CAMERA DEI DEPUTATI

N. 2267

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

D'ONOFRIO, PAJETTA GIAN CARLO, GULLO, CAPRARA, MAZZONI, MAGNO, NANNUZZI, SULOTTO, ADAMOLI, ALICATA, BUSETTO, FALETRA, LACONI, DE PASQUALE, FOGLIAZZA, GUIDI, LAJOLO, MONTANARI OTELLO, NATOLI, NAPOLITANO GIORGIO, NICOLETTO, PAJETTA GIULIANO, ROMAGNOLI, SCARPA, TOGNONI, TONETTI, VIDALI, VIVIANI LUCIANA, SANNICOLÒ, CARRASSI, LIBERATORE, IOTTI LEONILDE, NANNI, PIRASTU, VESTRI, VILLA GIOVANNI ORESTE, SANTARELLI ENZO, AMICONI, BIANCO

Presentata il 22 giugno 1960

Riforma della legge comunale e provinciale

ONOREVOLI COLLEGHI! — Sono passati ben otto anni dal momento in cui si ebbe notizia che la Commissione costituita presso il Ministero degli interni aveva concluso i suoi lavori e predisposto – dopo una lunga elaborazione – uno schema di riforma della legge comunale e provinciale. Eravamo allora agli inizi del 1952.

Poté sembrare in quel momento che i quattro anni già trascorsi dalla promulgazione della Costituzione non dovessero considerarsi del tutto perduti.

L'Associazione nazionale dei comuni italiani, di conseguenza, affrontò con serietà l'esame dello schema ministeriale sia in seno al proprio Consiglio nazionale del 4-5 aprile 1952 sia nel Congresso svoltosi tra il primo e il tre gennaio dell'anno successivo.

Da tale esame emersero nei confronti del progetto ministeriale, anche una serie di osservazioni e rilievi suggeriti dell'esperienza, dal contatto vivo con la realtà, dalla competenza dei più qualificati amministratori comunali e provinciali d'Italia di ogni tendenza politica.

C'era da aspettarsi che il contributo concreto così dato dagli amministratori locali avrebbe facilitato l'esame e le decisioni responsabili del Parlamento e accelerato alfine la tanto attesa riforma della legislazione comunale e provinciale.

È avvenuto invece il contrario: il Parlamento non è stato più chiamato a pronunciarsi e a decidere. Lo schema ministeriale non è stato neanche presentato alle Camere, il Governo giunto alla soglia delle decisioni ha quasi temuto che le assemblee legislative esercitassero le proprie prerogative. Ai quattro anni, già allora trascorsi dalla promulgazione della Carta costituzionale, se ne sono così aggiunti, senza che lo schema di riforma fosse presentato, altri otto, nel corso dei quali la vita dei comuni e delle provincie ha continuato a svolgersi nei binari di una legislazione antiquata, contraddittoria, mortificante, non conforme ai principî costituzionali.

Di fronte a tale paradossale situazione si è resa necessaria la presentazione dell'attuale proposta di legge di iniziativa parlamentare.

Per la verità – in questo lungo lasso di tempo – non erano mancate altre iniziative parlamentari, tendenti a modificare almeno alcuni aspetti più negativi dell'attuale legislazione, anche in assenza di una riforma organica.

Basterà ricordare la presentazione al Senato il 16 novembre 1951 della proposta n. 2009, Scoccimarro ed altri, recante norme sull'esercizio del controllo di merito per l'applicazione del disposto dell'articolo 130 della Costituzione, proposta mai venuta in discussione e decaduta con la tempestosa fine della prima legislatura; e successivamente la proposta n. 669 degli onorevoli Martuscelli, Luzzato, Bozzi, Macrelli e Chiaramello, presentata alla Camera dei Deputati quasi all'inizio della seconda legislatura (2 marzo 1954).

È sintomatico rilevare anche come, in questa seconda occasione, solo dopo non poche polemiche (vedi nel luglio 1956 discussione sullo stato di previsione della spesa del Ministero degli interni per l'esercizio 1956-57) il Governo si sia deciso – e a distanza di quasi tre anni - a presentare un limitatissimo disegno di legge (14 novembre 1956) ed affrontare – tra il gennaio e l'aprile del 1957 – la discussione ed il conclusivo voto sulla proposta di legge che si ebbe, alfine, l'undici dicembre. Ma come in conclusione non si sia addivenuti ad alcunché di pratico, è cosa a tutti nota.

Il fatto che si siano lasciate cadere – in un modo o nell'altro – proposte d'iniziativa parlamentare tendenti a modificare sia pur parzialmente l'attuale legislazione aggrava ancora le responsabilità in ordine alla mancata presentazione di un progetto di riforma organica della legge comunale e provinciale.

Tal che questa ormai – a dodici anni, lo ripetiamo, dalla promulgazione della Costituzione – si rende indispensabile.

Le radici oggettive di questa esigenza, stanno certo nella esperienza quotidiana e nei principî costituzionali sui quali è fondata la sicurezza e l'avvenire del regime democratico.

Che cosa infatti l'attuale legislazione abbia significato per la vita dei comuni e province in questi anni è fin troppo noto, né qui sarebbe possibile ricordare.

Chiari e non equivocabili, dall'altro lato, appaiono e sono i principi posti dal costituente a base di una riforma della legislazione comunale e provinciale.

È perciò superfluo richiamarsi, qui, all'ampio dibattito avutosi alla Assemblea Costituente sui temi delle autonomie locali e comunali: i risultati di tale dibattito, codificati negli articoli 5, 128, 129 e 130, restano presenti a noi, più eloquenti di ogni commento, a fondamento dell'ordinamento statuale e della legislazione che in tale materia pur dovrà attuarsi.

Nella reale vita dei nostri comuni, e nei principî della Costituzione stanno perciò le fondamenta della esigenza di riforma della legislazione comunale e provinciale. Il carattere oggettivo e la forza di tale esigenza appare in forma diretta e riflessa dalle stesse discussioni parlamentari di questi anni.

L'Assemblea Costituente dovette già, tra il 7 ed il 28 marzo del 1947, affrontare una ampia discussione, sul primo disegno di legge recante, appunto, modifiche al testo unico della legge comunale e provinciale.

Tali modifiche – codificate poi nella legge n. 530 del 9 giugno 1947 – consistevano essenzialmente (accanto ad altre minori, relative all'aggiornamento dei valori monetari degli importi dei contratti, e alla composizione delle Commissioni di disciplina) nella sostituzione del controllo preventivo di legittimità col controllo repressivo di legittimità attribuito ai prefetti e nella soppressione del controllo di merito che il prefetto aveva sulle deliberazioni non soggette alla Giunta provinciale amministrativa o ad altra speciale approvazione.

L'ampiezza che già allora la discussione ebbe – malgrado, e proprio a causa, della ristrettezza delle misure proposte – era il primo indice dell'esistenza di una situazione la cui più radicale modificazione urgeva. Malgrado l'intervento nel corso della discussione del relatore Carboni e del Ministro Scelba, la discussione spaziò: Lami-Starnuti, Quintieri Adolfo, Priolo, Dozza, Colitto, Ghislandi, Caroleo, Persico ed altri ancora ne furono protagonisti.

Sottolineati furono i limiti della legge: « Vedere delle proposte di riforma così tenui e modeste... non può che essere oggetto di meraviglia » (Lami-Starnuti) e indicate furono le direttrici (Dozza, Quintieri Adolfo, Priolo) della riforma più generale.

I comuni italiani, del resto, avevano già ricostruita (dopo la riunione dell'agosto 1945 ed il Convegno del gennaio 1946) la loro associazione (settembre 1946) che aveva alle spalle una storia ed una esperienza preziosa da quando fu – dai sindaci di Milano e di Parma – fondata nel lontano 1902. Essi prospettavano con forza le nuove soluzioni,

A conclusione del dibattito l'onorevole Scelba promise allora di « sottoporre al più presto possibile all'Assemblea un nuovo schema di disegno di legge che possa venire incontro alle aspettative e ai desideri dei comuni per allargare il campo della autonomia comunale.»

Purtroppo – da allora – l'evoluzione legislativa in questa materia si è quasi arrestata.

Con legge dell'8 marzo 1949, n. 277, viene ritoccato l'articolo 19 del testo unico della legge comunale e provinciale del 1934.

Vi è nel marzo 1953 l'approvazione della legge n. 150 sul decentramento amministrativo: essa riguarda, però, solo in parte comuni e province, ed i suoi effetti sono scarsi.

Poi basta: null'altro.

Se si scorre lo sviluppo della legislazione dal 1948 ad oggi essa, anche quando investe comuni e province, riguarda per lo più materia elettorale (nel 1951, 1955, 1956) e piccole modifiche tecniche (legge n. 173 del 1952 sulla elezione del sindaco; legge n. 498 del luglio 1949: sindaco e assessori interessati non possono presiedere discussioni in cui si delibera sul consuntivo).

Questo quadro sconsolante, è in perfetta armonia con la posizione assunta dal Governo nei confronti delle proposte ad iniziativa parlamentare, e con la rinuncia alla presentazione di uno schema di riforma organica della legislazione.

Ma della forza oggettiva delle esigenze reali, le manifestazioni riflesse continuano, malgrado tutto, ad essere presenti nei dibattiti parlamentari, e si moltiplicano nel corso degli anni.

Gli stessi relatori sui vari stati di previsione della spesa del Ministero degli interni quasi tutti denunciano una situazione di carenza legislativa insostenibile:

« ... la seconda legge fondamentale (dopo quella di pubblica sicurezza) che va rifatta è certamente la legge comunale e provinciale » (Merlin Umberto, al Senato, stato di previsione del 1949-50).

« A oltre sei anni dalla liberazione e a quattro dalla promulgazione della Costituzione non si può affermare che il Governo ed il Parlamento abbiano curato il problema e provveduto adeguatamente », (Molinaroli, Camera, previsione 1951-52).

« È urgente la pubblicazione del testo unico della legge comunale e provinciale. Nulla di più precario e confuso esiste nella legislazione odierna ». (Tozzi-Condivi, Camera, 1953-1954).

« Una opportuna legislazione a rendere operanti gli articoli della Costituzione sull'autonomia degli enti locali » (Ponti, Senato, 1953-1954).

« Sono note le esigenze che l'attesa nuova legge comunale e provinciale deve soddisfare..... è necessario che il Governo avvii a conclusione il lavoro già da tempo predisposto » (Marotta, Camera, 1954-55).

« Si palesa necessario provvedere in parecchi punti ed in particolare in materia di controlli..... con lo stabilire che il controllo di merito esercitato dalla Giunta provinciale amministrativa sia senz'altro sostituito dal semplice « invito al riesame » come la Costituzione ha prescritto e come la maturità acquisita dagli amministratori ormai esige » (Bubbio, Camera, 1955-56).

E così via. Non mancano ancor più impegnativi gli ordini del giorno.

Da quello dell'onorevole Bovetti accettato dal Ministro Scelba (che pur respinge quello Martuscelli) nel corso della discussione sulla previsione dell'esercizio 1951-52 che richiede misure per comuni e province partendo dall'esplicito presupposto che « condizione essenziale per la garanzia delle libertà democratiche sia il consolidamento degli enti autarchici territoriali »; a quello dell'onorevole Buzzelli formalmente votato il 15 ottobre 1953 che impegna il Governo al *rispetto* ed alla sollecita attuazione delle norme costituzionali che prevedono l'autonomia degli enti locali; ad altri, pur non votati, ma attraverso i quali si avverte l'incalzare di una situazione insostenibile di disagio, continuo è lo sforzo di alcuni settori del Parlamento volto a superare tale situazione.

Certo è che in questa direzione l'atto più efficace fu la presentazione della già citata proposta Martuscelli, malgrado essa fosse diretta ad apportare solo alcune e più urgenti modifiche alla legge comunale e provinciale. La deliberazione cui pervenne la Camera dei Deputati (malgrado non riuscisse a tradursi in legge formale) e la discussione che la precedette restano importante documentazione che, purtroppo, restano ancora indicazioni *de iure condendo.*

Come è noto in quella sede vennero affrontati alcuni problemi ben delimitati relativi alla composizione delle Giunte provinciali amministrative, e al controllo di legittimità e di merito. Pressoché alla unanimità tuttavia fu, nel corso della discussione, sottolineata la necessitá di une riforma organica volta a superare « l'attuale caos legislativo (Lucifredi) attraverso « nuovi e più validi strumenti » (Salizzoni). Non si era infatti ancora sul terreno della compiuta attuazione delle disposizioni costituzionali che si tendeva a rinviare malgrado se ne avvertisse da ogni parte l'esigenza.

La cosa fu sottilmente notata dall'onorevole Colitto: « Essi (il ministro ed il relatore) nelle rispettive relazioni riconoscono che le norme vigenti non sono conformi a tale (della Costituzione) orientamento; ma si propongono non di renderle ad esso conformi, ma più conformi, il che significa che si propongono di compiere ancora qualche passo, ma non più di qualche passo innanzi ».

La discussione cui parteciparono Martuscelli, Lucifredi, Amatucci, Ferri, Angelino Paolo, Cervone, Pintus, Tambroni ed altri, si concluse con qualche passo innanzi. Ma il tentativo non andò in porto.

Gli anni sono passati e non è più possibile pensare di poter fare – ogni decennio – un passo innanzi e poi due indietro. Si impone ormai la riforma generale della legge comunale e provinciale.

È paradossale, indefinibile con espressioni urbane, il fatto di dover oggi registrare che alle parole del relatore Bubbio al Senato a presentazione del bilancio del lontano 1948-49 (« sappiamo che una Commissione ministeriale sta elaborando il progetto, non c'è che da far voti perché il lavoro sia sollecitato »), ancora in sede di discussione dello stato di previsione del 1956-57 si sia sentito con candore ripetere dall'onorevole Tambroni: « in occasione della riforma della legge comunale e provinciale che è in corso, saranno rivedute le norme ispirantesi al principio dell'autonomia... essa sarà presentata quanto prima all'esame del Parlamento ».

L'attuale proposta di iniziativa parlamentare tende a rompere questa stagnazione e ad affrontare in modo adeguato il problema. Essa è stata elaborata tenendo conto, per la gran parte, dei rilievi e delle modifiche prospettate a suo tempo dall'A. N. C. I. in sede di esame della vecchia proposta ministeriale che resterà, anche per noi, punto di riferimento nella breve illustrazione delle principali norme dell'attuale proposta di legge.

Diamo perciò per scontate le innovazioni introdotte alla attuale legislazione del testo ministeriale e le ragioni stesse che le avevano consigliate e ci limitiamo ad illustrare le principali modifiche da noi apportate a detto testo, raggruppandole per argomenti, a maggiore evidenza e chiarezza.

Prefetti, Giunta provinciale amministrativa e Consigli di Prefettura.

Devesi preliminarmente rilevare che sono stati soppressi alcuni titoli introduttivi che figuravano nel vecchio testo ministeriale e che riguardavano l'annullamento d'ufficio e la revoca degli atti amministrativi, nonché la opposizione avverso tali atti.

La ragione di tale soppressione sta nel fatto – già rilevato dal Congresso nazionale dell'Associazione dei comuni – che tali norme dovranno trovare la loro più opportuna collocazione in sede di legge generale sulla pubblica amministrazione.

È eliminato, inoltre, ogni riferimento a Prefetto e Prefettura, cui il sopracitato testo ministeriale dedicava cinque articoli del titolo primo, anche se nel seguito, tali organi non comparivano spesso in virtù del fatto che lo stesso testo ministeriale prevedeva la istituzione delle Commissioni provinciali di controllo, emanazione degli organi regionali.

Prefetto e Prefettura dovrebbero, infatti, secondo la Costituzione della Repubblica, essere soppressi.

Tali organi potrebbero, quanto meno, sussistere solo come organi statali; di conseguenza essi « non dovrebbero trovar posto nella legge comunale e provinciale » bensì « in una legge sulla organizzazione locale della amministrazione dell'interno: in questo schema di legge le Prefetture ben più poco hanno a che fare con gli Enti locali » (Giannini, *II Congresso nazionale dell'A. N. C. I.*).

La soppressione di Prefetti e Prefetture e la contemporanea istituzione degli organi di emanazione regionale, previsti nell'attuale proposta di legge, ha, tuttavia, reso necessario, in sede di norme finali e transitorie, regolamentare funzioni e composizioni delle Giunte provinciali amministrative che, in attesa della istituzione dell'Ente regione, dovrebbero provvisoriamente sussistere (articolo 221).

Per quanto riguarda la loro composizione si è ripreso fondamentalmente l'articolo già approvato dalla Camera in sede di discussione dei progetti Martuscelli e Tambroni (articolo 223).

Circa i poteri si è ritenuto necessario che fin d'ora – anche in accoglimento di una precisa istanza del Congresso dell'A.N.C.I., essi fossero contenuti nei limiti dei poteri attribuiti dalla presente proposta di legge alla Commissione provinciale di controllo di emanazione regionale, non essendovi alcuna ragione per una regolamentazione differenziata e differita. Ad evitare, poi, ogni equivoco – come anche in seguito si ricorderà trattando dei controlli atipici – si è precisata formalmente la soppressione di tutti i poteri di vigilanza e controllo previsti dalle disposizioni in vigore e non contemplati nell'at-

tuale testo legislativo (articolo 221, secondo comma).

In attesa della creazione degli organi regionali di giustizia amministrativa, – restano in vigore temporaneamente anche le Giunte provinciali amministrative in sede giurisdizionale, ma con la composizione modificata, secondo come a suo tempo approvato dalla Camera dei Deputati in occasione della discussione dei progetti Martuscelli e Tambroni (articoli 225 e seguenti).

Analogamente per i Consigli di Prefettura i quali, una volta avvenuta l'attuazione dell'ordinamento regionale, dovranno essere sostituiti dagli organi regionali di giustizia amministrativa.

PER DEI CONTROLLI SECONDO I PRINCIPI COSTITUZIONALI.

È opportuno, a questo punto, fare un immediato richiamo ai principî ed alle norme, che nella proposta di legge che abbiamo l'onore di presentare ispirano e regolano la materia dei controlli: sia il controllo sugli atti (di legittimità e di merito) che i controlli ispettivi e sostitutivi, ed il controllo sugli organi.

In tutta questa materia, al fine di adeguare il più possibile i controlli ai principi costituzionali di autonomia sono state apportate, nei confronti del citato testo della Commissione ministeriale, le seguenti principali modifiche.

Circa gli organi di controllo (articolo 90) l'attuale proposta prende per base l'identica dizione dell'articolo 14 del vecchio testo della Commissione ministeriale: « Il Consiglio regionale nomina per ogni provincia compresa nella circoscrizione della Regione una Commissione per l'esercizio del controllo sugli atti della provincia, dei comuni e degli altri Enti locali », ma modifica la composizione della Commissione stessa nel senso soprattutto di sostituire i funzionari di nomina dell'Autorità governativa, con funzionari (tre, anziché quattro) di nomina del Presidente della Regione ferme restando le designazioni dei membri non funzionari, eletti direttamente dal Consiglio regionale (sei anziché cinque); ciò non solo per una più conseguente interpretazione della norma costituzionale che demanda *alla sola Regione* il controllo sugli Enti locali ma anche « allo scopo di poter contare su una più specifica conoscenza dei problemi locali » (Pertusio, *II Congresso nazionale dell'A. N. C. I.*).

Ne consegue che, essendo la Commissione provinciale di controllo (sia per quanto riguarda i funzionari, sia per quanto riguarda i membri esterni) del tutto emanazione della Regione, non ha alcun senso, in sede di controllo degli atti inerenti a funzioni delegate dalla Regione a Comuni, Province ed Enti locali, modificare la composizione della Commissione stessa nel senso di rendere maggioritaria la presenza dei funzionari nei confronti dei membri elettivi così come previsto dal vecchio testo della Commissione ministeriale.

È introdotto inoltre un concetto che non appariva nel testo della Commissione ministeriale già citato, e che riteniamo inoppugnabile in quanto favorisce ulteriormente, in sede di controllo, la massima chiarezza e correttezza, e cioè quello della rappresentanza, nella Commissione provinciale di controllo, della minoranza, attraverso un meccanismo (articolo 90) per cui ogni consigliere dispone all'atto della designazione dei membri della Commissione, di soli quattro voti sui sei membri da eleggere, con la facoltà di concentrare quattro voti anche su un solo nome.

Per quanto riguarda le modalità di funzionamento della Commissione provinciale di controllo (da articolo 91 ad articolo 101) sono state riprese le norme della vecchia proposta ministeriale a cui ci riferiamo.

Le funzioni dell'organo di controllo trovano la loro definizione negli articoli 102 e seguenti.

Per quanto riguarda i controlli di legittimità l'innovazione più importante introdotta nell'attuale proposta consiste nella sostituzione della più generica espressione « *vizi di legittimità* » con la più ristretta formulazione » *vizi di violazione di legge e di incompetenza* » (articoli 103 e 104).

La norma così precisata tende ad evitare che la tutela di legittimità possa praticamente sconfinare nel merito. A garanzia, contro ogni eventuale eccesso di potere, in caso di effettivo conflitto di interessi « possono essere invocati i rimedi giurisdizionali » (Pertusio, *II Congresso nazionale dell'A. N. C. I.*).

Inoltre in sede di tutela di legittimità è soppressa ogni norma che prevede il rinvio del provvedimento al comune con interruzione del termine di venti giorni per la esecutività o meno dell'atto, potendo l'atto stesso essere solo legittimo o illegittimo, ed inammissibile quindi l'interlocutoria che resta invece prevista in sede di controllo di merito (articolo 108).

Per quanto riguarda il controllo di merito (articolo 105) esso è stato ristretto alle delibe-

razioni fondamentali della amministrazione in accoglimento di una delle principali istanze della organizzazione rappresentativa dei comuni, e cioè ai seguenti atti:

bilancio preventivo e storno di fondi da una categoria all'altra del bilancio stesso;

atti vincolanti il bilancio per oltre cinque anni;

contrattazione di prestiti;

regolamenti comunali.

Tutti gli altri atti considerati nel testo della Commissione ministeriale possono considerarsi *atti di esecuzione* delle sopracitate fondamentali deliberazioni già assoggettate al controllo di merito (in particolare il bilancio stesso e gli atti vincolanti il bilancio per oltre cinque anni sono comprensivi di numerose categorie di atti indicati nel testo ministeriale).

Il controllo ispettivo (articolo 111) resta limitato ai soli servizi delegati, mentre resta del tutto soppresso per i servizi di istituto tenendo conto che in tale settore esso non sussisteva neanche prima del fascismo.

Il controllo sostitutivo è mantenuto negli stretti limiti della sua natura, dovendo il potere dell'inviato trovare i suoi confini nel compimento dell'atto obbligatorio che il Comune ha omesso o non è stato in grado di deliberare, senza alcun equivoco riferimento alla « durata in carica » o « sostituzione di cariche », concetti accolti dal testo della Commissione ministeriale e soppressi.

Per quanto riguarda il controllo sugli organi, esso si incentra nell'articolo 24 che tratta dello scioglimento del Consiglio reso possibile solo per il « persistere di gravi violazioni di legge debitamente accertate e contestate dal competente organo di controllo ».

Ogni altra ipotesi è esclusa: è esclusa quella dell'impossibilità di funzionamento, che è prevista in sede di legge elettorale; è esclusa in particolare l'ipotesi dello scioglimento a causa della « non sostituzione del Sindaco e della Giunta da parte del Consiglio per invito della autorità governativa » trattandosi di una forma di controllo ed intervento « non previsto dalla Costituzione » (Giannini, *II Congresso nazionale dell'A. N. C. I.*).

Nei provvedimenti di scioglimento l'autorità governativa è sostituita con quella regionale (proposta della Commissione provinciale di controllo e decreto del presidente della Regione) eliminando l'assurda ed anticostituzionale distinzione tra controllo sugli atti e controllo sugli organi esercitato, secondo il vecchio testo della Commissione ministeriale, da organi diversi.

Per quanto riguarda la figura del sindaco – ad evitare per altre vie interferenze a danno delle autonomie locali – si è precisato quando egli agisce in qualità di capo dell'Amministrazione (articolo 39, ultimo comma) e quando in qualità di ufficiale di governo (articolo 40, n. 5°): ciò al fine di escludere abusi da parte di autorità governative con il richiamo al principio della dipendenza gerarchica. Inoltre, l'articolo 41, sempre allo stesso fine, rende definitive le ordinanze d'urgenza del sindaco: contro di esse è ammesso ricorso all'organo regionale di giustizia amministrativa per motivi di legittimità.

Il capo IX del titolo I detta norme sulla responsabilità degli amministratori e dei dipendenti del comune. Ad evitare anche in questo campo interferenze e abusi a danno delle autonomie si è precisato, in ordine ai giudizi di responsabilità, che l'accertamento del danno deve precedere il giudizio di responsabilità (articolo 114, comma secondo), si sono altresì precisati i termini del giudizio (articolo 121, ultimo comma). E a garanzia ulteriore nei confronti di ogni possibile abuso, si è stabilita anche una azione di responsabilità a carico per membri della Commissione provinciale di controllo qualora questi arrecassero danno all'ente locale con provvedimenti illegittimamente adottati; tale azione può essere promossa dal Consiglio comunale di fronte all'organo regionale di giustizia contabile (articolo 123).

I controlli atipici sono ridotti a quelli espressamente previsti nell'attuale progetto, ragion per cui al secondo comma dell'articolo 221 tutti i poteri di vigilanza e controllo da qualsiasi autorità e sotto qualsiasi forma esercitati attualmente, compresi i visti, le autorizzazioni e i consensi preventivi, sono soppressi. Transitoriamente sono sostituiti da poteri espressamente attribuiti alla Giunta provinciale amministrativa.

Ciò ad evitare imprecisioni nei confini dei poteri di controllo a danno evidente delle autonomie e a vantaggio della « chiarezza per gli amministratori ed amministrati » (Giannini, *Il congresso nazionale dell' A. N. C. I.*).

In particolare – sempre in sede di disposizioni finali e transitorie (articolo 222) – viene introdotto il principio secondo cui il controllo sulle aziende municipalizzate sarà esercitato indirettamente attraverso gli atti del Comune: non è di fatto concepibile che l'azienda che è organo comunale sia

controllata distintamente dall'Ente Comune, da parte degli organi tutori, e possa così eventualmente fare valere una volontà in contrasto con quella dell'Ente di cui fa parte.

PER UN FUNZIONAMENTO DEMOCRATICO DEGLI ORGANI DELLE AMMINISTRAZIONI LOCALI.

Per garantire il più snello e democratico funzionamento degli organi delle amministrazioni locali si sono ritenute opportune alcune innovazioni non solo nei confronti dell'attuale legislazione, ma anche del già citato testo della Commissione ministeriale.

La prima esigenza era ed è indubbiamente quella della salvaguardia del carattere elettivo della rappresentanza delle amministrazioni, nei confronti di ogni abuso dell'istituto della gestione straordinaria in conseguenza dell'eventuale scioglimento dei Consigli. Il già citato articolo 24 che fissa norme relative alle ipotesi di scioglimento del Consiglio e determina l'autorità preposta e le modalità per lo scioglimento stesso, si completa all'ultimo comma con una norma che stabilisce garanzie per la ricostituzione elettiva dei Consigli, entro termini ben precisi e improrogabili.

Statuita la salvaguardia della rappresentanza elettiva delle amministrazioni è parso necessario ai presentatori, dal punto di vista democratico e dal punto di vista funzionale, prevedere contemporaneamente da un lato una composizione più ampia dei consigli e delle Giunte (articoli 9 e 26) e dall'altro la possibilità di un decentramento organizzativo e funzionale degli stessi organi (articolo 7), sia per stabilire un più diretto e molteplice collegamento degli organi deliberanti con i più diversi aspetti della realtà della vita municipale, sia per far fronte funzionalmente alle crescenti esigenze ed impegni della vita moderna.

Il decentramento previsto consiste nella possibilità di costituire (con atto deliberativo del Consiglio e con le modalità di elezione e funzionamento con leggi regionali) consigli circoscrizionali elettivi (di quartiere, rione e frazione) quali organismi dotati di auto amministrazione entro determinati limiti e per determinate materie – riservando, s'intende, al consiglio municipale le decisioni di interesse generale della cittadinanza. Ciò, specie nelle grandi città, al fine di soddisfare le esigenze e di maggiore snellezza amministrativa, e di avvicinamento maggiore degli organi deliberativi alle popolazioni interessate.

L'istituzione delle commissioni consiliari previste dall'articolo 22, in via obbligatoria per i comuni sopra i 50.000 abitanti e in via facoltativa per gli altri, permetterà evidentemente di attirare all'elaborazione dei problemi i consiglieri dei vari gruppi consiliari, sia di maggioranza, sia di minoranza; conseguentemente ne deriverà una trattazione più elaborata e più spedita dei problemi medesimi da parte del Consiglio.

Il rispetto e l'ampliamento dei diritti delle minoranze costituisce un altro aspetto di corretto funzionamento democratico degli organismi comunali.

In primo luogo, si è ritenuto di introdurre una serie di norme che valessero a sollecitare il pieno funzionamento del Consiglio comunale e ad impedire gli arbitri di certe maggioranze le quali, per sottrarsi al controllo e al dibattito democratico, non provvedono a convocare le riunioni consiliari per lunghissimi periodi e si rifiutano persino di accogliere il sollecito dei consiglieri e delle popolazioni. È a tal fine prevista la diminuzione del numero dei consiglieri necessari (un quarto dei consiglieri in carica) a rendere obbligatoria la convocazione del Consiglio (articolo 13) con una differenziazione per i comuni inferiori ai 10.000 abitanti (un quinto dei consiglieri in carica) nei quali, per il sistema elettorale maggioritario, la rappresentanza della minoranza è ridotta a un quinto anche se il numero dei voti riportati dalla rispettiva lista sia spessissimo di molto superiore; la possibilità inoltre di convocare il Consiglio stesso da parte del consigliere più anziano tra i richiedenti qualora il sindaco e la Giunta non provvedano ai propri adempimenti, ciò al fine di evitare gli inconvenienti di passività derivanti dalla interpretazione di « carattere ordinario » che oggi spesso si dà alle norme attualmente in vigore; la modifica delle norme tendenti a garantire la validità delle adunanze, nel senso che le adunanze in seconda convocazione sono valide anche con la presenza di un quarto dei consiglieri in carica (un quinto per i comuni inferiori ai 10.000 abitanti) per evitare che con la reiterata e preordinata assenza la maggioranza frustri le norme predette.

In secondo luogo, per il rispetto e l'ampliamento dei diritti delle minoranze, sono state stabilite maggiori garanzie per la consultazione degli atti e l'acquisizione di notizie e dati necessari a mettere i consiglieri in condizione di espletare pienamente il loro mandato (articolo 202).

Altre importanti questioni per il funzionamento democratico degli organi comu-

nali, sono quelle relative ai rapporti di fiducia tra Consiglio e sindaco, tra Consiglio e Giunta. A tal fine rispondono le innovazioni introdotte con gli articoli 33 e 46 riguardanti le mozioni di sfiducia verso la Giunta e il sindaco, che sono per l'appunto dirette ad evitare gli inconvenienti che spesso oggi si verificano, della permanenza, cioè, in carica di sindaci e di giunte che non godono più la fiducia dei rispettivi Consigli.

Sempre nel quadro dei rapporti tra Consigli e Giunte sono state fissate alcune altre norme dirette a snellire la procedura amministrativa e ad evitare nello stesso tempo pericoli di esautoramento dei poteri del Consiglio.

Infatti alla Giunta vengono affidati poteri piuttosto ampi, in particolare nei comuni con popolazione superiore ai 100.000 abitanti (articolo 31). Tuttavia sono stabilite alcune garanzie in ordine alle delibere di urgenza (articolo 32) e in ordine ad alcuni atti più importanti (articolo 31, ultimo comma) attraverso la comunicazione al Consiglio per la discussione degli atti stessi.

Particolare importanza riveste però il controllo generale del Consiglio sugli atti della Giunta attraverso la costituzione di un Comitato consiliare di controllo, in cui sia rappresentata la minoranza (articolo 22) e che costituisce una innovazione notevole rispetto alle limitate funzioni degli attuali revisori dei conti. A tale Comitato compete assicurare il rispetto da parte della Giunta della volontà espressa dal Consiglio, e assicurare – in modo periodico – la regolarità amministrativa contabile, il che corrisponde, del resto, ad un voto del II Congresso nazionale l'A. N. C. I.

La fissazione di norme relative all'iniziativa ed azione popolare costituisce infine la fondamentale innovazione tendente a garantire un funzionamento concreto e democratico delle Amministrazioni.

L'articolo 45, che stabilisce l'iniziativa delle proposte di deliberazioni da sottoporre al Consiglio comunale, stabilisce già al suo comma terzo la possibilità di iniziativa di un certo numero di elettori (che varia a seconda delle diverse classi di comuni).

Gli articoli 124, 125 e 126 dettano poi norme relative all'azione popolare e al *referendum.*

È da notare che già il richiamato testo della Commissione ministeriale, nel suo articolo 130, prevedeva e regolava il diritto di azione dei cittadini, tuttavia a meglio garantire tale diritto, è introdotta all'articolo 124 una norma che raddoppia per l'azione e il ricorso del cittadino i termini normalmente stabiliti per il comune.

Innovatrici sono le norme dell'articolo 125 e dell'articolo 126 che istituiscono il *referendum* per abrogazione di delibere ed il *referendum* consultivo. Con la prima norma si istituisce la possibilità per la cittadinanza di costringere l'Amministrazione di sottoporre a *referendum* l'abrogazione totale o parziale di delibere che il Consiglio avesse preso e che si ritenessero lesive degli interessi pubblici.

Tale *referendum* non è ammesso per deliberazioni concernenti il bilancio e i tributi (salvo che per la forma di riscossione delle imposte di consumo.) Le modalità d'attuazione del *referendum* sono demandate al regolamento della legge.

D'altro canto con la seconda norma si dà la possibilità all'Amministrazione di sottoporre a *referendum* consultivo determinate proposte sulle quali il Consiglio comunale fosse perplesso e sentisse bisogno di un preventivo sondaggio della opinione pubblica. Le modalità di questo tipo di *referendum* sono fissate dal Consiglio comunale.

Commentare le ragioni che hanno consigliato l'introduzione di queste due norme appare superfluo, tanto esse sono evidenti.

Basterà aggiungere solo che lo snellimento operato nei confronti degli attuali controlli di merito, di legittimità, sostitutivo, ecc. tende ad accelerare tutta la prassi amministrativa nella salvaguardia delle autonomie, soddisfacendo una esigenza democratica ed – insieme – una esigenza pratica largamente sentita, riaffermando nello stesso tempo il principio del controllo effettivo e permanente sugli atti pubblici da parte degli amministrati ai quali l'esercizio di tale controllo non può essere affidato solamente in sede di consultazioni elettorali ogni quattro anni.

La partecipazione effettiva dei cittadini alla direzione della vita pubblica, è il problema di fondo della democrazia italiana, e non può essere ridotta ad una enunciazione di principio: essa deve sostanziarsi in concrete misure, che tale partecipazione rendano effettiva, il più possibile permanente, articolata in norme di diritto positivo, unica reale garanzia democratica a fondamento e a presidio presente e futuro della democrazia italiana.

Onorevoli colleghi, riteniamo di avere richiamato l'attenzione sulle fondamentali innovazioni introdottte nella legislazione dalla presente proposta di legge, prendendo come

essenziale punto di riferimento lo schema della Commissione ministeriale del 1952 e dando per scontate le modifiche che già tale schema aveva introdotto alla legislazione vigente.

Ci siamo astenuti dallo sviluppare più ampie argomentazioni a sostegno delle modifiche stesse, essendoci proposti solo di presentarle e renderle evidenti, con brevi richiami ai principî più generali che ci hanno guidato.

Per lo stesso motivo ci asteniamo dal rammentare qui una serie di altre modifiche minori che la semplice lettura del testo lascia facilmente emergere.

Superfluo è ricordare che quanto detto a proposito dei comuni vale anche per le Amministrazioni provinciali ed i Consorzi.

Un ultimo accenno invece può essere fatto in merito ai dipendenti comunali, per i quali nella legge si è ritenuto opportuno limitarsi a stabilire alcuni principî informativi rinviando il resto ad altri provvedimenti legislativi (articolo 127).

Noi confidiamo che si addivenga ad un sollecito esame della proposta, per fronteggiare esigenze non più dilazionabili e per l'attuazione dei principî della Costituzione della Repubblica.

Nel lontano 1944 (è già stato ricordato poi in Parlamento) in uno scritto dell'*Economist* si leggeva:

« I sindaci e i consiglieri comunali in tutti i comuni italiani non solo dovranno essere eletti col suffragio universale, ma dovranno avere poteri per agire indipendentemente, per trovare nuovi metodi, ed anche per commettere errori, sempre rimanendo responsabili di fronte ai propri elettori locali. La prima prova di sincerità dei nuovi capi sarà la prontezza a creare condizioni di autentica autonomia locale ».

Non sono parole vecchie. La sicurezza e l'avvenire del regime democratico, le stesse garanzie democratiche, stanno nella fedeltà ai principî in base ai quali esso è nato.

Potrebbe darsi sia capitato che, sotto lo stimolo dell'urgenza, talune formulazioni del progetto siano riuscite lacunose e imprecise. Ne chiediamo venia e, al tempo stesso, ringraziamo sin d'ora quanti vorranno darci concreti suggerimenti per porvi riparo. L'essenziale del progetto sta negli orientamenti cui esso si ispira, negli scopi fondamentali che esso persegue, ossia: assicurare agli Enti locali quella autonomia che la Costituzione sancisce eliminando le indebite ingerenze dei prefetti e degli organi centrali; alleggerire e snellire i controlli dall'alto, allargando e intensificando i controlli dal basso mediante l'articolazione democratica degli organismi locali e il pubblico controllo. Fatti salvi questi principî, i proponenti si dichiarano disposti a discutere ampiamente per trovare la più larga intesa sulle vie e i mezzi per realizzarli.

INDICE SOMMARIO DEGLI ARTICOLI DELLA PROPOSTA DI LEGGE

TITOLO I. — IL COMUNE (Art. 1-132).

Capo I. – *Del territorio.* (Art. 1-5).
Capo II. – *L'Amministrazione comunale.* (Articoli 6-8).
Capo III. – *Il Consiglio comunale.* (Art. 9-25).
Capo IV. – *La Giunta municipale.* (Art. 26-34).
Capo V. – *Il sindaco.* (Art. 35-52).
Capo VI. – *Pubblicazione delle deliberazioni di comune.* (Art. 53-55).
Capo VII. – *Finanza e contabilità comunali.* (Art. 56-89).
Capo VIII. – *Dei controlli:*
Sezione I. – (Art. 90-101).
Sezione II. – (Art. 102-113).
Capo IX. – *Responsabilità degli amministratori e dei dipendenti del comune.* (Art. 114-123).
Capo X. – Azione popolare e *referendum* popolare. (Art. 124-126).
Capo XI. – *I dipendenti comunali.* (Art. 127).
Capo XII. – *Le contravvenzioni ai regolamenti comunali.* (Art. 128-132).

TITOLO II. — LA PROVINCIA – L'AMMINISTRAZIONE PROVINCIALE (Art. 133-169).

Capo I. – *Il Consiglio provinciale.* (Art. 137-150).
Capo II. – *La Deputazione provinciale.* (Articoli 151-158).
Capo III. – *Il presidente della Deputazione provinciale.* (Art. 159-164).
Capo IV. – *Pubblicazione delle deliberazioni dell'Amministrazione provinciale – Controlli sugli atti della provincia – Finanza e contabilità provinciale – Responsabilità degli amministratori e dei dipendenti della provincia – Azione popolare e* referendum *– Dipendenti della provincia – Contravvenzioni.* (Art. 165-169).

TITOLO III. — I CONSORZI FRA COMUNI E PROVINCE (Art. 170-183).

TITOLO IV. — DISPOSIZIONI COMUNI ALLE AMMINISTRAZIONI COMUNALI, PROVINCIALI E CONSORZIALI (Art. 184-220).

Capo I. – *Circoscrizione territoriale e rappresentanza.* (Art. 184-200).
Capo II. – *Adunanze e deliberazioni.* (Art. 201-214).
Capo III. – *Esercizio da parte dei comuni, delle province e di altri enti locali di funzioni statali e regionali.* (Art. 215-217).
Capo IV. – *Delle Amministrazioni straordinarie.* (Art. 218-220).

TITOLO V. — DISPOSIZIONI FINALI E TRANSITORIE. (Art. 221-235).