva ed assumendo a base le risultanze della rilevazione sul bilancio 1981 in quanto già disponibili (anche per attivare con sollecitudine i mutui previsti alla lettera a) dell'art. 9 della legge 151 del 26/4/83) - il 15% dei fondi perequativi (artt. 4 bis e 4 ter).

Il complesso di questi importi (A + B) costituiscono la entità dei trasferimenti statali 1984 da attribuire ai Comuni e alle Province in 4 rate trimestrali.

Per quanto all'afflusso dei trasferimenti (Cassa) è necessario:

- che le rate trimestrali siano comprensive di tutti i trasferimenti (come quantificati nelle proposte A e B)
- che per i Comuni sopra i 20 mila abitanti e per le province la percentuale venga almeno mantenuta al 70%
- che per i comuni al di sotto di 20 mila abitanti e per i Comuni e le Province del mezzogiorno le rate comprendano il 90% delle somme spettanti.

Per quanto alle entrate proprie è necessario:

- consentire agli enti locali di operare già per il 1984 sui tributi propri in modo da realizzare un incremento del relativo gettito pari almeno al 10%.
- rivedere la disciplina dei contributi per i servizi a domanda individuale al fine di garantire che gli aumenti 1984 non si discostino eccessivamente dai

principi contenuti nell'accordo del 22 gennaio fra il Governo e le parti sociali.

- percentualizzazione, con riferimento alle tariffe in vigore nel 1983, delle addizionali sulla energia elettrica.

Per quanto agli investimenti è necessario:

- sospendenre la norma dell'art. 13 sino all'entrata in vigore della nuova potestà impositiva.
- ripristinare gli importi fissati dalla triennale.
- riportare al 1984 le somme non impiegate nel 1983 per i mutui di cui all'art. 9 lettera a) della legge 26/4/83, n. 131 e ripartire per l'84 e l'85 l'importo dei mutui di cui alle lettere b) e c) non concessi nel 1983.
- considerare gli affidamenti '83 della Cassa DD.PP. come concessioni.
- rivedere le norme dell'art. 10 della legge 131 sulla destinazione dei mutui.

Per quanto al personale è da premettere:

- la logica dei bilanci costruiti sulle entrate, accompagnata dal vincolo del pareggio o ripristina, con le responsabilità anche la piena libertà decisionale delle assemblee locali o si propone, oggettivamente, come una nuova forma di limitazione delle autonomie.

Questo non significa, naturalmente, non prevedere norme atte a garantire che la spesa per assunzioni deliberate nel corso dell'anno trovi copertura certa - riferita ad anno -

nelle disponibilità finanziarie prevedibili per l'esercizio successivo.

Da quanto sopra deriva la necessità di sopprimere ogni norma vincolistica diversa da quella dell'obbligo del pareggio.

Per quanto a questa spesa si pone inoltre, anche per il 1984, il problema della copertura dei maggiori costi derivanti dagli automatismi in atto e dal contratto. Non è infatti ignorabile che gli stanziamenti del bilancio statale prevedono - per tale onere - un incremento che, nel confronto 84/83, supera il 21% e che la spesa del personale incide mediamente sulla spesa complessiva degli enti locali per il 45/47%. Questo non significa chiedere il ripristino di meccanismi diversi da quelli che regolano il bilancio sul versante delle entrate. Significa soltanto assumere comune consapevolezza della esistenza di un problema dalla sua dimensione reale.

Per quanto al fondo trasporti.

Ferma la disponibilità ad agevolare, per quanto possibile la gestione della tesoreria, è essenziale, ai fini della regolarità dei bilanci, che lo stanziamento di competenza nel bilancio statale, sia corrispondente a quanto in termini di competenza può essere iscritto nei bilanci delle aziende locali.

La previsione contenuta quindi nella legge finanziaria per i contributi '84 alle aziende locali deve essere quantificata - in termini di competenza - in base alla disciplina

generale (spettanza 83 + 10%) e cioè deve essere portato a 3.699 miliardi (3.363 + 10%), senza che ciò significhi uno stanziamento nel bilancio di cassa di pari importo.

L'Esecutivo sollecita il Ministero dei trasporti ad emanare entro il 31/12/1983 il decreto che, ai sensi della legge 151 del 1981, fisserà i coefficienti di copertura dei costi di esercizio per il 1984.

RIFORMA ENTI LOCALI

3/ Disegno di legge GAVA - 2924 (e altri)
con Relatore di maggioranza (Gitti)
" " minoranza (Bianchi)

- DOSSIER -

- ELEZIONE DIRETTA DEL SINDACO (Proposta di legge CECCARONI SEGNI)

1988

CAMERA DEI DEPUTATI N. 2188

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

CICCARDINI, SEGNI, BIONDI, SAVIO, CRISTOFORI, USELLINI, SANGALLI, FIORI, CORSI, BORRI, STEGAGNINI, ARMELLIN, TARABINI, RABINO, MELELEO, RIGGIO, ZAMBON, ZOPPI, SINESIO, VISCARDI, RIVERA, CRESCENZI, BRUNI FRANCESCO, RICCIUTI, ORSENIGO, NICOTRA, BORRA, PERANI, VITI, GRIPPO, PATRIA, CAFARELLI, FUMAGALLI CARULLI, CHIARIANO, FERRARI WILMO, FRASSON, BATTAGLIA PIETRO, SARETTA, DEL MESE

Presentata il 20 gennaio 1988

Elezione popolare diretta del sindaco, a due turni con ballottaggio, norme sulla composizione e nomina della giunta, approvazione del bilancio e scioglimento del Consiglio comunale

ONOREVOLI COLLEGHI ! — Con la presente proposta di legge si vuol introdurre l'elezione popolare diretta del sindaco da parte degli elettori del comune.

Il contenuto veramente innovatore di questa proposta sta nell'esaltazione del corpo elettorale; infatti, si trasferisce al corpo elettorale un tipico esercizio di potere di sovranità, che un secolo addietro era prerogativa della corona. Per il resto, nello stacco dell'ufficio del sindaco dal consiglio comunale, si ha un ritorno alle origini, ma con una esperienza ultrasecolare che ne rende auspicabile una sollecita attuazione.

I risultati che in questo modo si pensa di poter raggiungere sono essenzialmente tre: facilitare la formazione di maggioranze nelle amministrazioni comunali, rendere più efficiente e funzionale l'azione dell'esecutivo comunale, e consentire una partecipazione ed un controllo sulla gestione del comune da parte del corpo elettorale maggiore di quanto sia consentito dal sistema attuale.

È noto come in sede comunale si incontrino difficoltà sempre maggiori nella costituzione delle maggioranze consiliari; ciò si riflette sulla stabilità e sulla continuità dell'azione non solo del consiglio,

ma di tutti gli organi del comune. Con l'elezione diretta del sindaco da parte del corpo elettorale comunale il problema non viene certamente eliminato in radice, poiché alla base della funzionalità del comune sta sempre la sussistenza di un gruppo maggioritario nel consiglio comunale, soprattutto in una situazione normativa come l'attuale, in cui tutte le deliberazioni di qualche rilievo sono di competenza consiliare. Si ritiene tuttavia che la formazione ed il funzionamento di tale maggioranza possono essere notevolmente facilitate dal sistema di scelta del sindaco che qui è proposto. Ciò in due direzioni: in primo luogo, è prevedibile che l'elezione diretta del sindaco agevoli la formazione di intese tra i gruppi al fine di presentare un candidato comune già al primo turno di votazione, ovvero al secondo. In questo modo, lo schieramento dei gruppi consiliari dovrebbe presentarsi chiaro già prima dello svolgimento delle elezioni, con evidenti vantaggi sia sulla effettiva costituzione di una maggioranza nell'ambito del consiglio, sia anche sulla chiarezza della scelta cui il corpo elettorale è chiamato. In secondo luogo, l'elezione diretta del sindaco, collegata alla nomina degli assessori da parte del sindaco stesso (e non più da parte del consiglio, come oggi avviene), oltre a garantire l'omogeneità dell'esecutivo comunale e oltre ad evitare o attendere il pericolo di « autodissoluzione » dello stesso in conseguenza di pressioni di gruppi particolari sui membri della giunta o di fratture interne derivanti da prese di posizione contrastanti, sembra idoneo a fronteggiare il pericolo insito nella situazione, che non è soltanto ipotetica, soprattutto nelle assemblee non molto numerose, in cui i membri di essa che appartengono alla maggioranza, aspirando ad un posto nella giunta, siano poco disposti a tollerare a lungo la permanenza in carica dello stesso esecutivo, nella speranza di poter entrare a far parte di quello successivo.

Per quanto riguarda il secondo ordine di finalità, sembra indubbia l'attitudine della presente proposta a garantire una maggiore efficienza e funzionalità all'azione dell'esecutivo.

Se si tien conto che alla stregua della presente proposta, il sindaco dura in carica per un periodo coincidente con quello della durata del consiglio, che la giunta comunale è nominata dal sindaco stesso sia tra i cittadini in possesso dei requisiti per la elezione a consigliere, risulta chiaramente: *a)* che si assicura alla giunta comunale il tempo necessario per condurre una coerente ed organica azione amministrativa, e *b)* che si creano le condizioni per consentire la formazione di giunte omogenee ed in grado di utilizzare gli uomini più adatti, anche tecnicamente, alla gestione del comune. Resta comunque vero che, nella attuale situazione normativa relativa alla distribuzione delle competenze, la giunta non può efficacemente operare se non è assecondata dal consiglio comunale, al quale spettano le delibere importanti: ma già si è detto che il sistema che qui si propone faciliti esso stesso,sia pure come effetto riflesso, la formazione, nel seno del consiglio, di coalizione di gruppi, tenute insieme dall'aver appoggiato l'elezione della stessa persona alla carica del sindaco.

In un secondo tempo sarà forse opportuno prevedere una diversa ripartizione di competenze tra consiglio e giunta, riservando al primo soltanto le delibere più importanti (quelle, ad esempio, relative ai bilanci, ai regolamenti, ai piani regolatori, ai mutui, contratti e concessioni al di sopra di un certo valore) insieme alla necessaria opera di controllo sull'esecutivo, ed a quest'ultimo tutte le altre competenze, per rendere possibile l'amministrazione comunale anche in mancanza di una precisa concordanza tra gli orientamenti di tali due organi: sembra infatti comunque preferibile un sindaco ed una giunta che agiscono in un ambito limitato di competenze senza il sostegno del consiglio, che un commissario di nomina prefettizia. Ma anche nella attuale situazione normativa, riguardo alla ripartizione delle competenze, il sistema qui proposto si presenta idoneo in misura non irrilevante allo scopo indicato.

Sussiste il problema, tuttavia, di prevedere il caso di conflitto tra i due organi comunali che renda impossibile la continuazione della cooperazione. Come è noto, nel vigente sistema, il momento in cui la responsabilità della giunta nei confronti del consiglio è fatta valere è, per consuetudine, quello della presentazione dei bilanci; il voto contrario del consiglio su di essi provoca normalmente le dimissioni della giunta. Si è voluto togliere al bilancio questo valore politico, che produce conseguenze insopportabili alla vita dei comuni, con ritardi e rinvii incredibili. Il bilancio dovrebbe essere una decisione tecnica, ancorché importantissima, la cui non approvazione non metta in crisi il sindaco e la sua giunta. La non approvazione del bilancio comporta la proposta di un nuovo bilancio.

A proposito di questo problema, nell'articolo 26 della presente proposta, al fine di evitare il sorgere di divergenze tra sindaco e consiglio al momento della approvazione dei bilanci, e per facilitare la stesura del bilancio stesso, secondo la probabile volontà del consiglio, è prevista la costituzione di una commissione consiliare, incaricata di redigere il testo del bilancio d'accordo con la giunta. Poiché non vi potrebbe più essere crisi sull'approvazione del bilancio, si è mantenuta la procedura di revoca del sindaco, da parte del consiglio comunale. Essendo però il sindaco eletto direttamente sembra giusto che tale revoca sia legata ad un *quorum* piuttosto alto e ad una decisione motivata del consiglio. La revoca, ovviamente, comporta lo scioglimento anche del consiglio comunale. Non si è voluto lasciare il consiglio comunale del tutto disarmato nei confronti del sindaco: può costringerlo, con maggioranza qualificata, ad andare (insieme al consiglio) davanti agli elettori.

Il terzo motivo della riforma qui proposta, prende le mosse dalla riconosciuta idoneità dei sistemi istituzionali fondati sulla elezione popolare del solo organo assembleare con sistema proporzionale a consentire al corpo elettorale un'effettiva capacità, di influire sulla determinazione dell'indirizzo politico e un reale controllo sulla gestione pubblica.

Ognuno sa che, in pratica, l'esercizio del diritto di voto, in una simile situazione, si riduce alla scelta di una lista di un certo colore politico ed alla indicazione di un certo numero di preferenze che, in fatto, incidono solo marginalmente sulla lista già preordinata. Ma ciò che è più grave, comunque, è che la scelta dell'elettore non riguarda il futuro programma politico degli organi pubblici, il quale, in situazioni pluripartitiche ove si rendano necessari governi di coalizione, viene elaborato dopo che l'elettore è stato chiamato alle urne, mentre gli orientamenti espressi dal corpo elettorale costituiscono soltanto un limite esterno alle varie combinazioni politiche, delle quali alcune si rendono possibili ed altre impossibili, a seconda della consistenza numerica dei diversi gruppi selezionati dalla seconda competizione elettorale.

Il problema è quello di rendere operante un sistema in cui l'indirizzo politico-amministrativo che sarà fatto proprio dagli organi comunali sia stabilità prima dello svolgimento delle elezioni: cosicché, nella scelta tra i vari orientamenti presenatati agli elettori, questi ultimi siano in grado di esprimere chiaramente ed efficacemente il proprio orientamento.

A questo proposito, il sistema che si propone pare idoneo a raggiungere lo scopo, poiché esso, pur mantenendo l'attuale sistema elettorale proporzionale per la elezione del consiglio comunale, stimola i gruppi che entreranno a far parte di esso a stabilire accordi programmatici preventivi tra di loro, per non presentarsi disuniti alla elezione del sindaco, e per evitare la possibile dispersione dei voti.

Inoltre, va rilevato che, svolgendosi la competizione elettorale per la nomina del sindaco tendenzialmente tra due candidati contrapposti, sarà possibile il mutamento radicale di indirizzo politico-amministrativo che è necessario per far valere la responsabilità degli amministratori nei confronti del corpo elettorale. Infatti uno spostamento di voti anche non rilevantissimo è idoneo a cambiare la mag-

gioranza, ciò che, nel sistema attuale è reso difficilissimo dalla rappresentanza proporzionale dei gruppi, tra i quali gli spostamenti dei voti del corpo elettorale vengono agevolmente assorbiti senza provocare mutamenti significativi di indirizzo.

Infine, è forse possibile, con l'istituzione del suffragio diretto per la scelta del sindaco, ottenere quella personalizzazione del potere che è condizione necessaria, anche se non sufficiente, per la responsabilizzazione degli organi pubblici, e per lo stimolo alla partecipazione politica dei cittadini, ciò che delle autonomie locali costituisce una delle ragioni giustificanti fondamentali.

La presente proposta di legge si inserisce in una tendenza da non molto manifestatasi anche in Italia negli studi del diritto pubblico e della scienza politica, volta alla introduzione di sistemi organizzatori dei pubblici poteri fondati sulla contemporanea e parallela elezione da parte del corpo elettorale sia degli organi assembleari sia di quelli di governo. Questo orientamento, manifestatosi sia rispetto ai poteri dello Stato che alla organizzazione di quelli regionali (vedi ad esempio il notevole studio del professor Gustavo Zagrebelsky: *Istituti e finalità delle regioni, Nord e sud*, agosto-settembre 1967) ha suscitato non poche perplessità connesse ai pericoli impliciti nella elezione diretta del capo dell'esecutivo in enti territoriali troppo vasti e muniti di troppi poteri: anche in sede regionale si è tenuta la creazione di poteri personalistici troppo rilevanti per essere compatibili con l'ordinato sviluppo della autonomia locale, e con il corretto svolgimento dei rapporti tra regioni (soprattutto le regioni più ricche) e lo Stato centrale. Per questo si è voluto proporre un sistema siffatto per i comuni dove vi è maggiore garanzia di controllo e dove l'aumento di efficienza del sindaco dovrebbe coincidere con un aumento qualitativo dell'autonomia locale. Si è voluta comunque limitare a due « legislature » la durata massima alla carica del sindaco.

Si propone inoltre la separazione della carica di sindaco da quella di presidente del consiglio comunale. Si tratta di una innovazione di cui già da varie parti è stata sottolineata la necessità, in base alla considerazione che l'attribuzione di tale competenza al sindaco da un lato rischia di sottrarlo alle sue funzioni caratteristiche di capo dell'amministrazione comunale chiamandolo ad esercitare altre funzioni che possono essere anche molto impegnative, e dall'altro può pregiudicare la corretta ed imparziale attività di presidenza del consiglio comunale stesso, ciò che chiaramente, anche se non esclusivamente, appare quando il consiglio si trovi a discutere sull'operato della giunta e del sindaco stesso.

Questi motivi consigliano di prevedere un organo nuovo, il presidente del consiglio comunale, eletto nel suo seno dai consiglieri.

Detto questo per esplicitare le linee generali della proposta, si illustrano brevemente i singoli articoli in cui essa è formulata.

L'articolo 1 sostituisce l'articolo 5 del testo unico delle leggi per la composizione e la elezione degli organi delle amministrazioni comunali (decreto del Presidente della Repubblica 16 maggio 1960, n. 570), che prevede l'elezione del sindaco da parte del consiglio comunale.

L'articolo 2 stabilisce che può essere sindaco ogni cittadino iscritto nelle liste elettorali di qualunque comune della Repubblica, e quindi anche di un comune diverso da quello nel quale si svolgono le elezioni. Si prevedono inoltre le stesse cause di ineleggibilità stabilite nella legislazione vigente per il sindaco, il quale (articolo 6 del citato testo unico del 1960) non deve trovarsi in uno dei casi di ineleggibilità a consigliere comunale (ex articolo 2 della legge 23 aprile 1981, n. 154), deve avere reso il conto di eventuali precedenti gestioni e non deve risultare debitore nei confronti del comune, non deve essere un ministro di culto, non deve essere assessore provinciale, non deve avere ascendenti o discendenti, o parenti o affini che ricoprano determinate

cariche nell'amministrazione comunale, non deve essere stato per determinati reati condannato. L'articolo 2 inoltre prevede la non rieleggibilità del sindaco che abbia espletato il suo mandato per due volte.

L'articolo 3 stabilisce il principio della contemporaneità delle elezioni per il consiglio e per il sindaco, e quindi della coincidenza della durata in carica dell'uno e dell'altro. Questa contemporaneità sembra importante poiché, se è prevedibile che le elezioni per i due organi svolte nello stesso momento non diano risultati contraddittori (evitandosi così il pericolo di contrasti nel funzionamento degli organi del comune che ne provochi la paralisi), la stessa cosa non potrebbe presumersi se le consultazioni elettorali per i due organi avvenissero in periodi di tempo diversi. Lo stesso articolo 4 contiene un richiamo generale alle norme del testo unico del 1960 che dovrebbe valere a colmare le eventuali lacune riscontrabili nelle disposizioni espressamente dedicate alla disciplina della elezione del sindaco.

L'articolo 4 riguarda la presentazione delle candidature disciplinata con norme sostanzialmente analoghe a quelle dettate per la presentazione delle liste elettorali nella elezione dei consigli comunali. Nel comma 6 si prevede la possibilità di essere candidati contemporaneamente per il consiglio e per la carica di sindaco, anche in due comuni diversi. Egualmente, è da ritenersi consentito a chi è già consigliere in un comune di essere candidato alla carica di sindaco in un altro, mentre è implicitamente escluso che chi è sindaco possa candidarsi in un altro comune come consigliere ovvero come sindaco. Ove si sia eletti ad entrambe le cariche, è stabilito il principio della prevalenza della elezione a sindaco su quella a consigliere, cosicché, per quest'ultima si dà luogo alla surrogazione secondo le norme ordinarie previste dal testo unico del 1960.

I particolari procedurali per la presentazione delle candidature sono quelli stabiliti dal testo unico del 1960 per la presentazione delle liste.

Gli articoli 5 e 6 riproducono gli articoli 33 e 34 del testo unico del 1960, adattandoli alla situazione e ne ribadiscono sostanzialmente il contenuto.

L'articolo 7 è dettato, parallelamente all'articolo 36 del testo unico del 1960, per disciplinare il caso in cui non vi siano candidature. Il secondo comma stabilisce poi il principio che se le elezioni del consiglio non possono aver luogo per qualche motivo non si dà luogo neppure a quella del sindaco (è il caso in cui il numero complessivo dei candidati compresi nelle liste per il consiglio comunale non sia superiore alla metà del numero dei consiglieri da eleggere).

L'articolo 8 contiene la disciplina delle modalità delle votazioni, tramite un rinvio alle norme che disciplinano quelle per il consiglio comunale.

Gli articoli 9 e 10 integrano la sopraricordata disciplina con norme di dettaglio.

Si vuole con l'articolo 9 ridurre ad un solo giorno la durata delle elezioni tenendo conto dello svolgimento del secondo turno.

L'articolo 11 stabilisce che lo spoglio e le operazioni di scrutinio per l'elezione del sindaco avvengano subito dopo e separatamente rispetto alle operazioni relative alla elezione del consiglio. Le modalità sono le stesse previste per queste ultime.

L'articolo 12 riguarda il sistema elettorale vero e proprio, stabilendo che per ottenere l'elezione occorre la metà più uno dei voti validamente espressi. Non si è ritenuta sufficiente la mera maggioranza relativa (ciò avrebbe dato per eletto chi avesse ottenuto il maggior numero di voti, indipendentemente dal rapporto percentuale tra esso ed il totale dei voti espressi) poiché tale sistema non avrebbe favorito, o non avrebbe sufficientemente favorito, la formazione di coalizioni tra i gruppi politici, ciò che è proprio uno degli obiettivi cui questa proposta mira.

L'articolo 13 prevede il caso in cui nessuno ottenga la maggioranza assoluta richiesta per la elezione, stabilendo un secondo turno di ballottaggio, da tenersi due settimane dopo il primo. Non sembra possibile dimezzare tale intervallo di tempo, stante la necessità di consentire oltre che lo svolgimento delle attività tecniche preparatorie delle nuove votazioni (da svolgersi secondo le norme che tali attività disciplinano nel primo turno) anche un periodo di tempo di qualche giorno, alla fine della determinazione delle candidature da proporre per il ballottaggio.

Si stabilisce che, in linea di massima, i due candidati sono coloro i quali abbiano ottenuto il maggior numero di voti nel primo turno, salva la possibilità di rinuncia. La rinuncia pura e semplice fa subentrare il candidato immediatamente successivo per numero di voti ottenuti al primo turno; è prevista tuttavia la rinuncia a favore di un candidato particolare, che non segue immediatamente nella graduatoria. L'articolazione della rinuncia così descritta dovrebbe consentire la più ampia possibilità di accordo per ottenere candidature che rappresentino coalizioni di gruppi rappresentati nel consiglio.

L'articolo 14 contiene norme di dettaglio tecnico. Gli uffici elettorali costituiti per il primo turno vengono mantenuti anche per il secondo.

Secondo l'articolo 15, risulta eletto il candidato che ha ottenuto il maggior numero di voti, ciò che significa la maggioranza assoluta, stante la presenza di due soli candidati.

L'articolo 16 riguarda la convalida della elezione del sindaco: si attribuisce tale competenza al consiglio comunale.

Se si ha una decisione definitiva di annullamento delle elezioni ovvero una pronuncia egualmente definitiva di ineleggibilità, le elezioni del sindaco (ma anche quelle del consiglio comunale), sono ripetute nei tre mesi successivi. Nell'intervallo, come di norma in simili circostanze, il prefetto provvede alla nomina di un commissario. Si applica poi l'articolo 79 del testo unico del 1960, per il quale non occorre ripetere la votazione quando in alcune sezioni sia mancata o sia stata annullata la votazione, se il voto degli elettori di tali sezioni non influisce sui risultati complessivi. In caso contrario, la nuova votazione, in quelle sezioni, avrà luogo nei successivi due mesi, secondo quanto disposto nell'articolo 79 comma secondo del testo unico del 1960.

L'articolo 17 stabilisce la tendenziale coincidenza del periodo di carica del consiglio e del sindaco. Non è possibile, tuttavia, non prevedere il caso di incapacità e di ineleggibilità sopravvenute del sindaco. In questa ipotesi, che dovrebbe risultare del tutto eccezionale, si demanda l'accertamento di esso al consiglio comunale, parallelamente a quanto previsto nell'articolo precedente, e si procede a nuove elezioni relativamente alla carica di sindaco. Si hanno invece le elezioni sia per il consiglio sia per il sindaco quando l'accertamento della incapacità o ineleggibilità avviene entro l'anno precedente a quello di scadenza del consiglio comunale, per evidenti ragioni di economicità.

L'articolo 17, infine, esclude l'ammissibilità di una rinuncia volontaria alla carica da parte del sindaco. I motivi di tale divieto sono evidenti (consistendo nel tentativo di arginare il fenomeno, ormai imponente anche in quegli organi per i quali non è prevista la possibilità di revoca da parte dell'assemblea, delle dimissioni « volontarie », che tali non sono, beninteso, da un punto di vista naturalistico, ma che sono presentate in assenza di obbligo giuridico nei casi di autodissoluzione interna dell'organo o delle forze che lo sostengono). Sulla opportunità di tale divieto, tuttavia, che è contrario a tutta la tradizione legislativa del nostro paese, è lecito nutrire qualche perplessità: si potrebbe infatti ritenere che la posizione del sindaco eletto a suffragio diretto sia sufficientemente autonoma rispetto ad altre forze che potrebbero porre le cause delle dimissioni « volontarie ». In questo senso la norma in esame potrebbe apparire superflua.

L'articolo 18 prevede la nomina e la revoca dei membri della giunta da parte del sindaco. Si ammette che gli assessori possano essere scelti anche fuori del consiglio, anzi, ciò è incoraggiato dal successivo articolo 23 ove si prevede che i membri della giunta che partecipano alle sedute del consiglio non hanno voto deliberativo. È ovvio che in tutti i casi in cui la maggioranza consigliare si regga su un margine minimo di voti, il sindaco sarà indotto ad operare la scelta degli assessori al di fuori del consiglio stesso.

Come si è detto, è prevista la revoca degli assessori. Non si tratta tuttavia di una revoca incondizionata, perché se così fosse verrebbe a risultare incongruo il mantenimento del principio di collegialità relativamente alla giunta stessa: tanto varrebbe riconoscere tutti i poteri oggi attribuiti alla competenza collegiale della giunta al solo sindaco. È stabilito che il sindaco, revocando l'assessore, deve proporre il nominativo del nuovo al consiglio, e che questo debba approvare la proposta a maggioranza assoluta. Se ciò non avviene, la revoca si considera priva di ogni effetto. Tutto ciò sembra assai opportuno per due motivi: il primo è che in tal modo si garantisce all'assessore una relativa stabilità (non dipendendo la sua sostituzione dall'arbitrio del sindaco); il secondo consiste in ciò, che si favoriscono i contatti assessori-consiglio generale al fine di ottenere, in particolare, l'eventuale appoggio del secondo in caso di contrasti tra i primi ed il sindaco, il che provoca un avvicinamento tra l'organo esecutivo quello assembleare che appare opportuno in una situazione di separazione tra i due quanto ad origine e competenze. Viene inoltre prevista la stessa procedura in caso di dimissioni volontarie degli assessori, per evitare lo svuotamento della norma prima illustrata. Infine è stabilito che la cessazione dalla carica del sindaco comporta quella dell'intera giunta, ciò che sarebbe stato peraltro ovvio anche nel silenzio della legge.

L'articolo 19 contiene modifiche dell'articolo 124, comma quarto, del regio decreto 4 febbraio 1915, n. 148 (testo unico della legge comunale e provinciale), relativo alla convocazione del consiglio comunale. Si tratta di modifiche rese necessarie dalla previsione dell'organo presidente del consiglio comunale. Si stabilisce che la convocazione del consiglio può avvenire anche su richiesta del sindaco. L'ultima parte dell'articolo prevede espressamente (per risolvere un problema sorto per i comuni nella loro disciplina attuale, risolto, nel silenzio normativo, nel senso della competenza del sindaco uscente, salvo l'intervento del prefetto a mezzo di un commissario, in caso di inattività del sindaco) la competenza del presidente del consiglio comunale uscente per la prima convocazione del consiglio comunale stesso per le elezioni.

L'articolo 20 contiene un mero adeguamento dell'articolo 124, comma sesto, del testo unico del 1915 alla nuova situazione determinata dalla previsione normativa di un presidente del consiglio comunale.

L'articolo 21 concerne l'elezione di un presidente e di un vicepresidente del consiglio comunale. L'elezione avviene nella prima seduta dopo la verifica dei poteri del consiglio stesso. La revoca di essi è disciplinata in modo da renderla più gravosa della nomina, ciò per garantire una certa stabilità e continuità, ad evitare contrasti frequenti sulla permanenza in carica della presidenza che ostacolerebbero il lavoro del consiglio. Si prevede inoltre la competenza del consigliere anziano a presiedere il consiglio quando manchino il presidente ed il vicepresidente (e quindi anche nella prima seduta dopo le elezioni, fino al momento della elezione della presidenza).

L'articolo 22 ha carattere di mero adeguamento tecnico.

L'articolo 23 riguarda la partecipazione del sindaco e degli assessori ai lavori del consiglio: si prevede la possibilità di tale intervento sia su richiesta del

consiglio, sia su iniziativa dei membri dell'esecutivo comunale.

L'articolo 24 affida i compiti di scegliere la data, convocare e presiedere il consiglio, al presidente del consiglio comunale.

Il presidente del consiglio comunale non può rifiutarsi di riunire il consiglio, su istanza del sindaco.

L'articolo 25 prevede le nuove norme che regolano la revoca del sindaco.

L'articolo 26 detta le nuove norme per l'approvazione del bilancio. Si prevede una procedura di elaborazione del bilancio stesso cui partecipino sia la giunta sia il consiglio, tramite una sua commissione appositamente eletta.

L'articolo 27 è una norma transitoria che stabilisce chi debba convocare il consiglio per la prima volta, dopo l'entrata in vigore della presente legge, data la mancanza di un presidente del consiglio comunale uscente.

L'articolo 28 sopprime alcune norme del citato regio decreto 4 febbraio 1915, n. 148, che dettavano l'impossibilità per il sindaco di presiedere il consiglio in alcuni casi, il compito di fissare le date della sessione e di spedire gli avvisi di convocazione del consiglio.

PROPOSTA DI LEGGE

—

ART. 1.

1. L'articolo 5 del testo unico delle leggi per la composizione e la elezione degli organi delle amministrazioni comunali, approvato con il decreto del Presidente della Repubblica 16 maggio 1960, n. 570, è sostituito dal seguente:

« ART. 5. — 1. Il sindaco è nominato con elezione popolare diretta dagli elettori del comune ».

ART. 2.

1. Sono eleggibili a sindaco tutti i cittadini iscritti nelle liste elettorali di qualsiasi comune, in possesso dei requisiti stabiliti per la elezione a consigliare comunale. Restano ferme le cause di ineleggibilità contemplate dall'articolo 6 del testo unico approvato con il decreto del Presidente della Repubblica 16 maggio 1960, n. 570.

2. Non è rieleggibile chi abbia espletato il mandato per due volte.

ART. 3.

1. Le operazioni elettorali per l'elezione del sindaco si svolgono contemporaneamente a quelle per l'elezione dei consigli comunali, secondo le norme del titolo II del testo unico approvato con decreto del Presidente della Repubblica 16 maggio 1960, n. 570, e successive modificazioni e integrazioni, in quanto applicabili e in quanto non derogate dalla presente legge.

2. Si procede alla elezione del sindaco ogni qualvolta si proceda al rinnovo del consiglio comunale, per qualsiasi causa.

ART. 4.

1. Le candidature debbono essere presentate da almeno 500 elettori nei comuni con più di 500.000 abitanti, 300 nei comuni con più di 100.000 abitanti, 200 nei comuni con più di 40.000 abitanti, 100 nei comuni con più di 5.000 abitanti, 50 negli altri.

2. Si applicano le norme stabilite nei commi secondo, terzo e quarto dell'articolo 32 del testo unico approvato con decreto del Presidente della Repubblica 16 maggio 1960, n. 570.

3. Ciascun elettore non può sottoscrivere più di una dichiarazione di presentazione di candidatura.

4. Di tutti i candidati deve essere indicato cognome, nome, luogo e data di nascita.

5. Nessuno può presentarsi come candidato in più di un comune, qualora le elezioni avvengano lo stesso giorno. Chi è già stato eletto sindaco in un comune, non può presentarsi come candidato in altri comini.

6. È consentito essere candidati sia alla carica di consigliere comunale che a quella di sindaco, anche in comuni diversi. Qualora si sia stati eletti ad entrambe le cariche, si procede alla surrogazione alla carica di consigliere comunale secondo le norme dell'articolo 81 del testo unico approvato con decreto del Presidente della Repubblica 16 maggio 1960, n. 570.

7. Con la presentazione di ogni candidatura devesi altresì presentare:

a) un modello di contrassegno, anche figurato, in triplice esemplare;

b) la dichiarazione autentica di accettazione del candidato;

c) il certificato di iscrizione nelle liste elettorali di qualsiasi comune della Repubblica.

Si applicano le norme dei commi decimo e undicesimo dell'articolo 32, del testo unico approvato con decreto del Presidente della Repubblica 16 maggio

1960, n. 570, come modificato dall'articolo 12 della legge 10 settembre 1960, n. 962.

ART. 5.

1. La commissione elettorale mandamentale, entro il giorno successivo a quello stabilito per la presentazione delle candidature, compie, per ognuna di esse, gli accertamenti e le operazioni stabilite per i singoli candidati dalle lettere *a)*, *b)* e *c)* del comma primo dell'articolo 33 del testo unico approvato con decreto del Presidente della Repubblica 16 maggio 1960, n. 570, la lettera *b)* come sostituita dall'articolo 13 della legge 24 aprile 1975, n. 130.

2. Il candidato o suo delegato possono prendere cognizione, entro la stessa sera, delle contestazioni fatte dalla commissione.

3. La commissione torna a riunirsi l'indomani del termine stabilito dal comma 1 alle ore 9, per udire i candidati interessati o loro delegati, per ammettere nuovi documenti e deliberare seduta stante sulle questioni relative alla presentazione delle candidature.

ART. 6.

1. Le decisioni di cui all'articolo 5 devono essere immediatamente comunicate al sindaco per la preparazione del manifesto contenente l'indicazione dei candidati e dei rispettivi contrassegni, e per l'affissione all'albo pretorio ed in altri luoghi pubblici, da effettuarsi entro il quindicesimo giorno precedente l'elezione.

2. Analoga immediata comunicazione deve essere fatta al prefetto per la stampa delle schede nelle quali le candidature sono riportate secondo l'ordine di presentazione.

ART. 7.

1. Non ha luogo l'elezione del sindaco né quella del consiglio comunale, qualora nessuna candidatura alla carica di sindaco sia stata presentata.

2. Si applicano le norme dei commi secondo e terzo dell'articolo 36 del testo unico approvato con decreto del Presidente della Repubblica 16 maggio 1960, n. 570.

3. Non si procede alla elezione del sindaco quando non possa aver luogo quella del consiglio comunale per i motivi indicati nel comma primo dell'articolo 36 del testo unico approvato con decreto del Presidente della Repubblica 16 maggio 1960, n. 570.

ART. 8.

1. La votazione ha luogo con le stesse modalità previste per l'elezione del consiglio comunale dagli articoli 37 e 54 del testo unico approvato con decreto del Preside,te della Repubblica 16 maggio 1960, n. 570.

ART. 9.

1. La votazione per l'elezione del sindaco avviene su schede apposite, recanti il cognome ed il nome dei candidati in corrispondenza dei rispettivi contrassegni, presentati alla segreteria del comune secondo l'articolo 4, comma 7.

2. La stampa e la distribuzione delle schede agli uffici elettorali avvengono con le stesse modalità previste per l'elezione dei consigli comunali.

3. Le urne contenenti le schede votate per l'elezione del sindaco sono distinte da quelle contenenti le schede votate per la elezione dei consigli comunali.

4. I seggi per l'elezione del sindaco e del consiglio comunale sono aperti dalle ore 7 alle ore 21 di un sol giorno, fissato per le elezioni.

ART. 10.

1. Il voto si esprime tracciando sulla scheda con la matita copiativa un segno sul contrassegno corrispondente al nome del candidato prescelto.

ART. 11.

1. Le operazioni di scrutinio hanno luogo subito dopo quelle relative alla elezione del consiglio comunale, secondo le norme degli articoli 59, 60, 61, 68, 70, 71, come modificato dall'articolo 1 della legge 22 maggio 1970, n. 312, 72, comma primo, e 74 del testo unico approvato con decreto del Presidente della Repubblica 16 maggio 1960, n. 570.

ART. 12.

1. Il presidente dell'ufficio centrale determina la cifra elettorale di ciascun candidato, rappresentata dalla somma dei voti validamente attribuiti ad ognuno di essi.

2. Successivamente determina il *quorum* necessario per l'elezione rappresentato dalla metà più uno dei voti espressi, senza tener conto delle schede bianche e di quelle nulle.

3. Proclama eletto il candidato che ha ottenuto un numero di voti pari o superiore al numero così determinato.

ART. 13.

1. Se nessun candidato ottiene la maggioranza richiesta, le votazioni sono ripetute con le stesse modalità il quattordicesimo giorno successivo a quello in cui si è aperta la votazione del primo turno.

2. Sono candidati coloro i quali hanno ottenuto le due cifre elettorali più alte nel primo turno di votazione, a meno che non intervenga rinuncia.

3. Nei cinque giorni successivi alla proclamazione dei risultati, i candidati

che hanno diritto di partecipare al secondo turno di votazione possono presentare dichiarazione autenticata di rinuncia, personalmente o tramite delegato, al segretario comunale, che, allo scadere del termine, provvede immediatamente agli adempimenti previsti nell'articolo 32, undicesimo comma, del testo unico approvato con decreto del Presidente della Repubblica 16 maggio 1960, n. 570.

4. Con la dichiarazione di rinuncia, si può indicare il nome del candidato che ha partecipato al primo turno di votazione a favore del quale tale rinuncia è fatta. In mancanza, la rinuncia si intende fatta a favore del candidato che ha ottenuto la cifra elettorale più alta tra quelli esclusi.

5. Nello stesso periodo di cinque giorni, ogni candidato al primo turno può fare dichiarazione preventiva di non accettare la candidatura nel secondo turno di votazione.

6. La disposizione del comma 4 si applica anche al candidato in favore del quale è avvenuta rinuncia.

ART. 14.

1. Le operazioni elettorali relative al secondo turno di votazione sono regolate dalle norme relative allo svolgimento del primo turno.

2. Gli uffici per il primo turno di votazione sono mantenuti per il secondo.

3. Sono ammessi al voto nel secondo turno nelle rispettive sezioni gli elettori in possesso del certificato elettorale eventualmente già utilizzato nel primo turno, ovvero dei documenti equivalenti di cui agli articoli 19, comma settimo, e 39, comma terzo, del testo unico approvato con decreto del Presidente della Repubblica 16 maggio 1960, n. 570.

ART. 15.

1. Il presidente dell'ufficio centrale proclama eletto il candidato che ha ottenuto il maggior numero di voti validamente espressi.

ART. 16.

1. Nei dieci giorni successivi alla proclamazione dei risultati, il consiglio comunale provvede alla convalida dell'elezione del sindaco.

2. Per le controversie in materia di eleggibilità e di regolarità delle operazioni elettorali si applicano rispettivamente l'articolo 6 della legge 23 dicembre 1966, n. 1147, e l'articolo 6 della legge 6 dicembre 1971, n. 1034.

3. Se è pronunciata l'ineleggibilità o l'annullamento delle elezioni con decisione definitiva, entro tre mesi dalla data in cui è stata presa la stessa decisione, si procede ad una nuova elezione. Nell'intervallo di tempo tra la decisione di ineleggibilità o di annullamento e l'insediamento del nuovo eletto, il prefetto provvede all'amministrazione del comune a mezzo di un commissario.

4. Si applica la disposizione dell'articolo 79 del testo unico approvato con decreto del Presidente della Repubblica 16 maggio 1960, n. 570.

ART. 17.

1. Il sindaco cessa dalla carica contemporaneamente allo scioglimento del consiglio comunale.

2. Nei casi di incapacità naturale ed ineleggibilità sopravvenute, da accertarsi ad opera del consiglio comunale, secondo le procedure di cui all'articolo 7 della legge 23 aprile 1981, n. 154, si provvede, nel termine di tre mesi, a rinnovare le elezioni per la sostituzione del sindaco. Nell'intervallo di tempo il prefetto provvede alla amministrazione del comune tramite la nomina di un commissario.

3. Se l'accertamento della incapacità naturale o della ineleggibilità avviene nell'anno antecedente a quello di scadenza del consiglio comunale, quest'ultimo è rinnovato con elezioni da tenersi contemporaneamente a quelle per la sostituzione del sindaco.

4. Non è ammessa rinuncia da parte del sindaco eletto.

ART. 18.

1. L'articolo 4 del testo unico approvato con decreto del Presidente della Repubblica 16 maggio 1960 n. 570, è sostituito dal seguente:

« ART. 4. — 1. La giunta municipale è nominata dal sindaco tra i membri del consiglio ovvero tra ia cittadini elettori del consiglio comunale in possesso dei requisiti di eleggibilità richiesti dall'articolo 2 della legge 23 aprile 1981, n. 154.

2. Il prefetto, con decreto motivato, annulla la nomina degli assessori comunali che non sono in possesso dei requisiti richiesti dalla legge.

3. Il sindaco revoca i membri della giunta. Contemporaneamente alla revoca il sindaco provvede alla designazione del nuovo assessore, che deve essere sottoposta all'approvazione del consiglio comunale, che delibera a maggioranza assoluta.

4. Se tale maggioranza non viene raggiunta, la revoca resta priva di ogni effetto.

5. La procedura di cui ai comma precedenti si applica anche nel caso di dimissioni degli assessori.

6. La cessazione dalla carica del sindaco per qualsiasi motivo comporta le dimissioni dell'intera giunta ».

ART. 19.

1. Il comma quarto dell'articolo 124 del testo unico della legge comunale e provinciale, approvato con regio decreto 4 febbraio 1915, n. 148, è sostituito dai seguenti:

« Il consiglio comunale può riunirsi straordinariamente su convocazione del presidente del consiglio comunale, su iniziativa propria ovvero su istanza del sindaco o di un terzo dei consiglieri. Il presidente del consiglio comunale provvede

inoltre alla convocazione del consiglio per le sessioni ordinarie.

Il presidente del consiglio comunale uscente provvede alla prima convocazione del consiglio comunale eletto, con all'ordine del giorno gli adempimenti stabiliti dalla legge ».

ART. 20.

1. Il comma sesto dell'articolo 124 del testo unico approvato con regio decreto 4 febbraio 1915, n. 148, è sostituito dal seguente:

« In tutti i casi il presidente del consiglio comunale deve partecipare al prefetto il giorno e l'oggetto della convocazione almeno tre giorni prima, salvo i casi di urgenza ».

ART. 21.

1. All'articolo 124 del testo unico approvato con regio decreto 4 febbraio 1915, n. 148, sono aggiunti, in fine, i seguenti commi:

« Il consiglio comunale, nella sua prima seduta, elegge nel suo seno un presidente e un vicepresidente.

Il consigliere comunale che ottiene il numero più alto dei voti è eletto presidente. In successiva votazione il consigliere comunale che ottiene il numero più alto dei voti è eletto vice-presidente. In caso di rinuncia subentra il consigliere comunale che ha ottenuto il numero di voti immediatamente meno alto.

La votazione non è valida se ad essa non hanno partecipato almeno i due terzi dei consiglieri comunali in prima convocazione, e la maggioranza assoluta in seconda.

Il consiglio comunale provvede a sostituire con le stesse modalità il presidente o vicepresidente dimissionari.

Presidente e vicepresidente possono essere revocati con la stessa procedura prevista per la revoca del sindaco.

La presidenza del consiglio è affidata al consigliere anziano tutte le volte in cui, per qualsiasi causa, siano assenti il presidente ed il vicepresidente ».

ART. 22.

1. Il primo comma dell'articolo 125 del testo unico approvato con regio decreto 4 febbraio 1915, n. 148, è sostituito dai seguenti:

« La convocazione deve essere fatta dal presidente del consiglio comunale, con avvisi scritti, da consegnarsi a domicilio.

L'ordine del giorno della riunione è fissato dal presidente del consiglio comunale e deve contenere gli argomenti e i punti richiesti dal sindaco ».

ART. 23.

1. L'articolo 126 del testo unico approvato con regio decreto 4 febbraio 1915, n. 148, è sostituito dal seguente:

« ART. 126. — 1. Il sindaco ed i membri della giunta possono intervenire alle sedute del consiglio, e debbono intervenirvi quando siano richiesti dal presidente del consiglio comunale, di sua iniziativa o su istanza di un quinto dei consiglieri. Il sindaco ed i membri della giunta che partecipano al consiglio non hanno voto deliberativo ».

ART. 24.

1. Il presidente del consiglio comunale presiede il consiglio e dirige il dibattito; fissa il giorno per l'apertura delle sessioni ordinarie e per le convocazioni straordinarie del consiglio su iniziativa propria o per istanza del sindaco o di un terzo dei consiglieri, spedisce gli avvisi per la convocazione del consiglio.

ART. 25.

1. Il primo comma dell'articolo 149 del testo unico approvato con regio decreto 4 febbraio 1915, n. 148, è sostituito dal seguente:

« Il sindaco può essere revocato dall'ufficio per deliberazione motivata dal consiglio comunale che ottenga i tre quarti dei voti favorevoli. La revoca del sindaco comporta lo scioglimento del consiglio comunale ».

ART. 26.

1. Dopo l'articolo 139 del testo unico approvato con regio decreto 4 febbraio 1915, n. 148, è inserito il seguente:

« ART. 139-*bis*. — 1. Il progetto di bilancio è formato dalla giunta comunale di concerto con una commissione nominata dal consiglio comunale tra i suoi membri, in modo da rispecchiare la proporzione numerica dei gruppi che lo costituiscono.

2. Il voto negativo del consiglio comunale sul bilancio non comporta né le dimissioni del sindaco, né lo scioglimento del consiglio.

3. In seguito al voto negativo il consiglio nomina una nuova commissione tra i suoi membri, con le stesse modalità, che assieme alla giunta propone un nuovo progetto di bilancio ».

ART. 27.

1. La prima convocazione del consiglio comunale eletto, dopo la data di entrata in vigore della presente legge, è fatta dal sindaco uscente.

ART. 28.

1. Sono abrogati il n. 1) dell'articolo 139, il n. 1) dell'articolo 151 e l'articolo 130, come sostituito dall'articolo unico della legge 29 luglio 1949, n. 498, del testo unico approvato con regio decreto 4 febbraio 1915, n. 148.