

CAMERA DEI DEPUTATI ^{N. 4235}

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

MASSARI, NICOLAZZI, DI GIESI, GENOVESI

Presentata il 9 gennaio 1976

Principi generali in materia di decentramento amministrativo dei comuni

ONOREVOLI COLLEGHI! — L'iniziativa legislativa annunciata dal Governo per la costituzione e il funzionamento degli organismi di decentramento amministrativo dei comuni, da un lato, costituisce una presa d'atto di una situazione che — soprattutto nei grandi centri — si è già spontaneamente sviluppata da parecchi anni per iniziativa delle amministrazioni comunali, dall'altro, rischia di paralizzare questa realtà di gestione partecipata già in atto, in quanto muove dall'ottica della legislazione diretta statutaria, e pertanto dell'assoluta uniformità di disciplina per tutti i comuni della Repubblica.

Ciò, oltre a costituire un pericolo di mortificazione per l'iniziativa democratica delle comunità locali che, sia pure con procedimenti giuridici opinabili, hanno voluto i nuovi istituti, comporterà un *iter* non breve del provvedimento d'iniziativa governativa, che dovrà tener conto delle estreme diversità socio-economiche esistenti, dei problemi finanziari, della opportunità che una attuazione simultanea e generalizzata non interferisca con le tornate elettorali di portata generale, ovvero a queste (secondo le scelte che si faranno) si ricollegli.

Pur consapevoli che i recenti orientamenti della giurisprudenza amministrativa, vuoi in sede giurisdizionale (decisione del

Tribunale amministrativo del Piemonte), vuoi in sede consultiva (Consiglio di Stato), hanno ribadito che l'organizzazione dei pubblici uffici operanti nell'ambito del Comune è riservata alla legge, e certamente — da sempre — convinti che sia quanto meno dubbia la legittimità di chiamare i cittadini a prove elettorali senza prima esattamente configurare poteri ed attribuzione degli organismi da eleggere, riteniamo che la soluzione più corretta, più funzionale e più spedita non sia quella di una legge statutaria precettiva, ma piuttosto quella di una legge-quadro che fissi i principi generali in materia di decentramento amministrativo dei comuni, demandando alle regioni a statuto ordinario o speciale e alle due provincie autonome l'emanazione delle norme di attuazione, a mente dell'ultimo comma dell'articolo 117 della Costituzione.

Le leggi di attuazione avranno, a loro volta, i più ampi contenuti di delega nei confronti dei Comuni, cui spetta, in definitiva, la valutazione « di merito » sulla adozione di strutture democratiche decentrate.

Questa soluzione sembra la più corretta, nonostante i dubbi che tutt'ora sussistono nell'integrazione dell'ultimo comma dell'articolo 117 della Costituzione, anche alla luce di altre disposizioni costituzionali, come

l'articolo 128, secondo cui alle leggi della Repubblica spetta di fissare i principi regolatori dell'autonomia comunale e provinciale, e, per evidente analogia, l'ultimo comma dell'articolo 133, secondo cui con legge regionale si possono istituire nuovi comuni e modificare le loro circoscrizioni e denominazioni.

In questa visione, è comunque opportuno e necessario che i principi generali in materia siano fissati con legge dello Stato (facoltatività dell'adozione al di sopra di un livello di addensamento urbano senza il quale il decentramento potrebbe costituire soltanto una ulteriore velleitaria struttura, inutilmente onerosa; elettività diretta degli organismi del decentramento, con criteri di proporzionalità: prevedibilità di uffici e strutture che valgono a rendere in concreto funzionale il nuovo assetto e non nominalistici i poteri decentrati); che altre più pregnanti direttive siano dettate dalle singole leggi regionali di attuazione, tenuto conto delle diverse realtà socio-economiche, dell'ampiezza delle aree urbane presenti in ciascun territorio regionale, del grado di conseguimento attuale dei livelli di partecipazione democratica (alcune regioni hanno già realizzato, ad esempio, azionamenti sanitari e socio-assistenziali, e altre no), delle esperienze già fatte, e via dicendo, che, infine, l'adozione o meno dell'assetto decentrato sia deliberata autonomamente da ciascun comune, chiaro essendo che se i pubblici uffici debbono essere istituiti e regolamentati in base alla legge, tale principio è salvaguardato con la soluzione che qui si propone, la quale ha per suo conto il particolare pregio di garantire — all'interno — il più largo spazio di autonomia decisionale dell'Ente locale.

La proposta consente altresì di ripartire gli oneri finanziari (la cui sussistenza non è discutibile, non fosse che per il funzionamento e per la elezione degli organismi) fra comune e regione, ove quest'ultima ritenga di darsene carico.

La legge consta di un primo articolo che funge da norma quadro, rispetto al potere costituzionalmente previsto di legiferare in via di attuazione da parte delle regioni e delle due provincie autonome.

Il secondo articolo si propone di fissare un livello minimo di popolazione dei comuni interessati, al di sotto del quale la struttura cittadina decentrata non si giustificherebbe: livello che si è ritenuto opportuno fissare in 20 mila abitanti. Un limite maggiore potrà essere stabilito dalle leggi regionali, in relazione alle particolari situazioni locali.

Il terzo articolo si propone di contemperare la larga autonomia (pur nell'ambito della legge) con determinati caratteri imprescindibili, quali un criterio non arbitrario né di comodo per le delimitazioni circoscrizionali (da sottrarre a qualsiasi tentazione di... *gerrymander*), un limite di funzionalità, ma al tempo stesso, di vera rappresentatività degli organismi elettivi, elezioni dirette, proporzionalmente regolate e non prevaricatrici, individuazione preventiva, seria e corretta di poteri, funzioni e limiti, quale antidoto ad assemblearismi inconcludenti, a genericismi nominalistici e a possibili decapitazioni degli organismi stessi, nonché, di particolare rilevanza, l'indicazione di strutture burocratico-amministrative che debbono essere poste al servizio dei nuovi organismi.

L'articolo 4 pone un principio di fondamentale importanza pratica, sancendo che, una volta adottata, l'organizzazione decentrata costituisce, per il comune, titolo di spesa «obbligatoria», con evidenti riflessi sul terreno finanziario, a favore delle situazioni, già sovente gravose, dei bilanci comunali.

L'articolo 5 provvede all'onere finanziario, la cui gravosità non si vuole costituisca una remora all'attuazione di questa nuova democratica e partecipata dimensione di amministrazione cittadina.

Onorevoli colleghi, l'importanza di dotare, nella certezza del diritto e nella sicura legittimità, i nostri comuni di organismi che sempre più realizzino istanze di democrazia e di consapevole collaborazione delle collettività cittadine alla gestione dei loro importanti e gravi problemi; nonché l'impostazione fortemente autonomistica che la proposta che abbiamo l'onore di sottoporvi offre, ci inducono a confidare in una sua sollecita approvazione.

PROPOSTA DI LEGGE

ART. 1.

Alle regioni a statuto ordinario, alle regioni a statuto speciale e alle provincie autonome di Trento e di Bolzano spetta, ai sensi dell'articolo 117 ultimo comma della Costituzione della Repubblica, di emanare norme di attuazione della presente legge per la istituzione di circoscrizioni ed organi di decentramento delle amministrazioni comunali.

ART. 2.

Le leggi di attuazione emanate dalle regioni e dalle provincie autonome dovranno specificare il limite di popolazione residente al di sopra del quale ciascun Comune potrà adottare, con proprio atto deliberativo, l'organizzazione decentrata di cui all'articolo precedente. In ogni caso, detto limite non potrà essere inferiore a quello di una popolazione residente di almeno 20 mila abitanti.

ART. 3.

Le leggi di attuazione emanate dalle regioni e dalle provincie autonome dovranno altresì contenere:

a) l'individuazione dei criteri, sia dimensionali, in relazione al territorio e alla popolazione, che socio-economici in base ai quali le circoscrizioni di decentramento amministrativo potranno essere individuate da ciascun comune;

b) la specificazione degli organi preposti alle circoscrizioni e la indicazione di un numero massimo e minimo di componenti dell'organismo deliberativo preposto alla circoscrizione;

c) il procedimento di elezione dell'organismo circoscrizionale che deve essere conforme ai principi fondamentali contenuti nel decreto del Presidente della Repubblica 16 maggio 1970, n. 570, concernente le elezioni dei consigli comunali nei comuni con popolazione superiore ai 5.000 abitanti, ed in ogni caso conforme al principio proporzionale, del rispetto della segretezza del voto e della rappresentanza delle minoranze;

d) la specificazione dei poteri ed attribuzioni che possono essere conferiti, da

ciascun comune, alle circoscrizioni del decentramento, col rispetto delle leggi dello Stato e della Regione ed in ogni caso non eccedenti la formulazione di proposte e di pareri e la gestione di servizi comunali di circoscrizione;

e) la previsione della eventuale facoltà e dei limiti entro i quali ciascun comune possa, con propria deliberazione precedente la prima elezione diretta degli organismi circoscrizionali esercitare funzioni deliberative delegate;

f) la specificazione di uffici e strutture che ciascun comune dovrà porre a diretta dipendenza funzionale degli organismi circoscrizionali per il loro corretto funzionamento;

g) i principi cui dovranno ispirarsi le norme regolamentari per il funzionamento degli organismi circoscrizionali, tenendo in ogni caso presente la necessità di assicurare la pubblicità dei lavori, di impedire ogni turbativa esterna, di garantire la tutela delle minoranze, di prevedere su richiesta di queste la segretezza del voto, di evitare che i componenti possano essere perseguiti per i voti dati e le opinioni espresse, salvo il caso di dolo.

ART. 4.

Gli oneri finanziari che ciascun comune dovrà sostenere per l'attuazione, in conformità alla legge della regione e delle provincie autonome di cui fa parte, della organizzazione decentrata fanno parte di diritto e per ogni effetto delle spese obbligatorie, a partire dall'esercizio finanziario successivo a quello nel corso del quale diviene esecutiva la deliberazione di adozione del decentramento.

ART. 5.

Le leggi emanate a sensi dell'articolo 1 potranno prevedere contributi finanziari della regione o delle provincie autonome a favore dei comuni che adottino l'organizzazione amministrativa decentrata, in ragione di un'aliquota percentuale delle spese correnti necessarie per il funzionamento degli organismi preposti alle circoscrizioni e per la loro elezione.