

# CAMERA DEI DEPUTATI

N. 2200

## PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**ANIASI, BALZAMO, ACHILLI, COLUCCI, DI VAGNO,  
FELISETTI LUIGI DINO, MAGNANI NOYA MARIA,  
GIOVANARDI, NOVELLINI, SALADINO, SALVATORE**

*Presentata il 18 maggio 1978*

### Nuovo ordinamento dei poteri locali

ONOREVOLI COLLEGHI! — È ormai pacifico che la crisi italiana ha una fondamentale componente istituzionale. Essa sta, innanzitutto, nella incapacità dell'attuale assetto istituzionale di offrire canali e strumenti adeguati ad esprimere — evitando degenerazioni corporative o violenze terroristiche — le esigenze di mutamento sociale, i bisogni reali, le domande politiche che emergono dalla società; e nella 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.

Vi è oggi un problema di democrazia ed un problema di efficienza: e i due problemi sono inestricabilmente connessi. La inefficienza dell'amministrazione e la disgregazione delle istituzioni fondamentali nascono innanzitutto dal ritardo nell'attuazione 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 (articolo 3 della Costituzione), per realizzare dunque la riappropriazione delle scelte politiche da parte del popolo.

La via d'uscita dalla crisi non può stare che nella ripresa del processo di attuazione Costituzionale 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.

1. — 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 au-

togoverno 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 vengono 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 respon-

sabilità delle scelte compiute e di quelle non compiute.

I risultati raggiunti con l'attuazione della legge 22 luglio 1975, n. 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 decentrate con il decreto 24 luglio 1977, n. 616, (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.

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 citata legge 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 riconnettere 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 legge 22 luglio 1975, n. 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 del 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 ridurre 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 arbitrato 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'articolo 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 quest'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 disci-

plina 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 deplorabile 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'articolo 127, quarto comma, della Costituzione.

2. — 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 chiuso 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 rigettare 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 pra-

tica, 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 parte, ai sensi dell'articolo 114 della Costituzione. Il modello costituzionale si ispira invece alla collaborazione tra i diversi livelli di amministrazione 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 corpositi 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 pro-

durre 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'articolo 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'articolo 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, affidandosi invece 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 set-

tori 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 delinarsi, 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.

È 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 decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, 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 della Costituzione. Il requisito della « esclusiva località » degli interessi tutelati (pur ribadito nell'articolo 1, lettera e, della legge 22 luglio 1975, n. 382) viene così interpretato dal decreto delegato 24 luglio 1977, n. 616, 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 attri-

buite alla competenza locale (che concernono, per esempio, l'intera gestione dei servizi di assistenza sociale, di assistenza sanitaria 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 funzione di gestione amministrativa.

La soluzione adottata consente, tra lo 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 ultralocati 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 in-

teressi 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 decreto del Presidente della Repubblica 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'articolo 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'articolo 118 della Costituzione, le procedure di riassetto delle funzioni ed il modello organizzativo a cui 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 riser-

vate viceversa all'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 organizzativa 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 (articolo 2 della proposta di legge costituzionale) 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'articolo 117 della Costituzione. Si può così 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 regolamentazione dell'assetto territoriale (articolo 4). 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 degli enti locali (finanziamento dello sviluppo). Può affidare alla Regione il compito di organizzare la mobilità del personale delle ammi-

nistrazioni locali e i servizi e gli interventi di supporto dell'attività locale. Può sottolineare il ruolo esponenziale della Regione, come rappresentante politico della intera collettività regionale (articolo 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) l'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 riallacciamento 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 adattati alle esigenze della programmazione unitaria degli interventi e dei servizi sul territorio, dando rilievo



vo 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 dell'amministrazione locale, è peraltro, difficilmente riconducibile 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 approfonditamente 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'articolo 128 della Costituzione per configurare la legge di riforma come una legge in certo modo rafforzata, che le leggi settoriali non possono abrogare o derogare, se non provvedendo ad una espressa modificazione delle sue disposizioni (e dunque proponendosi 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 (articolo 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 discriminazione 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.

3. — 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 (articoli 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 (articoli 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 (articolo 14).

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 riagggregazione 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'alto riagggregazioni 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 riagggregazione 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 innanzitutto l'autogestione da parte dei cittadini dei servizi di base (scuola materna e dell'obbligo, asili-nido, ambulatorio, consultorio, biblioteca di quartiere, centro ricreativo, centro sporti-

vo, centro sociale, centro culturale) e la loro partecipazione (ove è il caso, dialettica) alle decisioni e alle scelte politiche dell'amministrazione comunale.

È 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 riagggregazioni 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 biennale 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 articoli 25 e 32 del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 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 com-

presorio 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* (sostituita, nelle zone montane, dalla *Comunità montana*, di cui si completa dunque la riconversione già preannunciata dall'articolo 25 del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 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 (ric conducendo ad essa, sotto il profilo della disciplina e del coordinamento, lo impegno 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 dal-

la 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'articolo 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 socio-sanitaria 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.

4. — 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 pro-

posta 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 dell'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 espresse dagli stessi Comuni. La sua istituzione si riconnette dunque alla configurazione dell'attività legislativa e programmatica 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 geomorfologiche 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 chilometri quadrati 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 obbliga-

tori, 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 dalla 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) di legislazione e 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, e 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 ispecie 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. È 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 ne prevede una amplissima gamma: dall'approvazione dello statuto del Comprensorio da parte dei Comuni, fino alla partecipazione di rappresentanti comunali ai lavori 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) ai fini dell'approva-

zione dei piani e dei programmi del comprensorio, e dei suoi bilanci pluriennali. La collaborazione ed il dialogo fra Comprensorio e Comuni dovrebbero, in tal modo, trovare canali e strumenti istituzionali di sicura efficacia.

5. — 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 quindi ad illustrare le scelte da noi compiute per quanto concerne i principi in questione.

Questi principi tendono alla realizzazione di tre obiettivi fondamentali:

assicurare l'effettività della direzione politica degli interventi e dei servizi sul territorio (e degli apparati ad essi preposti) da parte delle istituzioni di autogoverno locale: garantire dunque 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 apparati, attivando anche momenti e strumenti di vera e propria autogestione dei servizi, pur nel ri-

spetto delle scelte politiche e programmatiche degli organi di autogoverno locale.

Occorre dunque leggere le disposizioni contenute nei titoli III e IV della nostra proposta tenendo presente la distinzione tra livelli istituzionali di governo, strutture di gestione di servizi ed interventi, strumenti di autogestione partecipazione popolare o 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 apparati, interventi e servizi, l'effettiva adozione del metodo della programmazione. Di qui la composizione, più agibile e meno pletrica dei consigli comunali e comprensoriali, la facoltà degli statuti di prevedere una presidenza di assemblea distinta 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 ancora 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, abbisogando di dimensioni corrispondenti a quelle del comprensorio e a quelle del comune « ottimale » (corrispondente al comune singolo, laddove i comuni hanno le dimensioni della zona 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 fun-

zioni 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, occorre 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 riagggregazione 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 all'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, la 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 consente 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 e di efficienza ed economicità nella gestione delle strutture operative.

Sottolineiamo, in particolare, 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 territorio; 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, la 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 essenzial-

mente 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 partecipatori 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 o 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 « resa » democratica delle istituzioni.

Oltre ai due tipi di *referendum* (abrogativo e costitutivo) e alla convocazione di assemblee, la previsione del diritto di udienza, 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.



6. — 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 della 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'articolo 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: articolo 15 della proposta di legge, e, già, articolo 19 del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616) 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 del-

lo Stato ad essi assegnato dall'articolo 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 articolo 124 della Costituzione). Questo non significa, evidentemente, subordinare l'operato delle Partecipazioni statali 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 del-

la presente legge rappresenta, oggettivamente, l'anticipazione di una « quota » non certo indifferente della (lungamente attesa) legge prevista dall'articolo 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 dell'interno); 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.

7. — 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 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 » è 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'articolo 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.

8. — **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 n. 281 del 1970 e integrata dalla legge n. 356 del 1976 è ancora per più aspetti una finanza sperimentale e di transizione: è ancora impostata essenzialmente in termini di « onere » 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 redistribuzione di risorse tra le amministrazioni statali (o altri centri di spesa a carattere nazionale) e 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 comprensoriali 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 tale 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 indicazione perversa», quali quelli determinati dalla legge n. 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 seguità 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 in 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 per cento) 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 im-

positiva, 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'articolo 68 della nostra proposta di legge; e della nuova disciplina dell'IVA, con la attribuzione diretta del 50 per cento 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.

## PROPOSTA DI LEGGE

## TITOLO I

## NORME GENERALI

## CAPO I.

L'AMMINISTRAZIONE LOCALE:  
PRINCÌPI FONDAMENTALI.

## ART. 1.

*(L'amministrazione locale).*

In attuazione dei principi contenuti negli articoli 1, 5, 114, e 128 della Costituzione, la presente legge detta i principi dell'ordinamento dei poteri locali. L'attuazione di tali principi è disciplinata, nell'ambito delle rispettive competenze ai sensi della Costituzione e della presente legge, dalle leggi della Repubblica, dalle leggi regionali, dagli statuti e dai regolamenti degli enti locali.

L'amministrazione locale della Repubblica si articola in Comuni e Comprensori.

## ART. 2.

*(I comuni e i comprensori).*

I comuni e i comprensori sono enti di autogoverno delle collettività locali, dotati di autonomia politica e amministrativa, nell'ambito dei principi stabiliti dalla presente legge. Ad essi compete la responsabilità di governo per tutte le funzioni pubbliche esercitate a livello locale salvo che la legge della Repubblica ne riservi la competenza allo Stato o alla Regione.

## ART. 3.

*(Le funzioni dell'amministrazione:  
principi fondamentali).*

Ai comuni e ai comprensori spetta la responsabilità della cura degli interessi

delle collettività locali; essi provvedono, in collaborazione tra loro e secondo la ripartizione dei compiti stabilita dal titolo II della presente legge, alla organizzazione dei servizi pubblici locali, alla disciplina e alla gestione del territorio, alla promozione dello sviluppo economico, culturale e sociale delle collettività locali.

Nel quadro dell'organizzazione democratica della Repubblica, i comuni e i comprensori concorrono ad assicurare la partecipazione dei cittadini e delle loro organizzazioni alle scelte e alle decisioni degli organi statali e regionali, promuovendo la piena attuazione del principio costituzionale della sovranità popolare. Quali articolazioni democratiche della Repubblica essi partecipano alla attuazione dei compiti e alla realizzazione degli obiettivi ad essa assegnati dalla Costituzione.

I comuni e i comprensori concorrono, nei modi stabiliti dalla legge, alla individuazione dei bisogni da soddisfare mediante la programmazione nazionale e regionale e alla determinazione degli obiettivi e delle scelte dei piani e programmi, generali e settoriali, dello Stato e delle regioni. I comuni e i comprensori provvedono, mediante i propri strumenti di programmazione, alla specificazione degli obiettivi della programmazione nazionale e regionale, in vista della miglior valorizzazione delle risorse, dell'equilibrato sviluppo socio-economico e territoriale del comune e del comprensorio, del benessere civile, economico, sociale e culturale delle popolazioni locali; essi provvedono altresì alla realizzazione delle infrastrutture, alla esecuzione delle opere, alla gestione degli interventi e alla organizzazione dei servizi necessari per dare attuazione agli obiettivi determinati dai piani e dai programmi statali, regionali e locali, salvo che la legge ne riservi la competenza allo Stato o alla regione.

L'amministrazione locale organizza ed assicura i servizi e gli interventi necessari a soddisfare i bisogni sociali, individuali e collettivi, che richiedano per legge o a giudizio della collettività locale l'intervento dei pubblici poteri.

Nell'esercizio dei propri compiti in materia di disciplina e gestione del territorio, l'amministrazione locale: individua le prevalenti vocazioni del territorio e ne determina le destinazioni d'uso, compresa la localizzazione delle opere o impianti di competenza statale, e salvo quanto stabilito dal successivo articolo 21; disciplina lo sviluppo degli insediamenti e tutte le attività pubbliche o private che incidono sullo stato e sull'uso del territorio e dell'ambiente; provvede all'attrezzatura del territorio dotandolo degli impianti e dei servizi necessari per la sua utilizzazione da parte della collettività; interviene per impedire la degradazione del territorio e realizzarne la riqualificazione.

#### ART. 4.

*(Amministrazione locale e competenze regionali).*

Nel rispetto dell'autonomia dei poteri locali, e in attuazione dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi della Repubblica, la legge regionale disciplina l'attività dell'amministrazione locale.

Spettano alla regione, nei confronti delle attività dell'amministrazione locale, poteri di programmazione, coordinamento e indirizzo.

Nell'esercizio delle funzioni di cui ai commi precedenti, la regione provvede, con il concorso e la partecipazione degli enti locali:

a) a determinare gli obiettivi generali della programmazione economico-sociale e territoriale, con riferimento all'intero territorio della regione e alle esigenze e interessi dell'intera collettività regionale, e in armonia con gli obiettivi e i vincoli della programmazione nazionale;

b) a disciplinare l'organizzazione, i procedimenti, gli obiettivi, le finalità delle attività locali, ivi compresa la determinazione degli *standards* e delle caratteristiche qualitative e quantitative minime o massime per i servizi pubblici, per gli interventi sociali e per l'esercizio dei poteri locali in materia di disciplina e utilizza-



zione del territorio, nonché la fissazione dei requisiti e criteri per l'attività di erogazione di sovvenzioni, benefici, contributi e incentivi a sostegno di attività economiche pubbliche o private o di servizi di interesse pubblico;

c) a ripartire, sulla base delle indicazioni dei programmi regionali, le risorse destinate al finanziamento dei programmi straordinari di intervento degli enti locali;

d) a promuovere e sostenere l'attività dell'amministrazione locale, anche mediante l'apprestamento di strutture e servizi per la diffusione delle innovazioni tecnologiche ed organizzative relative alla organizzazione amministrativa e alla gestione dei servizi, e per il coordinamento e la rielaborazione dei dati statistici raccolti dai comprensori, nonché mediante la promozione di studi e ricerche sullo sviluppo economico, sociale e culturale della regione e sul suo patrimonio naturale, storico e culturale;

e) a disciplinare, organizzare e promuovere la mobilità del personale della amministrazione locale;

f) a garantire la partecipazione della collettività regionale, a rappresentare i suoi interessi e le sue esigenze nonché le proposte degli enti locali della regione, in sede di formazione dei provvedimenti legislativi, programmatori, amministrativi e di indirizzo di competenza degli organi statali.

Lo statuto della regione e la legge regionale stabiliscono le forme e i modi della partecipazione degli enti locali alla formazione delle leggi, dei piani, dei programmi e degli altri provvedimenti della regione.

L'attuazione in via amministrativa delle leggi, dei piani e dei programmi della regione spetta alla amministrazione locale. Nelle materie non riservate alla competenza statale, la regione esercita, oltre ai compiti e ai poteri indicati nei precedenti commi, le sole funzioni amministrative espressamente ad essa assegnate dalla legge, in quanto non suscettibili di amministrazione decentrata sul territorio regionale.

## ART. 5.

*(Legislazione statale in materia di amministrazione locale).*

Le leggi della Repubblica che dettano principi fondamentali per la disciplina delle funzioni e delle attività dell'amministrazione locale si ispirano ai principi di autonomia ed autogoverno contenuti nella Costituzione.

L'attuazione dei principi contenuti nelle leggi predette è disciplinata dalla legge regionale, ai sensi dell'articolo 4 della presente legge.

Le leggi di cui ai commi precedenti, comprese le leggi quadro di cui al primo comma dell'articolo 117 della Costituzione, si uniformano ai principi contenuti nella presente legge, ai sensi dell'articolo 128 della Costituzione. Eventuali deroghe o modificazioni possono essere introdotte dalla legge solo mediante espressa modificazione delle disposizioni della presente legge.

Sui disegni di legge di iniziativa governativa concernenti l'ordinamento, le funzioni, l'attività, il finanziamento dell'amministrazione locale e i controlli sugli enti locali, il Governo sente preventivamente il parere della Commissione interregionale di cui all'articolo 13 della legge 16 maggio 1970, n. 281, e delle associazioni rappresentative degli enti locali. Il testo dei predetti pareri è allegato alla relazione del disegno di legge governativo.

## ART. 6.

*(Principi della disciplina della finanza locale).*

Gli enti locali hanno autonomia finanziaria, nelle forme e nei limiti stabiliti dalla legge della Repubblica, che la coordina con la finanza dello Stato e della regione.

Agli enti locali sono attribuite dalla legge risorse finanziarie sufficienti, in relazione agli oneri relativi all'adempimen-

to dei compiti e all'esercizio delle funzioni ad essi affidati, nonché alla esplicazione dell'autonomia locale nella valutazione e nella cura degli interessi e delle esigenze delle collettività locali.

Al finanziamento delle funzioni normali degli enti locali provvede lo Stato con l'attribuzione di tributi propri e di quote di tributi erariali, ovvero con il trasferimento di quote di fondi iscritti nel bilancio dello Stato, nella misura determinata dalla legge mediante la fissazione di parametri o criteri oggettivi.

Al finanziamento dei programmi di sviluppo degli enti locali provvede la regione sulla base dei criteri e in funzione degli obiettivi stabiliti dalla programmazione regionale.

Le leggi statali e regionali che assegnano agli enti locali nuove funzioni e compiti, o che impongono ad essi maggiori oneri per l'esercizio delle funzioni loro affidate, provvedono ad attribuire agli enti locali le corrispondenti risorse finanziarie.

Non possono essere poste a carico degli enti locali spese relative ai servizi di competenza statale o regionale o inerenti a funzioni per le quali è riservata allo Stato e alle regioni l'adozione dei relativi provvedimenti amministrativi.

#### ART. 7.

*(L'organizzazione degli enti locali).*

Ai comuni e ai comprensori è riconosciuta autonomia statutaria nell'ambito dei principi stabiliti dalla presente legge.

Ogni comune e ogni comprensorio ha uno statuto che ne disciplina l'organizzazione interna, il funzionamento ed i rapporti tra gli organi di Governo, la ripartizione tra gli organi delle funzioni comunali o comprensoriali, le forme e i modi della partecipazione popolare, l'esercizio del diritto di iniziativa e del *referendum* sui provvedimenti comunali o comprensoriali.

## ART. 8.

(*Principi dell'attività amministrativa locale*).

Nell'ambito della programmazione regionale, i comuni ed i comprensori definiscono e disciplinano le linee dello sviluppo economico-sociale e dell'assetto del territorio comunale e comprensoriale. Essi operano normalmente sulla base di programmi, con i quali sono individuati gli obiettivi, i tempi e le modalità dell'attività comunale e comprensoriale e degli enti e apparati pubblici operanti nel territorio del comune e del comprensorio.

Ad eccezione dei provvedimenti di mera attuazione, gli atti dell'amministrazione locale enunciano l'interesse pubblico che ne determina l'adozione, esplicitando le scelte politiche effettivamente operate.

Nell'attività dell'amministrazione locale si applica il principio della pubblicità in ogni fase del procedimento e degli atti relativi, salve le deroghe espressamente previste dalle leggi e dagli statuti comunali o comprensoriali al fine di garantire il rispetto dei diritti costituzionali dei cittadini e il buon andamento dell'amministrazione locale.

## ART. 9.

(*Partecipazione e controllo democratico*).

I comuni e i comprensori assicurano e promuovono la partecipazione e il controllo democratico delle collettività locali, dei singoli cittadini e delle loro organizzazioni sociali, alla determinazione degli indirizzi, dei programmi e dei provvedimenti della amministrazione locale.

Le forme e i modi per l'esercizio della partecipazione democratica sono stabiliti dalla legge regionale e dagli statuti comunali e comprensoriali nel rispetto dei principi della presente legge.

All'esercizio dei diritti di iniziativa e del *referendum* possono essere imposti i soli limiti indicati nel titolo III, capo IV, della presente legge.

Per i servizi di base e per le strutture amministrative operanti nei quartieri e nelle frazioni, la legge regionale e gli sta-

tuti comunali prevedono forme di autogestione da parte dei cittadini e degli utenti, in attuazione dei principi contenuti nel titolo IV, capo I, della presente legge.

ART. 10.

*(Collaborazione fra comuni e comprensori).*

La legge regionale e gli statuti degli enti locali, nella disciplina dell'organizzazione e delle attività comunali e comprensoriali, promuovono la collaborazione intercomunale e intercomprensoriale, nonché la collaborazione tra comuni e comprensori, e ne disciplinano le modalità e le procedure.

La legge regionale assicura la partecipazione dei comuni alla formazione dei principali provvedimenti del comprensorio, e ne regola gli strumenti e le modalità secondo i principi stabiliti dal titolo IV della presente legge.

TITOLO II

LA RIPARTIZIONE DELLE FUNZIONI

ART. 11.

*(Disposizione generale).*

Le leggi della Repubblica e le leggi regionali che disciplinano le funzioni e i compiti dell'amministrazione locale si uniformano, per quanto attiene alla ripartizione delle funzioni tra i Comuni e i Comprensori, ai principi fondamentali stabiliti nel presente titolo.

CAPO I.

FUNZIONI DEL COMUNE.

ART. 12.

*(Funzioni comunali in materia di disciplina e gestione del territorio e tutela dell'ambiente).*

In materia di disciplina e gestione del territorio, i Comuni singoli o associati par-

tecipano alla elaborazione, formazione e attuazione degli strumenti di pianificazione territoriale, comprensoriale e regionale, nei modi previsti dalla legge, e provvedono a:

a) pianificare, mediante l'adozione degli strumenti urbanistici, l'uso del territorio comunale nel rispetto dei piani territoriali regionali e comprensoriale;

b) realizzare le infrastrutture necessarie a consentire il più largo uso del territorio secondo le destinazioni previste;

c) individuare la localizzazione delle opere e attrezzature necessarie per l'esercizio delle funzioni comunali e provvedere a dotare il territorio comunale delle opere di urbanizzazione e degli altri impianti necessari all'assolvimento dei servizi comunali;

d) provvedere alla localizzazione e alla realizzazione degli interventi di edilizia residenziale ed abitativa pubblica, alla conservazione, al risanamento ed alla riqualificazione del patrimonio edilizio pubblico e privato, in particolare con riferimento ai centri storici;

e) vigilare, anche ai fini della tutela della salute e dell'ambiente, sulle attività dei soggetti pubblici e privati che incidono sullo stato e sull'uso del territorio;

f) disciplinare e regolare l'attività edificatoria; determinare le destinazioni d'uso delle aree e degli edifici e rilasciare le relative concessioni;

g) provvedere alla realizzazione e manutenzione dei parchi, pinete e giardini comunali e agli altri interventi di interesse locale per la protezione della natura;

h) provvedere alla realizzazione e manutenzione delle opere per la difesa del suolo, la tutela idrogeologica, la protezione del patrimonio culturale, ambientale, faunistico e forestale, l'edilizia di culto, fermo quanto disposto dal successivo articolo 23;

i) realizzare e gestire gli impianti di depurazione delle acque e di smaltimento dei rifiuti solidi, fermo quanto disposto dal successivo articolo 23;

l) esercitare la vigilanza ed il controllo sull'inquinamento atmosferico, idrico

ed acustico; rilevare, controllare e prevenire le emissioni sonore;

m) realizzare e mantenere il sistema viario di livello comunale e le altre linee di comunicazione comunale; disciplinare il traffico e la circolazione negli agglomerati urbani e nelle aree circostanti, nel rispetto delle previsioni dei piani comprensoriali del traffico e della circolazione, e provvedere alla relativa segnaletica;

n) formare e aggiornare il catasto degli immobili;

o) realizzare e mantenere le opere, gli impianti e le attrezzature necessarie per la prestazione dei servizi di cui all'articolo successivo.

#### ART. 13.

*(Servizi di competenza comunale).*

Spetta al Comune, singolo o associato, la organizzazione e la gestione dei servizi pubblici e l'esercizio delle funzioni amministrative nelle seguenti materie:

a) assistenza sociale, igiene e sanità, assistenza scolastica, compresi i servizi di medicina preventiva, sociale, scolastica e del lavoro, prevenzione degli infortuni e delle malattie professionali, asili nido, assistenza alla maternità, alla famiglia, all'infanzia e agli anziani, assistenza agli invalidi e agli handicappati, i controlli igienico-sanitari sulle acque minerali e termali, gestione delle aziende termali pubbliche, medicina e igiene delle attività sportive, igiene e assistenza veterinaria;

b) istruzione media, elementare e materna, ferme le competenze statali per il personale direttivo e docente, per la determinazione dei programmi, per il rilascio dei titoli e i relativi esami;

c) formazione professionale, orientamento professionale, orientamento musicale, educazione degli adulti, scuole popolari;

d) attività culturali, musei e biblioteche locali, biblioteche popolari;

e) attività ricreative, sportive e del tempo libero;

f) promozione delle attività teatrali, musicali, cinematografiche;

- g) trasporti locali;
- h) distribuzione dell'acqua potabile, del gas e degli altri servizi centralizzati per gli insediamenti residenziali;
- i) gestione del patrimonio di edilizia residenziale pubblica, assegnazione e revoca degli alloggi;
- l) bagni pubblici, stabilimenti balneari;
- m) servizi cimiteriali;
- n) illuminazione pubblica;
- o) pubbliche affissioni;
- p) raccolta dei rifiuti solidi;
- q) istituzione e gestione delle farmacie comunali;
- r) anagrafe, stato civile, leva militare, liste elettorali;
- s) raccolta di dati ed informazioni statistiche, in collaborazione con il Comprensorio.

Spetta inoltre al Comune, nel rispetto dei programmi comunali o comprensoriali, organizzare e gestire ogni altro servizio volto a soddisfare bisogni di natura sociale, economica o culturale della collettività locale, salvo che la legge lo riservi alla competenza statale, regionale o comprensoriale.

#### ART. 14.

*(Funzioni comunali in materia di regolazione e promozione dello sviluppo economico locale).*

Il Comune partecipa alla elaborazione e formazione dei piani socio-economici comprensoriali e regionali nei modi previsti dalla legge.

In materia di regolazione e promozione dello sviluppo economico locale spettano al Comune, singolo o associato, in attuazione del piano socio-economico del Comprensorio e del proprio piano di sviluppo, gli interventi e le funzioni amministrative in materia di:

- a) turismo e ricettività alberghiera ed extra alberghiera, classificazione degli esercizi ricettivi, attrezzature ed impianti complementari all'attività turistica, fermi restando i compiti della Regione per la



propaganda e l'informazione a favore del turismo regionale;

b) mercati, fiere locali, esercizi commerciali al dettaglio e all'ingrosso, commercio ambulante, pubblici esercizi di vendita e consumo di prodotti alimentari, impianti di distribuzione di carburanti, rivendite di giornali e riviste, apertura di sale cinematografiche, teatrali ed altri locali di pubblico spettacolo, concessione di licenze di esercizio teatrale e di nulla osta di agibilità teatrale;

c) approvvigionamento alimentare, servizi alimentari, vigilanza sull'applicazione dei provvedimenti in materia di regolamentazione dei prezzi al minuto;

d) macellazione delle carni;

e) assistenza e tutela dei consumatori;

f) artigianato, apprestamento e gestione di aree attrezzate per l'insediamento di imprese artigiane e di piccole industrie, promozione della cooperazione tra imprese artigiane, gestione degli incentivi per l'artigianato, istruzione e certificazione ai fini dell'iscrizione all'albo delle imprese artigiane;

g) prelevamento e uso dei carburanti a prezzi agevolati per l'agricoltura, ferme le competenze attualmente attribuite alla amministrazione finanziaria; vigilanza sull'amministrazione dei beni di uso civico e di demanio armentizio; istruttoria ed erogazione dei contributi per danni alle colture derivanti da calamità naturali o avversità atmosferiche, bonifica integrale e montana, comprese le funzioni dei consorzi di bonifica; interventi per il miglioramento del tenore di vita e la promozione del benessere nelle campagne, elettrificazione e acquedotti rurali;

h) gestione dei patrimoni pubblici silvo-pastorali e forestali di interesse locale;

i) vigilanza sulle cave e sulle torbiere.

#### ART. 15.

*(Funzioni di polizia).*

Spettano ai comuni, singoli o associati, le funzioni di polizia amministrativa nelle materie di cui agli articoli precedenti e le

altre funzioni di polizia locale che non siano espressamente riservate ad organi dello Stato, ivi comprese le funzioni di polizia urbana, rurale, sanitaria, veterinaria, edilizia, commerciale, del traffico e della circolazione.

Sono abrogati gli ultimi due commi dell'articolo 19 del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616. Resta fermo quanto disposto dai precedenti commi del medesimo articolo.

Spetta ai comuni l'autorizzazione e la vigilanza sulle scuole per conducenti di veicoli a motore.

#### ART. 16.

*(Interventi d'urgenza).*

In caso di grave ed urgente necessità il comune può adottare tutti i provvedimenti necessari per evitare pregiudizi alla collettività locale o per soddisfare bisogni di cui non si possa provvedere temporaneamente altrimenti, in materia di igiene, edilizia anche abitativa, polizia locale, garanzia del lavoro nonché di uso dei beni comunali.

Spetta altresì al comune adottare gli opportuni provvedimenti a carattere temporaneo in tutti i casi in cui si debba disporre senza indugio della proprietà privata, per far fronte alle necessità di cui al precedente comma nei settori soggetti ad intervento del comune.

I provvedimenti di cui ai precedenti commi devono essere adeguatamente motivati e in armonia con i principi generali dell'ordinamento giuridico.

#### ART. 17.

*(Regolamenti comunali).*

Nel rispetto delle leggi regionali, ed in armonia con le disposizioni dello statuto comunale, il comune emana regolamenti per disciplinare l'organizzazione dei propri organi ed uffici, nonché delle aziende ed enti da esso dipendenti, l'esercizio delle loro attribuzioni e le attività pubbliche.

e private nei settori di competenza comunale ai sensi degli articoli precedenti.

## CAPO II.

### FUNZIONI DEL COMPENSORIO.

#### ART. 18.

*(Funzioni di programmazione socio-economica).*

Il Compensorio stabilisce, mediante i propri piani e programmi e nel rispetto degli indirizzi e dei programmi regionali, il quadro di riferimento degli interventi e dei servizi dell'amministrazione comprensoriale, dei Comuni e delle loro Associazioni, delle aziende o agenzie comprensoriali, comunali ed intercomunali e delle altre amministrazioni pubbliche operanti nel comprensorio.

Il comprensorio concorre alla determinazione degli indirizzi, degli obiettivi e dei contenuti della programmazione regionale, generale e settoriale, anche raccogliendo e coordinando, allo scopo, le proposte dei Comuni, delle organizzazioni sindacali e delle altre formazioni sociali operanti nel Compensorio. La legge regionale sulle procedure della programmazione stabilisce le forme e i modi del concorso dei Compensori alla formazione dei piani e dei programmi della Regione, e dell'acquisizione, attraverso i Compensori, delle proposte dei Comuni, delle organizzazioni sociali e delle altre formazioni sociali del Compensorio.

Nel quadro del programma di sviluppo socio-economico della Regione e nel rispetto degli obiettivi e degli *standards* determinati dal programma medesimo e dalle leggi regionali, il Compensorio predispone ed adotta un programma pluriennale di sviluppo socio-economico del Compensorio. Il programma accerta le prospettive di sviluppo di ciascun settore, in relazione alle previsioni di incremento demografico e dei movimenti della popolazione ed indica, al fine della migliore valorizzazione delle risorse disponibili, gli obiettivi da per-

seguire, le priorità, da osservare, gli interventi e le opere da realizzare. Il programma pluriennale è sottoposto al Consiglio regionale che ne può chiedere il riesame da parte del Comprensorio, al fine di conformarlo agli indirizzi e agli obiettivi della programmazione regionale o di armonizzarlo con i programmi degli altri Compensori.

ART. 19.

(Funzioni di programmazione settoriale).

Nell'ambito del programma di sviluppo socio-economico comprensoriale di cui all'articolo precedente, ovvero con separati provvedimenti con esso comunque coerenti e coordinati, il Comprensorio adotta nel rispetto degli obiettivi e degli *standards* indicati dalle leggi e dai programmi settoriali eventualmente deliberati dalla Regione:

a) il piano comprensoriale territoriale, di cui all'articolo seguente;

b) il piano di coordinamento degli interventi in agricoltura, comprensivo di uno o più piani zonali, i quali indicano gli obiettivi prioritari e le prospettive di sviluppo delle attività agricole, zootecniche, forestali e di trasformazione dei prodotti del suolo e determinano in particolare: le aree da conservare o destinare alla utilizzazione agricola e forestale, le priorità di destinazione produttiva e gli interventi e gli incentivi previsti per ciascuna area;

c) il piano comprensoriale del lavoro e dell'occupazione, nel quale sono programmati, in relazione ai fabbisogni occupazionali, le attività di formazione e riqualificazione professionale, gli interventi per la riconversione e per la ristrutturazione delle imprese agricole e industriali, e gli interventi per lo sviluppo dell'occupazione nelle attività produttive e commerciali e nei servizi;

d) il piano dei trasporti, della viabilità e del traffico intercomunale, coordinato con eventuali piani di bacino intercomprensoriali adottati dal Consiglio regionale o, in mancanza, approvati dai Com-

prensori interessati sulla base di preventive intese intervenute fra di essi;

e) il piano delle attrezzature e degli insediamenti turistici.

Il Comprensorio determina altresì i criteri per l'elaborazione dei piani comunali ed intercomunali degli esercizi commerciali all'ingrosso e al dettaglio, dei pubblici esercizi di vendita e consumo di alimenti e bevande, dei distributori stradali di carburante e delle rivendite di giornali e riviste, e ne assicura il coordinamento.

L'adozione da parte dei Comprensori di ulteriori piani settoriali potrà essere prevista dalla legge regionale, che ne determinerà le finalità ed i contenuti.

#### ART. 20.

*(Funzioni di pianificazione territoriale).*

Nel rispetto delle prescrizioni e dei vincoli contenuti nelle leggi e nei programmi della Regione, il Comprensorio adotta, in armonia con gli obiettivi e le indicazioni del piano comprensoriale di sviluppo economico-sociale, il piano territoriale del Comprensorio.

Il piano territoriale del Comprensorio disciplina l'assetto del territorio e la sua utilizzazione; regola le attività dei soggetti pubblici e privati che incidono sullo stato e sull'uso del territorio e dell'ambiente; assicura l'ordinato sviluppo degli insediamenti: prevede e programma gli interventi necessari per arrestare la degradazione del territorio, promuoverne la riqualificazione, incentivarne l'utilizzazione secondo le esigenze della collettività.

La legge regionale sulle procedure della pianificazione territoriale disciplina le procedure di formazione e i contenuti fondamentali del piano territoriale del Comprensorio.

In mancanza della legge regionale di cui al comma precedente, il piano territoriale del Comprensorio dovrà indicare:

a) le diverse destinazioni del territorio;

b) le direttrici principali di espansione degli agglomerati urbani;

c) la localizzazione delle grandi infrastrutture, delle aree industriali attrezzate;

d) la rete delle principali linee di comunicazione a sviluppo intercomunale;

e) la localizzazione dei parchi e delle riserve naturali al servizio della popolazione di più Comuni;

f) la localizzazione delle principali infrastrutture sociali sanitarie e scolastiche multizonali e la determinazione delle relative caratteristiche, tenendo conto delle proposte formulate dai Comuni singoli o associati, e dalle comunità montane; i criteri per la localizzazione delle altre infrastrutture sociali, sanitarie e scolastiche al servizio della popolazione di più comuni;

g) la distribuzione territoriale degli interventi per l'edilizia economica e popolare, ferma restando la competenza comunale a localizzare i relativi insediamenti;

h) gli interventi necessari per la difesa del suolo, per la tutela idrogeologica, per la tutela e la valorizzazione del patrimonio culturale, naturale, ambientale, faunistico e forestale, per la bonifica integrale e montana e per la sistemazione dei bacini montani;

i) la distribuzione territoriale degli interventi di competenza comprensoriale.

#### ART. 21.

##### *(Procedure ed effetti della programmazione comprensoriale).*

La legge regionale sulle procedure della programmazione, ovvero, in mancanza, gli statuti dei Comprensori stabiliscono le forme e i modi della partecipazione dei Comuni alla formazione dei piani e programmi del Compensorio e della consultazione, da parte del Compensorio, delle organizzazioni sindacali, delle formazioni sociali e di altri soggetti pubblici o privati operanti nel Compensorio.

La legge regionale stabilisce le forme ed i modi della collaborazione che al Compensorio deve essere assicurata, ai fini della formazione dei piani e programmi comprensoriali, dagli enti e dalle amministrazioni pubbliche comunque operanti nel

territorio del Comprensorio, in ispecie per quanto attiene alla raccolta ed acquisizione dei necessari elementi istruttori. Gli enti e le amministrazioni predette sono comunque tenute a fornire al Comprensorio, a richiesta, copia dei progetti e delle deliberazioni riguardanti gli interventi di cui al comma successivo.

Alle indicazioni contenute nei piani e nei programmi comprensoriali devono attenersi, nella programmazione ed attuazione dei propri interventi e delle proprie attività, le amministrazioni comunali e gli altri enti o amministrazioni pubbliche operanti nel territorio del comprensorio, ivi compresa l'amministrazione regionale.

La localizzazione e la realizzazione delle infrastrutture di grande comunicazione, di impianti produttivi di rilevanza nazionale o regionale e di altre opere o impianti di competenza statale che non possano, a giudizio dei competenti organi dello Stato o della regione, venire effettuati in conformità con le indicazioni dei piani e programmi comprensoriali, dovranno essere decise d'intesa fra gli organi statali e regionali e le amministrazioni locali interessate. In mancanza, dovranno essere determinate con legge statale o regionale le quali dovranno indicare le conseguenti modificazioni da apportare agli strumenti di pianificazione territoriale e di programmazione socio-economica regionali in vigore. Il Comprensorio è tenuto ad adeguare i propri strumenti programmatori alle modifiche intervenute entro i successivi tre mesi.

La legge regionale sulle procedure della programmazione stabilisce gli ulteriori effetti attribuiti ai piani e programmi comprensoriali.

E abrogato l'articolo 5 della legge 17 agosto 1942, n. 1150.

#### ART. 22.

*(Funzioni amministrative del Comprensorio in materia urbanistica).*

Spetta al Comprensorio verificare, nelle forme e nei modi previsti dalla legge regionale, la conformità degli strumenti ur-

banistici comunali con il piano territoriale del Comprensorio e con le indicazioni di pianificazione territoriale della Regione.

Fino all'entrata in vigore della legge regionale di cui al comma precedente, il Comprensorio esercita tutte le funzioni attribuite ad organi della Regione, ai sensi delle leggi vigenti, in materia di approvazione di strumenti urbanistici comunali e intercomunali, concessione di autorizzazioni e nulla-osta, costituzione di consorzi obbligatori, esercizio di poteri sostitutivi, proposta e promozione di provvedimenti delle amministrazioni comunali in materia urbanistica.

ART. 23.

*(Altre funzioni amministrative del Comprensorio).*

Spetta al Comprensorio provvedere inoltre:

a) alla realizzazione di infrastrutture per la formazione professionale, alla promozione, al finanziamento, alla vigilanza e al coordinamento delle iniziative e attività di formazione e riqualificazione professionale;

b) al collocamento dei lavoratori e alla gestione degli interventi per l'occupazione e la mobilità del lavoro;

c) all'organizzazione e gestione dei servizi di trasporto locale interurbano;

d) alla organizzazione e gestione dei servizi e alla realizzazione degli impianti di smaltimento dei rifiuti solidi e di depurazione delle acque, al controllo degli inquinamenti atmosferici e idrici, quando non vi provvedano i comuni singoli o associati;

e) alla costruzione e manutenzione della rete stradale comprensoriale e regionale;

f) alla realizzazione e manutenzione delle opere per la difesa del suolo, la tutela idrogeologica, la protezione del patrimonio culturale, naturale, ambientale, faunistico e forestale, la bonifica integrale e montana, e la sistemazione dei bacini



montani, quando non vi provvedano i comuni singoli o associati;

g) alla tutela, gestione e utilizzazione delle risorse idriche;

h) agli interventi di promozione e sostegno delle attività agricole e zootecniche e alle altre attività amministrative in materia di agricoltura e foreste non attribuite alla competenza comunale dal precedente articolo 14;

i) alla vigilanza e regolamentazione della caccia e della pesca;

l) agli interventi non riservati alla competenza regionale in materia di promozione, sostegno, riconversione e ristrutturazione di attività industriali e commerciali, alla realizzazione di aree industriali attrezzate;

m) alla gestione dei parchi e delle riserve naturali e regionali anche mediante intese o gestioni associate intercomprensoriali;

n) alla gestione dei servizi della motorizzazione civile e all'esercizio delle relative funzioni amministrative;

o) all'esercizio delle funzioni amministrative in materia di cave, fermo restando quando disposto dall'articolo 14;

p) alla raccolta ed elaborazione di dati statistici, con la collaborazione dei Comuni;

q) alla predisposizione di strutture di servizio per l'attività dei Comuni, in ispecie per quanto attiene ai servizi di elaborazione elettronica di dati e programmi e di progettazione tecnica delle opere;

r) alla gestione degli altri interventi o servizi delegati al Comprensorio dalla Regione;

s) alla gestione degli interventi e dei servizi di competenza comunale attribuiti al Comprensorio dai Comuni compresi nel suo territorio, d'intesa con gli organi comprensoriali.

Con il consenso dei Consigli comunali, il Consiglio comprensoriale può affidare ai Comuni del Comprensorio l'esercizio di alcune delle funzioni di cui ai commi precedenti. I relativi rapporti finanziari sono

disciplinati sulla base di intese tra il Comprensorio ed i Comuni interessati.

Nelle materie elencate nelle lettere *d)* ed *f)* del primo comma, la legge regionale determina le procedure e i modi con i quali viene accertata l'impossibilità o l'indisponibilità dei Comuni ad esercitare le attività ed i servizi indicati nelle medesime lettere *d)* ed *f)*, e ne viene affidata la gestione al Comprensorio. La legge regionale dispone in tal caso per la disciplina dei relativi rapporti finanziari, sempreché alla medesima non provvedano, sulla base di intese, gli enti interessati.

#### ART. 24.

*(Regolamenti comprensoriali).*

Nel rispetto delle leggi regionali ed in armonia con le disposizioni dello statuto comprensoriale, il Comprensorio emana regolamenti per la disciplina dell'organizzazione del Comprensorio e delle aziende ed enti da essi dipendenti e per la disciplina delle attività pubbliche e private nei settori di competenza comprensoriale.

### TITOLO III

#### L'ORDINAMENTO

##### CAPO I.

##### L'AUTONOMIA STATUTARIA.

#### ART. 25.

*(Statuto del Comune).*

Lo statuto del Comune disciplina, nell'ambito delle norme dettate dalla presente legge:

1) l'organizzazione ed il funzionamento del Consiglio, la costituzione e i poteri delle commissioni consiliari;

2) la composizione e i modi di elezione della Giunta, nonché i procedimenti di revoca;

3) l'elezione del sindaco, nonché i procedimenti di revoca;

4) la composizione e le modalità di costituzione degli altri organi che il Comune intenda costituire;

5) i criteri generali concernenti l'organizzazione e il funzionamento della Giunta e degli altri organi collegiali;

6) le diverse competenze degli organi e le possibili connessioni tra esse;

7) i principi concernenti l'ordinamento dei Consigli di quartiere o di frazione ed i rapporti tra questi e il Comune;

8) le forme e i modi di costituzione delle unità di gestione, i rapporti tra esse e gli organi politici o i Consigli di quartiere o di frazione;

9) i criteri di organizzazione degli uffici, anche per quanto concerne i rapporti tra essi, tra gli uffici e i servizi e le strutture autogestite, e il collegamento con gli organi politici;

10) le forme e i modi della partecipazione popolare alle attività del comune ivi compresi l'esercizio dell'iniziativa e del referendum popolare, i poteri di interrogazione e di udienza dei cittadini o delle loro organizzazioni, l'indizione di assemblee di cittadini o degli utenti, le ipotesi di assegnazione di termini per l'assunzione di singole determinazioni, in presenza di iniziative popolari.

I numeri 2), 5) e 6) non si applicano ai Comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti.

#### ART. 26.

(Statuto del Comprensorio).

Le disposizioni precedenti si estendono, in quanto applicabili, allo statuto del Comprensorio. Esso prevede inoltre le forme e i modi con cui i Comuni, singoli o associati, partecipano, anche attraverso la costituzione di apposite commissioni, all'esercizio delle funzioni spettanti all'ente comprensoriale.

## ART. 27.

*(Procedimento di formazione dello  
statuto comunale).*

Lo statuto comunale è adottato dal Consiglio comunale con la maggioranza assoluta dei propri componenti.

Lo statuto è sottoposto a *referendum* popolare qualora, entro i 60 giorni successivi alla scadenza del termine previsto per la pronuncia dell'organo regionale di controllo, ne facciano richiesta un terzo dei componenti il Consiglio comunale o un decimo degli elettori o un terzo dei consigli di quartiere o di frazione. Lo statuto è approvato se ottiene il voto favorevole della maggioranza di coloro che hanno preso parte alla votazione.

Le modifiche dello statuto sono adottate con la stessa procedura. La disposizione dettata dal comma precedente non si applica alle modifiche statutarie che rivestano la natura di adattamenti strettamente conseguenti all'adesione dell'associazione dei Comuni.

## ART. 28.

*(Procedimento di formazione dello  
statuto comprensoriale).*

Lo statuto del comprensorio è adottato dal Consiglio comprensoriale con la maggioranza assoluta dei suoi componenti, previa consultazione dei Comuni del comprensorio.

Lo statuto è sottoposto all'approvazione dei Comuni del comprensorio qualora, entro i 60 giorni successivi alla scadenza del termine previsto per la pronuncia dell'organo regionale di controllo, ne facciano richiesta un terzo dei componenti il consiglio comprensoriale, o un terzo dei consigli comunali del comprensorio.

Lo statuto è approvato se, entro i successivi 60 giorni, la maggioranza dei Consigli comunali del comprensorio non adotta una deliberazione favorevole alla sua reiezione.

Le modifiche dello statuto sono adottate con la medesima procedura, anche su iniziativa dei Consigli comunali del comprensorio.

## CAPO II.

### COMUNI IN ZONE EXTRA-URBANE.

#### ART. 29.

*(Comuni con popolazione inferiore a 750 abitanti).*

I Comuni con popolazione inferiore a 750 abitanti sono sottoposti a fusione, operata con legge regionale, in conformità all'articolo 133 della Costituzione, entro un anno dall'entrata in vigore della presente legge.

Qualora la Regione con motivata delibera del Consiglio regionale, non ritenga di disporre la fusione, il Consiglio comunale è ridotto al numero di cinque membri, è rinnovato ogni tre anni ed esercita anche le funzioni riservate alla giunta.

Lo statuto comunale deve, in tali casi, prevedere la facoltà di ricorrere, per i provvedimenti di maggiore rilievo, ad assemblee di tutti i cittadini, anche con poteri decisionali.

La fusione è comunque disposta quando gli insediamenti abitativi più consistenti di due o più Comuni, che versino nelle condizioni indicate nel primo comma del presente articolo, siano tra loro separati da una distanza inferiore a 10 chilometri.

#### ART. 30.

*(Comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti).*

I componenti dei Consigli dei Comuni con popolazione inferiore a mille, tremila e cinquemila abitanti sono determinati rispettivamente nel numero di cinque, sette e undici consiglieri.

In tali casi si applicano le disposizioni dettate dal secondo e terzo comma del precedente articolo.

### CAPO III.

#### GLI ORGANI DEL GOVERNO.

#### ART. 31.

*(Organi di Governo dei Comuni e dei comprensori).*

Gli organi di Governo del Comune sono il Consiglio, la giunta, il sindaco.

Gli organi di Governo del comprensorio sono: il Consiglio, la giunta, il presidente.

#### Sezione I. — *Il Consiglio.*

#### ART. 32.

*(Composizione del Consiglio comunale e comprensoriale).*

Il Consiglio comunale è composto di:

- a) 50 membri nei Comuni con popolazione superiore ai 200.000 abitanti;
- b) 40 membri nei Comuni con popolazione superiore ai 100.000 abitanti;
- c) 30 membri nei Comuni con popolazione superiore ai 20.000 abitanti;
- d) 20 membri nei Comuni con popolazione superiore ai 10.000 abitanti;
- e) 15 membri nei Comuni con popolazione superiore ai 5.000 abitanti;

Il Consiglio comprensoriale è composto di:

- a) 80 membri nei comprensori con popolazione superiore a due milioni di abitanti;
- b) 60 membri nei comprensori con popolazione superiore a un milione di abitanti;

c) 50 membri nei comprensori con popolazione superiore a trecentomila abitanti;

d) 40 membri negli altri.

La popolazione è determinata in base ai risultati dell'ultimo censimento.

#### ART. 33.

*(Elezione del Consiglio comunale e comprensoriale).*

I Consigli comunali e comprensoriali sono eletti a suffragio universale, mediante voto personale, uguale, libero e segreto.

I Consigli comunali nei Comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti e i Consigli comprensoriali sono eletti a scrutinio di lista con rappresentanza proporzionale. Negli altri Comuni sono eletti con il sistema maggioritario e con voto limitato.

Il Collegio elettorale è unico per ciascun comune e rispettivamente per ogni Comprensorio. Salvo quanto disposto dai precedenti articoli 29 e 30 i Consigli comunali e comprensoriali si rinnovano ogni cinque anni. Essi esercitano le funzioni di loro competenza sino al quarantaseiesimo giorno anteriore alla data delle elezioni.

Il Governo della Repubblica è delegato ad emanare, entro un anno dall'entrata in vigore della presente legge, un decreto avente forza di legge per disciplinare il procedimento elettorale, attenendosi, con i necessari adattamenti, ai principi e ai criteri direttivi emergenti dal testo unico approvato con decreto del Presidente della Repubblica 16 maggio 1960, n. 570 e successive modifiche ed integrazioni.

#### ART. 34.

*(Eleggibilità a Consigliere).*

Sono eleggibili a Consigliere comunale gli iscritti nelle liste comunali del Comune cui l'elezione si riferisce e a Consigliere comprensoriale gli iscritti nelle liste elet-

torali di qualsiasi comune ricompreso nella circoscrizione del Comprensorio.

Non possono essere eletti coloro che si trovino:

a) ad essere magistrati, anche onorari, che esercitano le proprie funzioni nel territorio del Comune o rispettivamente del Comprensorio;

b) ad essere componenti l'organo di Controllo regionale o impiegati con qualifica dirigenziale addetti ai relativi uffici, nonché i Commissari di Governo;

c) ad appartenere ai Corpi armati o militarizzati dello Stato in servizio permanente effettivo e che svolgano le loro mansioni nel Comune o rispettivamente nel Comprensorio;

d) ad essere ecclesiastici e ministri di culto con giurisdizione e cura d'anime;

e) ad essere amministratori di aziende ovvero di enti dipendenti o sottoposti a vigilanza o sovvenzionati dal Comune o dal Comprensorio, o amministratori di società cui il Comune e il Comprensorio partecipano;

f) ad essere titolari amministratori o sindaci di imprese che siano vincolate con il Comune o rispettivamente con il Comprensorio per contratti di opere o di somministrazioni;

g) ad avere maneggio di denaro del comune o del Comprensorio, delle loro unità di gestione o di enti da essi dipendenti, ovvero non ne abbiano ancora reso il conto;

h) ad essere in lite pendente con il comune o il Comprensorio, salvo che in materia tributaria.

Le cause di ineleggibilità di cui alle lettere a), b), c), d) ed e) non hanno effetto se le funzioni esercitate, la carica o l'ufficio ricoperto siano cessati almeno 180 giorni prima della data di scadenza del Consiglio comunale o comprensoriale, con effettiva astensione da ogni atto inerente all'ufficio rivestito. In caso di scioglimento anticipato del Consiglio, le cause di ineleggibilità anzidette non hanno effetto se le funzioni esercitate, la carica o l'ufficio ricoperto siano cessati entro i sette giorni successivi alla data di pubblicazione del



decreto di scioglimento sulla *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica e sempreché tale data sia anteriore al termine di 180 giorni di cui sopra.

Le altre cause di ineleggibilità non hanno effetto se rimosse prima della deliberazione consiliare di convalida.

ART. 35.

(*Incompatibilità*).

Le cariche di consigliere comunale o comprensoriale non sono compatibili tra loro, né con quelle:

a) di membro del Parlamento, del Governo, di un Consiglio regionale o di altro Consiglio comunale o comprensoriale;

b) di dipendente del Comune o rispettivamente del Comprensorio, di loro aziende o di enti da essi dipendenti o sottoposti a vigilanza o sovvenzionati dal Comune o dal Comprensorio;

c) di componente dei Consigli di quartiere o di frazione;

d) nonché di tutte le altre cariche che dalle leggi che le concernono siano dichiarate incompatibili con quella di Consigliere comunale o provinciale.

Le cause di incompatibilità non hanno effetto se rimosse prima della deliberazione consiliare di convalida degli eletti. Quella prevista dalla lettera b) non opera se il dipendente eletto abbia richiesto, prima della stessa data, di essere posto in aspettativa senza assegni.

ART. 36.

(*Decadenza da Consigliere*).

La perdita del requisito di eleggibilità previsto dal primo comma dell'articolo 34, nonché il sopravvenire delle altre cause di ineleggibilità o di incompatibilità nel corso del mandato, comportano la decadenza dalla carica.

Decadono altresì dalla carica i consiglieri comunali e comprensoriali che senza

giustificato motivo non intervengano a tre sedute consecutive del rispettivo consiglio.

Decadono infine dalla carica i consiglieri che vengano condannati con sentenza passata in giudicato, per un delitto doloso per il quale sia stata irrogata una pena detentiva non inferiore a 6 mesi; nonché coloro che siano interdetti dai pubblici uffici o siano sottoposti a una misura di sicurezza detentiva, alla libertà vigilata o alla sorveglianza speciale di pubblica sicurezza.

La decadenza da consigliere è pronunciata dal Consiglio comunale o comprensoriale d'ufficio ovvero su istanza di qualsiasi cittadino elettore rispettivamente del Comune o del Comprensorio o di chi vi abbia interesse.

Tale deliberazione può essere impugnata innanzi al Tribunale civile competente per territorio.

La decadenza da Consigliere può altresì essere promossa in prima istanza da qualsiasi cittadino elettore rispettivamente del Comune o del Comprensorio o da chi vi abbia interesse innanzi al medesimo Tribunale, con ricorso da notificare ai Consiglieri di cui si richiede la decadenza ed al Presidente del Consiglio comunale o comprensoriale.

Per tali giudizi si osservano le disposizioni procedurali ed i termini, nonché le impugnazioni, stabiliti dagli articoli 82 e seguenti del decreto del Presidente della Repubblica 16 maggio 1960, n. 570, e successive modificazioni ed integrazioni.

#### ART. 37.

##### *(L'organizzazione del Consiglio).*

L'organizzazione interna del Consiglio comunale e comprensoriale, nonché il funzionamento, sono disciplinati, per quanto non previsto dallo statuto, dal regolamento interno.

Il Consiglio opera in seduta plenaria e attraverso commissioni, costituite nel proprio seno, con i poteri anche deliberanti ad esse conferiti dallo statuto.

Il Consiglio comunale o comprensoriale è presieduto dal Sindaco o rispettivamente dal Presidente del Comprensorio, salvo che lo statuto non preveda l'elezione di un presidente del Consiglio, che può essere coadiuvato da un proprio ufficio di presidenza, costituito anche con una rappresentanza delle minoranze.

Le sedute dei Consigli e delle loro commissioni sono pubbliche, salvo che essi decidano diversamente con deliberazione motivata e salvo che le deliberazioni da adottare investano questioni riguardanti persone. Non si considerano tali le deliberazioni di nomina o revoca di amministratori di aziende, enti dipendenti, sovvenzionati o sottoposti a vigilanza o di società cui il Comune o il Comprensorio partecipino. L'elezione e la revoca del Sindaco, del Presidente del Comprensorio e delle rispettive Giunte sono fatte in ogni caso in seduta pubblica.

Ai lavori delle commissioni del Consiglio comprensoriale partecipano, nei casi e con i poteri stabiliti dallo statuto, rappresentanti dei Comuni del Comprensorio. La legge regionale può dettare principi e direttive in materia.

#### ART. 38.

*(Prerogative dei Consiglieri).*

I Consiglieri comunali e comprensoriali rappresentano le rispettive comunità che li hanno eletti ed esercitano le loro funzioni a titolo onorario e senza vincolo di mandato.

I Consiglieri comunali e comprensoriali hanno diritto di ottenere dagli uffici del Comune e rispettivamente del Comprensorio, nonché dalle loro aziende, enti dipendenti, sovvenzionati o sottoposti a vigilanza, tutte le notizie e le informazioni in loro possesso, utili all'espletamento del proprio mandato. Essi sono tenuti al segreto ove ne sussista obbligo specifico per legge o statuto.

I Consiglieri comunali e comprensoriali hanno diritto di iniziativa per ogni

deliberazione del Consiglio. Hanno inoltre il diritto di presentare interrogazioni, interpellanze e mozioni.

I diritti e i poteri di cui al terzo comma, nonché, nelle forme e nei limiti stabiliti dallo statuto, quelli di cui al secondo comma, spettano anche ai comuni del comprensorio nei confronti degli organi comprensoriali.

ART. 39.

*(Competenze necessarie del Consiglio).*

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

Compete in ogni caso al Consiglio:

- 1) deliberare lo statuto, i regolamenti e la pianta organica del personale;
- 2) deliberare i piani e i programmi e gli indirizzi generali e le direttive per la loro attuazione, nonché esprimere pareri ovvero avanzare proposte richieste dalla legge su piani e programmi di altri enti;
- 3) approvare il bilancio pluriennale e quello annuale preventivo, gli storni da categoria a categoria ed il rendiconto generale;
- 4) deliberare intorno ai tributi previsti dalla legge e alle tariffe per l'uso dei beni appartenenti all'ente o per l'utilizzazione dei servizi pubblici;
- 5) dettare gli indirizzi e vigilare sulle aziende, sugli enti dipendenti, sovvenzionati o sottoposti a vigilanza, del Comune o del Comprensorio, approvarne i piani, programmi e bilanci e deliberare intorno al loro eventuale finanziamento;
- 6) deliberare sulla partecipazione del Comune o del Comprensorio a società, dettare gli indirizzi e vigilare sull'attività degli amministratori da essi nominati;
- 7) nominare o designare nonché revocare gli amministratori delle aziende e quelli degli enti la cui nomina o designa-

zione spettati al Comune o al Comprensorio;

8) deliberare in ordine alle forme associative costituite con altri Comuni o Comprensori;

9) deliberare sugli oggetti che comportano spese le quali impegnino i bilanci anche per gli esercizi finanziari successivi.

#### ART. 40.

*(Partecipazione dei Comuni alla formazione degli atti del Comprensorio).*

I Comuni partecipano alla formazione degli atti del Comprensorio nelle forme e con gli strumenti previsti dai precedenti articoli 28, 37 e 38 e dai successivi articoli 46 e 47. Si applicano alle iniziative comunali, in tali casi, anche le disposizioni del successivo articolo 45.

Per la formazione e l'approvazione dei piani e programmi comprensoriali e del bilancio pluriennale del comprensorio, il Consiglio comprensoriale è integrato da tre rappresentanti di ciascuna associazione intercomunale del Comprensorio, costituita ai sensi dell'articolo 55, e da tre rappresentanti di ciascun Comune del Comprensorio non compreso in una delle predette associazioni intercomunali. Uno dei tre rappresentanti è di diritto il sindaco del Comune o il presidente dell'associazione intercomunale. Gli altri due rappresentanti sono eletti con voto limitato a un nominativo, dal Consiglio comunale o dall'assemblea dell'associazione.

Non si applica il comma precedente allorché lo statuto comprensoriale preveda il potere dei Comuni del Comprensorio di impedire l'approvazione dei piani e programmi e del bilancio pluriennale del Comprensorio, mediante opposizione deliberata, entro 30 giorni dall'adozione dei provvedimenti in questione, dalla maggioranza dei consigli delle associazioni intercomunali e dei consigli dei Comuni del Comprensorio non compresi in una associazione intercomunale.

Sezione II. — *La giunta, il sindaco e il presidente del Comprensorio.*

ART. 41.

*(Composizione, elezione e revoca).*

La giunta è composta dal sindaco, ovvero dal presidente del Comprensorio che la presiede e da un numero di componenti stabilito dallo statuto, comunque non superiore a un quinto dei consiglieri.

Il sindaco, il presidente e i membri della giunta sono eletti dal consiglio nel proprio seno nei modi stabiliti dallo statuto.

Essi possono essere revocati, anche singolarmente, con i procedimenti previsti dallo statuto.

ART. 42.

*(Competenze della giunta).*

La giunta è l'organo esecutivo dell'ente. Essa opera collegialmente e non può delegare ai propri componenti le sue competenze, salvo che per attività istruttorie o preparatorie ed esecutive, e per l'emanazione di atti a contenuto interamente determinato.

Compete alla giunta deliberare sugli oggetti ad essa demandati dalla legge o dallo statuto, nonché prendere sotto la sua responsabilità le deliberazioni che altrimenti spetterebbero al consiglio, qualora l'urgenza sia tale da non permettere la convocazione e sia dovuta a causa nuova, posteriore all'ultima adunanza consiliare.

Su queste deliberazioni la giunta riferisce al consiglio nella sua prima adunanza al fine di ottenere la ratifica. Rimangono fermi tutti gli effetti dell'atto prodottisi sino al momento della negata ratifica.

Le competenze riservate al consiglio dal precedente articolo 39 non possono essere delegate alla giunta né essere esercitate dalla stessa con delibera d'urgenza.

## ART. 43.

*(Competenze del sindaco  
e del presidente del Compensorio).*

Il sindaco e il presidente del Compensorio rappresentano il Comune e rispettivamente il Compensorio, convocano e presiedono la giunta ed esercitano le competenze previste dalla legge, dallo statuto o dai regolamenti.

Il sindaco e il presidente del Compensorio possono delegare, per tempo limitato ed oggetti definiti, l'esercizio delle proprie competenze ad un componente della giunta.

Compete al sindaco adottare provvedimenti contingibili. Al consiglio comunale è data facoltà di revocare, dandone adeguata motivazione, i provvedimenti a carattere temporaneo.

Spetta al sindaco sovrintendere alle funzioni esercitate dal Comune per servizi di competenza statale.

Salvo che nei casi in cui le leggi prevedano il suo intervento come autorità locale di pubblica sicurezza, il Sindaco agisce sempre quale organo di governo dei Comuni, attenendosi, per i servizi di competenza statale affidati al Comune, alle istruzioni eventualmente impartite dal Commissario del Governo.

## CAPO IV.

## PARTECIPAZIONE E CONTROLLO SOCIALE.

## ART. 44.

*(Strumenti della partecipazione  
e del controllo sociale).*

Al fine di promuovere, sviluppare e favorire la più ampia partecipazione dei cittadini all'amministrazione locale e di rea-

lizzare il controllo sociale su di essa, il Comune:

a) assicura la più ampia informazione sull'attività dell'amministrazione locale;

b) pone a disposizione dei gruppi, dei comitati spontanei e delle formazioni sociali i locali e le attrezzature necessarie;

c) garantisce lo svolgimento delle iniziative di cui al successivo articolo.

#### ART. 45.

*(Iniziativa popolare, assegnazione di termini, interrogazioni, diritto di udienza).*

La partecipazione popolare alle attività del comune e del comprensorio si realizza attraverso:

a) l'esercizio del diritto di iniziativa sui provvedimenti di competenza del Consiglio e della Giunta: su determinate materie, tale iniziativa, quando risulti sottoscritta dal richiesto numero di cittadini o di utenti, è iscritta direttamente all'ordine del giorno della seduta immediatamente successiva alla presentazione;

b) l'assegnazione di termini per la assunzione di singole determinazioni, quando si tratti di decisioni attuative di indirizzi o programmi già adottati dallo organo competente;

c) la presentazione di interrogazioni, cui è data risposta in forma scritta e con adeguata pubblicità;

d) l'esercizio del diritto di udienza, volto a consentire a rappresentanti di cittadini o di utenti, in particolare quando abbiano esperito uno degli strumenti di partecipazione previsti dal precedente articolo, la possibilità di illustrare direttamente agli organi competenti le ragioni della richiesta o dell'intervento.

Le relative forme, modi e limiti sono determinati dallo statuto, che stabilisce altresì i termini entro i quali gli organi di governo del Comune o del Comprensorio debbono essere convocati per l'esame degli atti di iniziativa popolare.



## ART. 46.

(*Assemblee, referendum abrogativo, referendum eventuale*).

La partecipazione popolare, inoltre, si realizza attraverso:

a) la convocazione di assemblee, che è obbligatoria se la richiesta è avanzata da almeno un terzo dei consiglieri comunali o da un Consiglio di quartiere o di frazione, ovvero da un decimo degli elettori del quartiere o della frazione, o da mille elettori nel caso in cui il decimo risulti superiore;

b) il *referendum* abrogativo, indetto quando lo richiedano:

nei confronti di deliberazioni del Consiglio comunale, un terzo dei Consigli di quartiere o di frazione ovvero un decimo degli elettori del Comune;

nei confronti delle deliberazioni del Consiglio comprensoriale, un quinto dei Consigli comunali ovvero un ventesimo degli elettori del Comprensorio;

nei confronti di deliberazioni del Consiglio di quartiere o di frazione, un quinto degli elettori.

Il *referendum* non è ammesso per le delibere di approvazione del bilancio, e di imposizione dei tributi;

c) il *referendum* costitutivo, per l'approvazione dello statuto nei casi previsti dal secondo comma dell'articolo 27, e per l'adozione di altri provvedimenti comunali o comprensoriali, nelle forme e nei limiti determinati dallo statuto.

Le modalità di indizione e di svolgimento dei *referendum* locali sono determinate dalla legge regionale.

## ART. 47.

(*Azione popolare*).

Ciascun cittadino residente nel Comune o in un Comune del Comprensorio può promuovere, a proprie spese e nell'interesse dell'ente, le azioni e proporre i ricorsi giurisdizionali spettanti rispettivamente al Comune o al Comprensorio, previa autoriz-

zazione dell'organo di controllo di cui all'articolo 127. Questo si pronuncia dopo aver sentito sulla questione le ragioni del Consiglio comunale o comprensoriale.

Le formazioni ed i gruppi sociali che perseguono istituzionalmente fini ed interessi collettivi, e che abbiano partecipato alla formazione dei piani territoriali o di settore, possono proporre i ricorsi giurisdizionali in ordine alle licenze, autorizzazioni e concessioni attuative di tali piani le quali risultino non conformi alle prescrizioni degli stessi od alle previsioni delle leggi che li disciplinano.

Delle disposizioni di cui ai commi precedenti si possono avvalere anche i Comuni del Comprensorio per sostituirsi agli organi comprensoriali o per proporre ricorsi giurisdizionali in ordine ai provvedimenti adottati dai medesimi.

#### TITOLO IV

#### L'ARTICOLAZIONE TERRITORIALE

##### CAPO I.

##### L'AREA ELEMENTARE.

##### ART. 48.

*(L'area elementare).*

L'area elementare dei servizi comprende il territorio servito dal complesso dei servizi sociali di base quali, fra l'altro, il poliambulatorio, l'asilo nido, il consultorio, la scuola materna, la scuola elementare e media inferiore, il centro ricreativo, il centro sociale, il centro sportivo, il centro culturale e la biblioteca di quartiere. Nell'area elementare sono costituite, oltre alle strutture destinate ad assicurare i predetti servizi di base, anche strutture idonee a garantire ai cittadini complete informazioni sulla gestione dei servizi e degli interventi pubblici e l'assistenza necessaria per ottenere il rilascio di certificati e per provvedere all'avvio delle comuni pratiche amministrative.

L'area elementare dei servizi corrisponde ad una popolazione compresa fra 5.000 e 25.000 abitanti. Possono essere costituite aree elementari di dimensioni demografiche inferiori al limite minimo predetto, in applicazione di criteri specificamente indicati dalla legge regionale, quale, in particolare, quello della accessibilità ai servizi da parte degli utenti nel caso di aree montane, di conurbazioni lineari o di conurbazioni verticali spezzate.

L'individuazione delle aree elementari è effettuata dalla regione su proposta dei Comuni singoli o associati, nell'ambito di ciascuna delle zone di cui al successivo articolo 54.

Nell'area elementare l'organizzazione e la gestione dei servizi sono volte a realizzare la più ampia partecipazione dei cittadini e degli utenti attraverso forme di autogestione delle strutture operative e mediante strumenti di partecipazione diretta alla formulazione degli indirizzi o al controllo sulle scelte operate dal Comune.

La pianificazione territoriale comprensoriale e comunale prevede le misure opportune per giungere alla concentrazione in unica sede dei servizi sociali di base e delle altre strutture dell'area elementare.

#### ART. 49.

*(L'organizzazione dei servizi di base e il consiglio di quartiere o di frazione).*

Le modalità di gestione e le determinazioni concernenti i servizi compresi nell'area elementare sono stabilite, nell'ambito degli indirizzi adottati dal Comune, dal Consiglio di quartiere o di frazione, costituito in ogni area elementare ad eccezione dei casi disciplinati dai successivi articoli 51 e 52.

Spetta al regolamento dell'Associazione intercomunale, ovvero al regolamento del Comune nel caso di Comuni non associati, in conformità alle indicazioni generali dettate dalla legge regionale, determinare i criteri di formazione e di funzionamento e specificare i poteri decisionali dei Consigli di quartiere o di frazione, fermi restando i poteri degli organi del Comune o dell'As-

sociazione intercomunale per quanto concerne la disciplina dei servizi, la gestione del personale e la determinazione delle risorse da destinare ai servizi del quartiere o della frazione.

I Consigli di quartiere o di frazione sono eletti ogni tre anni dai cittadini residenti nel quartiere o nella frazione, a suffragio diretto, con scrutinio di lista e rappresentanza proporzionale. Si applicano gli articoli 6, 7, 8, 9, 10 e 19 della legge 8 aprile 1976, n. 278.

Ai consiglieri di quartiere o di frazione ed ai presidenti dei consigli di quartiere o di frazione si applicano le norme concernenti le indennità, i rimborsi spese e i gettoni di presenza rispettivamente vigenti per i consiglieri comunali e per i sindaci dei comuni aventi popolazione corrispondente al quartiere o alla frazione, con la diminuzione ad un terzo dell'importo.

Il regolamento comunale stabilisce le modalità del coordinamento operato dal Consiglio di quartiere o di frazione nei confronti delle strutture operative.

Il Consiglio di quartiere o di frazione deve preventivamente acquisire il parere degli operatori della unità, del servizio o dei servizi interessati quando la propria deliberazione coinvolga il profilo tecnico-professionale delle attività e delle prestazioni fornite o incida direttamente sulle condizioni di lavoro degli operatori stessi.

Il regolamento comunale stabilisce i casi e le forme con le quali possono essere indetti, a fini deliberativi o consultivi, referendum o assemblee di tutti i cittadini del quartiere o della frazione.

#### ART. 50.

*(Gestione di singole unità operative di base).*

La gestione di singole strutture o unità operative comprese nell'area elementare può essere affidata, secondo modalità determinate dal Comune o dall'Associazione intercomunale, e in conformità a quanto disposto dal quinto comma del precedente articolo, a comitati di utenti e di operatori delle unità interessate.

## ART. 51.

*(Area elementare  
e Comuni sottodimensionati).*

Quando l'area elementare corrisponde al territorio di più comuni, la gestione del complesso dei servizi è effettuata dai consigli dei comuni interessati che si riuniscono in seduta congiunta.

In tali ipotesi la partecipazione dei cittadini e degli utenti si realizza mediante l'autogestione delle singole unità operative ai sensi dell'articolo precedente, attraverso forme di partecipazione diretta alle scelte operate dall'assemblea dei consigli comunali e attraverso l'indizione di *referendum* sui provvedimenti e le deliberazioni di particolare rilevanza.

## ART. 52.

*(Area elementare  
e comuni di dimensione corrispondente).*

Quando l'area elementare corrisponde al territorio di un comune, la gestione dei servizi è effettuata dalla commissione consiliare competente per materia.

La partecipazione dei cittadini e degli utenti, oltre alle forme di autogestione delle singole strutture di cui all'articolo 50 e di controllo sociale, può esprimersi anche secondo modalità atte ad individuare direttamente, per oggetti specifici, elementi di natura decisionale o ad assegnare termini entro i quali debbono essere operate dalla commissione scelte determinate, nonché attraverso l'indizione di *referendum* sui provvedimenti e le deliberazioni di particolare rilevanza.

## ART. 53.

*(Consigli di quartiere o di frazione  
e decentramento comunale).*

Ai Consigli di quartiere o di frazione di cui al precedente articolo 49 sono attribuiti i poteri e i compiti assegnati dalla legge 8 aprile 1976, n. 278, ai Consigli circoscrizionali eletti a suffragio diretto.

In quanto compatibili con le disposizioni della presente legge, si applicano ai

Consigli di quartiere o di frazione gli articoli 2, 4, 12, 13, 16, 18 e 20 della legge 8 aprile 1976, n. 278. Le disposizioni della predetta legge non richiamate nel presente articolo e nel precedente articolo 49 sono abrogate. È abrogato altresì il n. 4 del secondo comma dell'articolo 4 della medesima legge 8 aprile 1976, n. 278.

Al Consiglio di quartiere o di frazione è attribuita la competenza per la gestione dei beni relativi ai servizi di base di cui al precedente articolo 48, e per l'impiego delle risorse destinate al finanziamento dei servizi stessi.

Il regolamento comunale disciplina le forme e gli strumenti di democrazia diretta e di partecipazione, quali le commissioni miste tra consiglieri di quartieri e soggetti esterni in rappresentanza di organizzazioni sociali, enti e istituzioni o in qualità di esperti, le assemblee popolari, l'iniziativa popolare, le petizioni, il *referendum* consultivo o deliberativo nell'ambito del quartiere o della frazione.

## CAPO II.

### L'ASSOCIAZIONE INTERCOMUNALE E I SERVIZI DI ZONA.

#### ART. 54.

(*La zona*).

Entro quattro mesi dall'entrata in vigore della presente legge, la Regione determina con legge, sentiti i Comuni ed i comprensori interessati, gli ambiti territoriali adeguati alla erogazione dei servizi e alla gestione degli interventi e delle attività di competenza comunale ai sensi degli articoli 12 e seguenti, anche rivedendo ed adeguando la determinazione degli ambiti di gestione dei servizi socio-sanitari effettuata a norma degli articoli 25 e 32 del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616, la delimitazione dei distretti scolastici e la delimitazione dell'ambito territoriale dell'Unità sanitaria locale, ove costituita. Le Regioni provvedono altresì a rivedere la delimitazione territoriale delle comunità montane per ade-

guarla a quella delle predette zone dei servizi.

Ogni zona dei servizi deve comprendere non meno di cinque aree elementari di cui al precedente articolo 48, ed essere integralmente compresa entro i confini di un solo comprensorio.

Tenuto conto delle caratteristiche geomorfologiche e socio-economiche di ciascuna zona, delle tradizioni storiche, della rete viabilistica e del sistema delle comunicazioni, della accessibilità ai servizi, nonché di criteri di efficienza ed economicità nella gestione dei servizi e degli interventi e della possibilità di effettiva partecipazione e controllo democratico sulla gestione dei medesimi, la zona dei servizi comprende, di norma, un territorio in cui risiede una popolazione compresa fra 50.000 e 200.000 abitanti.

Nelle aree rurali e montane, o al fine di consentirne la coincidenza con un territorio comunale adeguato, è consentita la delimitazione di zone di servizi riferite ad una popolazione residente inferiore a 50 mila abitanti. Nelle aree metropolitane, la zona può raggruppare una popolazione residente fino a 250.000 abitanti.

Nelle aree non metropolitane, la delimitazione di cui ai commi precedenti è effettuata in modo che l'intero territorio di ciascun Comune appartenga ad una sola zona di servizi, ferma restando la potestà della regione di provvedere alla modifica delle circoscrizioni comunali, ai sensi dell'articolo 133 della Costituzione, anche in relazione alle modificazioni introdotte dalla presente legge nell'ordinamento dei poteri locali.

Ove è possibile nel rispetto dei criteri sopra indicati, la zona coincide con il territorio di un Comune.

#### ART. 55.

*(L'associazione intercomunale).*

Quando la zona dei servizi di cui allo articolo precedente comprende due o più Comuni, è costituita tra essi un'Associazione intercomunale.

La disposizione del comma precedente non si applica alle zone montane. Le co-

munità montane, ridelimitate ai sensi dell'articolo 54, assumono a tutti gli effetti le competenze e i poteri delle associazioni intercomunali.

Ogni Associazione intercomunale ha uno statuto, che ne disciplina l'organizzazione e il funzionamento, nel rispetto dei principi fissati dalla presente legge e dalla legge regionale. Valgono, in quanto applicabili, le disposizioni dettate, per gli statuti comunali, dal titolo III della presente legge. Lo statuto stabilisce la sede della Associazione.

Lo statuto dell'Associazione intercomunale, deliberato dall'assemblea a maggioranza assoluta, è sottoposto all'approvazione dei Consigli dei Comuni appartenenti all'Associazione. Per le successive modificazioni dello statuto, approvate a maggioranza assoluta dall'Assemblea dell'Associazione, è sufficiente l'approvazione di tre quarti dei Comuni, rappresentanti almeno due terzi della popolazione.

Con legge regionale, entro quattro mesi dall'entrata in vigore della presente legge, è approvato un regolamento provvisorio delle Associazioni intercomunali, che ne disciplina l'organizzazione e il funzionamento fino all'entrata in vigore dello statuto di cui ai comma precedenti.

Il Presidente della giunta regionale, con propri decreti, costituisce l'Associazione, fissa i termini per la elezione dell'Assemblea e provvede alla sua costituzione.

#### ART. 56.

*(L'organizzazione dell'Associazione:  
l'Assemblea).*

Sono organi dell'Associazione: l'Assemblea, l'esecutivo, il Presidente, i Comitati di gestione.

L'Assemblea è costituita da rappresentanti dei Comuni associati, eletti dai rispettivi Consigli, sulla base dei criteri fissati dalla legge regionale ed assicurando la presenza delle minoranze. Della rappresentanza di ciascun Comune fa sempre parte il Sindaco del medesimo. Il numero dei membri dell'Assemblea non può supe-



rare quello fissato dall'articolo 32 della presente legge per i Consigli dei Comuni di pari consistenza demografica, aumentato della metà.

La legge regionale o, quando questa lo consenta, lo statuto dell'Associazione, potranno prevedere le forme e i modi della revoca e della sostituzione dei rappresentanti dei Comuni nella Associazione.

I Comuni di cui al precedente articolo 51 partecipano all'Assemblea con una rappresentanza unitaria, eletta dai Consigli in riunione congiunta.

La legge regionale può prevedere, ricorrendo condizioni oggettive dalla stessa legge determinate:

a) che l'Assemblea dell'Associazione sia eletta dai Consigli comunali interessati riuniti in seduta congiunta, garantendo nella assemblea ai diversi gruppi politici una rappresentanza proporzionale alla loro consistenza elettorale;

b) che l'assemblea dell'Associazione sia costituita dagli stessi Consigli comunali riuniti in seduta congiunta, sempreché il numero complessivo dei membri della assemblea non risulti, in tal modo, superiore a 80.

#### ART. 57.

*(L'esecutivo, il Presidente, i Comitati di gestione).*

L'esecutivo e il Presidente dell'Associazione sono eletti dall'assemblea nei modi previsti dallo statuto.

La legge regionale ovvero, ove questa lo consenta, lo statuto dell'Associazione possono prevedere che l'esecutivo sia composto di diritto dai sindaci dei Comuni associati. In tal caso, i Comuni di cui all'articolo 51, sono unitariamente rappresentati, a turno, dal sindaco di uno di essi: i criteri di turnazione sono determinati dallo statuto.

Coadiuvano l'esecutivo e il Presidente, nell'attività di direzione e vigilanza sui servizi e sulle attività dell'Associazione, Comitati di gestione, costituiti per gruppi di servizi o per settori organici di attività.

I Comitati sono eletti dall'Assemblea dell'Associazione, nelle forme e nei modi previsti dallo statuto. Lo statuto può prevedere la facoltà di chiamare a farne parte consiglieri dei Comuni associati che non appartengono all'assemblea dell'Associazione.

Ove la legge regionale lo consenta, lo statuto dell'Associazione può prevedere, in luogo di quanto disposto dal comma precedente, che ogni Comitato di gestione sia formato da un membro di ciascuna giunta comunale, all'uopo designato dal Consiglio di ciascun Comune associato. In tal caso, i Comuni di cui all'articolo 51 sono unitariamente rappresentati, a turno, da un consigliere designato dai Consigli in riunione congiunta.

#### ART. 58.

*(Rapporti tra l'Associazione e i Comuni associati).*

Lo statuto determina le deliberazioni dell'Associazione delle quali i Comuni associati possono, entro un termine perentorio, chiedere il riesame, in forma motivata. Nel caso dei Comuni di cui all'articolo 51, la richiesta di riesame è deliberata dai Consigli in riunione congiunta.

La richiesta di riesame non sospende il decorso dei termini per gli eventuali controlli.

Lo statuto determina le forme e i modi della collaborazione tra Associazioni e Comuni associati.

Lo statuto disciplina altresì i rapporti finanziari tra Associazione e Comuni, sulla base di principi e criteri stabiliti dalla legge regionale e con riferimento all'entità degli oneri gravanti sulla Associazione per la gestione dei servizi e degli interventi ad essa affidati.

#### ART. 59.

*(Compiti delle Associazioni intercomunali).*

Le Associazioni intercomunali esercitano, nell'ambito dei settori materiali indi-

cati negli articoli 12 e seguenti della presente legge, le funzioni e i compiti ad esse assegnati dalle leggi della Repubblica e dalle leggi regionali o ad esse delegati dai Comuni associati, d'intesa tra loro.

Spettano comunque alle Associazioni intercomunali, fermo restando quanto disposto nel precedente capo della presente legge sulla gestione dei servizi di base:

a) le funzioni e i compiti in materia socio-sanitaria di cui agli articoli 25 e 32 del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616;

b) le funzioni e i compiti in materia di istruzione pubblica di assistenza scolastica, di edilizia scolastica, di formazione professionale e di attività e beni culturali di cui all'articolo 12, lettere b), c), d), f);

c) la gestione delle aziende termali pubbliche;

d) la pianificazione degli esercizi commerciali al dettaglio e all'ingrosso, dei pubblici esercizi di vendita e consumo di prodotti alimentari, degli impianti di distribuzione di carburante, e dei locali di pubblico spettacolo, ivi compresi i cinematografi e i teatri;

e) le funzioni in materia di classificazione degli alberghi e degli esercizi ricettivi extra-alberghieri;

f) le funzioni in materia di edilizia residenziale pubblica, ivi compresa la assegnazione degli alloggi;

g) le funzioni in materia di macelli pubblici;

h) la distribuzione dell'acqua potabile, del gas e degli altri servizi centralizzati relativi agli insediamenti residenziali;

i) la realizzazione e manutenzione delle opere di difesa del suolo, la tutela idrogeologica, la protezione del patrimonio culturale, naturale, ambientale, faunistico e forestale, la bonifica integrale e montana, la sistemazione dei bacini montani;

l) la realizzazione e la gestione degli impianti per lo smaltimento dei rifiuti solidi e la depurazione delle acque; la vigilanza e il controllo sull'inquinamento atmosferico e idrico;

m) le funzioni e i compiti di cui al primo comma dell'articolo 96 del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio

1977, n. 616; la regolamentazione del traffico; il coordinamento degli interventi dei Comuni in materia di viabilità e trasporti locali;

n) le funzioni in materia di artigianato e aree attrezzate per l'artigianato e la piccola industria;

o) le funzioni e i compiti in materia di servizi culturali, musei e biblioteche locali, biblioteche popolari, scuole popolari;

p) la promozione di attività ricreative e sportive e i relativi impianti e attrezzature;

q) l'approvazione dei piani pluriennali di attuazione di cui alla legge 28 gennaio 1977, n. 10.

#### ART. 60.

*(Strutture operative dell'Associazione.  
Programmazione e bilancio).*

Si applicano all'Associazione intercomunale, le disposizioni dei titoli V e VI della presente legge, con i necessari adattamenti disciplinati dalla legge regionale.

Dipendono dall'Associazione intercomunale le strutture e i servizi dell'unità sanitaria locale, e quelli dell'amministrazione periferica della pubblica istruzione.

L'Associazione può avvalersi del personale, degli uffici e della sede dei Comuni associati, nonché delle istituzioni da questi dipendenti, previe intese con i Comuni interessati, anche ai fini della disciplina dei relativi rapporti finanziari.

La legge regionale detta norme per provvedere alla indispensabile ristrutturazione degli uffici e dei servizi dei Comuni associati, in modo da salvaguardare le esigenze della gestione unitaria e quelle del decentramento e della gestione sociale.

Si applicano all'Associazione intercomunale le disposizioni in materia di programmazione, contabilità e bilancio contenute nel titolo V della presente legge, con gli eventuali adattamenti disciplinati dalla legge regionale.

## ART. 61.

*(Cooperazione intercomunale).*

I Comuni, per un più adeguato e coordinato svolgimento delle loro funzioni, possono dar vita a forme di cooperazione, quali le intese e le gestioni comuni.

Le Associazioni intercomunali promuovono, regolano e coordinano le forme cooperative volontarie tra i Comuni associati. I comprensori promuovono, regolano e coordinano le forme cooperative volontarie tra i Comuni non associati e le Associazioni intercomunali.

I Comuni, con delibera dei rispettivi Consigli, possono stipulare intese, accordi o convenzioni, per l'acquisto di beni o la realizzazione di opere di interesse comune, per la formazione in comune del personale, per l'utilizzazione in comune di beni od uffici appartenenti ad uno solo di essi, e per la disciplina dello svolgimento dei servizi gestiti da un solo Comune nell'interesse e per le esigenze di tutti i Comuni stipulanti.

Nell'intesa, accordo o convenzione sono disciplinati i rapporti finanziari, le condizioni e modalità di gestione, le forme di controllo e di consultazione periodica degli enti contraenti.

## ART. 62.

*(Gestioni comuni).*

I Comuni possono stabilire tra loro gestioni comuni al fine di:

a) predisporre e adottare unitariamente i piani territoriali di loro spettanza;

b) realizzare l'esercizio congiunto di servizi anche attraverso la costituzione di unità di gestione intercomunale.

c) disporre congiuntamente della utilizzazione dei beni singoli o di patrimoni.

I Comuni costituiscono la gestione comune mediante apposita deliberazione, alla quale dev'essere allegato un regolamento che prevede:

1) la istituzione e la composizione di un organo comune costituito da membri dei Consigli comunali interessati, con il compito di provvedere alle deliberazioni necessarie per lo svolgimento dell'attività;

2) le norme che disciplinano i rapporti, anche finanziari, tra i Comuni, nonché le attribuzioni dell'organo comune, determinando quali poteri di indirizzo e di vigilanza permangono in capo agli organi di governo dei singoli Comuni;

3) i modi e le forme per l'utilizzazione di personale dipendente dai singoli Comuni da parte dell'organo comune;

4) i modi di costituzione e di nomina degli altri organi eventualmente necessari per il funzionamento della gestione comune.

Il regolamento deve assicurare le forme di partecipazione e di controllo sociale dei cittadini sulle attività di gestione.

L'organo comune gestisce le attività che gli sono affidate nei limiti delle disponibilità finanziarie decise dai singoli Comuni e nel rispetto degli indirizzi da essi fissati. Le relative deliberazioni si considerano adottate collettivamente da tutti i Comuni che hanno costituito la gestione comune; i beni eventualmente acquistati sono sottoposti al regime della comunione.

### CAPO III.

#### LE AREE METROPOLITANE.

##### ART. 63.

*(Individuazione e delimitazione delle aree metropolitane).*

I territori dei Comuni che abbiano una popolazione residente complessiva non inferiore a 500.000 abitanti ed una densità di insediamento complessiva non inferiore a 1.000 abitanti per kmq; che siano caratterizzati dall'aggregazione attorno ad un comune di almeno 300.000 abitanti, di una serie di centri urbani aventi tra di loro una sostanziale continuità di insediamenti; che manifestino un elevato grado di integrazione in ordine alle attività economiche, al sistema dei trasporti, all'insieme dei servizi essenziali alla vita sociale; costituiscono agli effetti della presente legge un'area metropolitana.

Con legge regionale, sentiti i Comuni interessati, è istituito in ogni area metro-

politana un comprensorio metropolitano e ne sono delimitati i confini. Il territorio del comprensorio metropolitano deve essere esteso, oltre ai comuni di cui al primo comma del presente articolo, alle aree immediatamente adiacenti ritenute necessarie per dotare l'area metropolitana degli spazi indispensabili per permettere una ordinata pianificazione territoriale in grado di assicurare il pieno soddisfacimento dei fabbisogni di servizi collettivi della comunità.

#### ART. 64.

*(Funzioni dei comprensori metropolitani).*

Ai comprensori metropolitani sono attribuite, oltre le funzioni previste nel titolo II, capo II, anche quelle indicate negli articoli 12 (lettere *a, b, d, h, i, l, m, n*), 13 (lettere *g, h, i, m, n, o, p*), 14 (lettere *a, b, d*), 15 della presente legge, con le specificazioni e le deroghe che saranno stabilite, per ciascun Comprensorio metropolitano, dalla legge istitutiva, sentiti i Comuni ed il Comprensorio interessato, ove costituito.

#### ART. 65

*(Comuni del Comprensorio metropolitano).*

Entro un anno dall'entrata in vigore della presente legge, la Regione provvede a modificare il numero e le circoscrizioni dei Comuni compresi nel Comprensorio metropolitano in modo da far coincidere i Comuni di maggiori dimensioni con le zone dei servizi definite ai sensi dell'articolo 54.

Per i comuni compresi nel comprensorio metropolitano, la legge regionale prevede speciali forme di partecipazione e collaborazione all'esercizio delle funzioni del Comprensorio, disciplinandone le forme.

La legge regionale disciplina i rapporti di successione tra i Comuni preesistenti e quelli di nuova costituzione all'interno del Comprensorio metropolitano.