

CAMERA DEI DEPUTATI

N. 418

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

TRIVA, COLONNA, MOSCHINI, AMBROGIO, BERTANI FOGLI ELETTA, BUTTAZZONI TONELLATO PAOLA, CANULLO, CONTI, GUALANDI, INGRAO, LODA, LODI FAUSTINI FUSTINI ADRIANA, MANFREDI GIUSEPPE, PELLICANI, PERANTUONO, SARTI, SPAGNOLI, SATANASSI, VETERE, VIRGILI

Presentata il 25 luglio 1979

Nuovo ordinamento delle autonomie locali

ONOREVOLI COLLEGHI! — La riforma dell'ordinamento delle autonomie è questione di grande importanza politica e storica. Si tratta di cambiare un ordinamento che è stato il frutto di una scelta consapevole della classe dirigente al momento dell'unità nazionale e che si è conservato nella sua ossatura fondamentale attraverso più di un secolo, servendo regimi diversi, da quello della destra storica a quelli delle età di De Pretis, di Crispi e di Giolitti, e poi il fascismo, e ancora, per trent'anni, i Governi della Repubblica.

Si usa dire che questo ordinamento nacque dall'estensione a tutto il Paese, con successivi adattamenti, del vecchio sistema piemontese, e ciò è vero, ma non in senso meccanico, cioè non come risultato di una ineluttabile, necessaria continuità; perché nella tradizione non vi fu solo il centralismo burocratico, ma nell'elaborazione di alcuni tra gli artefici dell'unità nazionale furono presenti anche tensioni e indirizzi che avrebbero potuto imprimere all'ordinamento carattere diversi e più autonomisti, o meno centralisti. Nel fer-

vore della fase costituente del Regno d'Italia venne preparata, e proposta infine dal Minghetti, quella riforma dell'ordinamento che ebbe anche l'autorevole consenso e lo apporto dello stesso Cavour e che tuttavia nel 1860-61 fu rifiutata e respinta dal Parlamento e dalla grande maggioranza della nuova classe dirigente nazionale. E non si trattava solo di istituire, come è noto, le Regioni, ma anche di attribuire ad esse e agli enti locali un insieme di competenze che abbracciavano materie come l'istruzione pubblica e l'assistenza, e per gran parte anche l'agricoltura e le comunicazioni, naturalmente nei limiti del tempo; e ciò avrebbe significato attestare la competenza delle Regioni e degli enti locali proprio nel campo economico, là dove si sarebbero in seguito maggiormente estesi i compiti e gli interventi dell'amministrazione pubblica.

* * *

È ben vero che l'Assemblea costituente ha ripreso e portato avanti in un nuovo quadro storico la proposta regionalista e autonomista, ma questa proposta è stata attuata in ritardo per quanto riguarda le Regioni, ed è stata elusa finora per l'ordinamento locale. La sopravvivenza della vecchia legge comunale e provinciale, filtrata e sostanzialmente conservata attraverso i due testi unici del 1915 e del 1934, è uno dei segni più evidenti, e gravidi di conseguenze, dell'arresto imposto al processo di rinnovamento dello Stato, aperto dalla conquista della Repubblica, ed è uno dei frutti più negativi del compromesso stabilito nel 1947-1948 tra una parte dello schieramento democratico e le vecchie strutture statali; e tuttavia, le diverse fonti del disegno autonomista della Costituente, cioè i propositi democratici e autonomisti dei grandi partiti popolari che rappresentarono le forze escluse dal vecchio Stato liberale e represses dallo Stato fascista, non si sono mai inaridite nel corso del trentennio repubblicano ed hanno continuato, sia pure, per alcune di esse, in modo disuguale e contraddittorio, ad ali-

mentare correnti di pensiero e di azione regionaliste ed autonomiste.

Nel campo dell'ordinamento locale, come e forse più che in altri, quel compromesso è sempre stato esposto alla critica e all'erosione derivanti dall'inarrestato processo della lotta unitaria che si è combattuta per tenere aperte le vie indicate dalla Costituente e per procedere su di esse; e questa lotta unitaria ha sempre in qualche misura coinvolto o almeno condizionato le forze politiche dirigenti dello Stato, data anche la loro posizione contraddittoria, quali forze, cioè, partecipi del moto rinnovatore antifascista e insieme garanti della continuità di vecchi ordinamenti ed equilibri di potere.

* * *

Così, nonostante la legge comunale e provinciale del 1934, nonostante il lungo ritardo e poi i limiti della nascita delle Regioni, è stato possibile creare, col contributo, sia pur differenziato, di tutte le forze democratiche, una situazione di fatto che per molti aspetti contrasta col vecchio ordinamento giuridico. Grazie a questa situazione, il vecchio ordinamento risulta ormai in modo evidente incapace di contenere la realtà, anche se ancora i suoi lacci si stringono su un corpo enormemente accresciuto rischiando di soffocarlo.

La dilatazione continua dei compiti e delle funzioni degli enti locali; l'abbattimento del muro delle spese cosiddette « facoltative »; lo stesso fenomeno della crescita della spesa e dell'indebitamento degli enti locali, che accanto al suo aspetto patologico, in larga misura derivante proprio dai meccanismi e dalle scelte del centralismo, ha avuto un evidente significato di lotta e di rottura di vincoli inaccettabili e soffocanti; gli interventi degli enti locali nelle lotte economiche e sociali, gli stessi dibattiti politici generali e le iniziative politiche in cui le assemblee locali si sono continuamente impegnate sfidando il qualunquismo e superando le vessazioni burocratiche dei prefetti e che non sono solo un apporto, che potrebbe apparire

strumentale, alle grandi lotte politiche e di idee che si sono combattute e si combattono nel Paese, ma sono anche un modo di prendere coscienza di un ruolo nazionale delle autonomie: ebbene, tutto questo, cioè la realtà degli enti locali in Italia, esprime in sostanza un principio molto semplice, che è proprio il principio-base della riforma: il principio, cioè, della rappresentatività e responsabilità generale nei confronti delle comunità, da rivendicare soprattutto all'organo elettivo locale di base, al consiglio comunale, al comune; il principio della superiorità e della priorità delle magistrature elettive, sulle burocrazie, sulle corporazioni, sugli interessi settoriali.

Ed è importante che sotto la spinta dei fatti un simile principio già da qualche anno, nonostante il persistere della legge comunale e provinciale, abbia cominciato a farsi strada, sia pure faticosamente, anche nella legislazione statale; ad esempio, nell'attribuzione di compiti generali di programmazione alle comunità montane, o nella soluzione data nel 1976 al problema del decentramento comunale con la legge statale che si incentra sul principio della rappresentatività globale dell'organo elettivo comunale, o ancora nella riforma sanitaria.

* * *

Si sostiene che il pluralismo democratico deve svolgersi anche attraverso le diverse forme associative della società civile e le diverse espressioni, anche settoriali, di interessi, e questa istanza viene da alcuni contrapposta al principio della rappresentanza generale da affidare ai corpi elettivi. In una società come la nostra, questa articolazione è inevitabile, ed è un utile e necessario apporto alla democrazia; ma tutto questo fervore partecipativo, tutta questa espressione di legittimi interessi corre il rischio di non poter dare il suo apporto alla vita della Repubblica e addirittura di tradursi in un processo di disgregazione della società e dello Stato, se non trova nelle istituzioni rappresentative le sedi della risposta politica, della

sintesi, dell'armonizzazione unitaria, della decisione responsabile nell'interesse dell'insieme del corpo sociale. Si deve ancora osservare che nell'esperienza storica, nel rapporto fra le istituzioni pubbliche e i gruppi sociali privati è avvenuta un'inversione del ruolo della burocrazia centrale, del centralismo.

L'accentramento e il rafforzamento dei controlli costituirono all'origine una difesa dello Stato dagli interessi privati che si esprimevano mediante la rappresentanza, data anche la base elitaria, di censo, dei corpi elettivi dell'epoca.

Ma con la progressiva integrazione tra il corpo dell'amministrazione pubblica e gli operatori economici, tra i funzionari e gli imprenditori e gli affaristi, le leve dello Stato tornarono ben presto sotto il diretto controllo dei ceti dominanti, ed il sistema dei controlli e delle tutele governative operò a rovescio, e cioè, anziché in difesa degli interessi generali, a protezione dei privilegi contro le nuove esigenze e le nuove forze sociali che si affacciavano nelle comunità locali grazie alla progressiva estensione del suffragio. Il decentramento politico dello Stato può ora assicurare l'inversione di questa tendenza, mediante la rottura di questo intreccio e la affermazione della potestà dei corpi rappresentativi, senza tuttavia mortificare le multiformi espressioni partecipative della società civile.

Occorre chiedersi se residui di una concezione che, ignorando o sottovalutando la esperienza storica e anche i dati della realtà di quelli che sono oggi il clientelismo, la degenerazione corporativa e settoriale della pubblica amministrazione, continui in qualche modo ad assegnare un ruolo al centralismo per una presunta protezione di interessi generali contro gli interessi particolari, non abbiano pesato o non pesino ancora, e non solo nei settori politici più ostili o esitanti di fronte alla riforma autonomista, ma persino in forze democratiche che riconoscono l'esigenza delle autonomie ma che arretrano, poi, o diffidano delle sue conseguenze, per quanto riguarda soprattutto il campo dell'in-

VIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

tervento nell'economia e più in generale il rapporto da stabilire fra le autonomie e l'esigenza di una politica di programmazione.

* * *

Ma proprio la programmazione, insieme al decentramento e alla partecipazione, è stata l'idea-guida, il cardine dell'iniziativa autonomista che in questi anni ha accumulato le forze democratiche. Questi stessi — programmazione, decentramento, partecipazione — sono stati i fili conduttori degli statuti regionali prima, e poi delle norme della legge 22 luglio 1975, n. 382, e dei successivi decreti delegati. Essi devono essere ora ripresi e condotti a piena coerenza con una riforma delle autonomie che elevi l'amministrazione locale a organico sistema di governo delle comunità e che evidenzi il ruolo generale delle autonomie nell'ordinamento pubblico, per uno sviluppo democratico della società nazionale, per un nuovo modo di governare, di fare leggi, di amministrare, di prelevare e impiegare le risorse.

Autonomie, dunque, non più confinate in una visione localistica, ma aperte ai grandi problemi del Paese, fatte partecipi delle scelte di fondo ed elevate a elementi essenziali per l'efficienza democratica dello intero ordinamento, regionale e statale, nell'unità indivisibile della Repubblica.

Ciò accresce il ruolo delle autonomie locali, ma al tempo stesso le carica di maggiori responsabilità, rendendo fondamentale la ricerca di corretti momenti di raccordo e di coordinamento affinché la crescita delle autonomie e la disciplina della programmazione possano armonicamente fondersi nell'azione generale, per garantire un nuovo corso dello sviluppo che superi gli squilibri economico-sociali e territoriali.

* * *

Nell'ambito di questi orientamenti, il disegno di legge che abbiamo predisposto riconosce nel comune l'istanza fonda-

mentale dell'ordinamento delle autonomie, come ente di rappresentanza generale degli interessi delle popolazioni, sede diretta dell'esercizio delle funzioni amministrative in un rapporto ravvicinato con i cittadini, centro di organizzazione della vita sociale, economica e politica delle comunità, garanzia della convivenza civile e della difesa dell'ordine democratico.

Per dare corpo a questa scelta, il disegno di legge si muove in tre fondamentali direzioni:

1) superamento dell'attuale ripartizione settoriale di competenze tra comuni e province, con ricomposizione unitaria delle funzioni amministrative per settori organici (sviluppo economico, assetto e utilizzazione del territorio, servizi sociali) sotto la responsabilità dei comuni, singoli o associati;

2) introduzione di norme volte a dare concretezza al principio costituzionale, ribadito dai partiti democratici nell'accordo del luglio 1977, secondo cui la Regione non deve svolgere, di norma, funzioni amministrative, ma deve affidarle agli enti di base, e quindi ai comuni;

3) possibilità di ulteriore decentramento ai comuni di funzioni ancora svolte da organismi statali, specie da quelli periferici. A tal fine il disegno di legge prevede norme per spingere avanti il processo già aperto con l'attuazione della legge 22 luglio 1975, n. 382, anche in relazione a compiti di base per servizi di carattere nazionale.

Perché il comune sia un ente rappresentativo territoriale ed a fini generali e perché esso possa effettivamente rispondere alle domande provenienti dalla collettività amministrata, bisogna che ad esso non siano sottratte competenze e funzioni interessanti la comunità senza un ragionevole motivo.

Non si potrebbe, ad esempio, ragionevolmente parlare di programmazione democratica, e negare poi al comune competenze nel campo dell'economia, né si potrebbe parlare di ordine democratico,

e negare competenze al comune nella sua difesa. Spesso si contrappongono a questa visione i pericoli, purtroppo talvolta assai concreti, di degenerazioni municipalistiche; e tuttavia, senza nulla togliere alla condanna più severa di queste degenerazioni, dobbiamo ribadire che proprio la frantumazione delle funzioni, l'accavalarsi di controlli burocratici, la confusione sulle responsabilità e sulle competenze sono la causa principale, o formano il terreno più propizio per i fenomeni degenerativi, soprattutto perché disgregano l'unico strumento di controllo veramente valido ed efficace che è quello di una assemblea elettiva effettivamente e generalmente responsabile ed aperta alla partecipazione e al controllo popolare.

Proprio in questa visione sta la principale novità della nostra proposta di legge (che per altro rappresenta la generalizzazione di una esperienza ormai trentennale dei poteri locali), rispetto al vecchio ordinamento prefascista e fascista tuttora vigente. Questo ordinamento, infatti, conferisce, da un lato, agli enti locali una rappresentatività limitata, di livello inferiore a quello statale, tale da avvicinare cioè i caratteri dell'autogoverno locale molto più a quelli di una gestione di interessi familiari o di ristretti corpi élitari che non a quelli propri del potere politico democratico, e d'altro lato limita rigidamente i campi dell'intervento amministrativo dell'ente locale affiancandogli una serie infinita non solo di controlli, ma di poteri amministrativi dello Stato e di enti pubblici settoriali che si sovrappongono sul corpo sociale e sul territorio rendendo impossibile qualsiasi organicità e razionalità di gestione.

È ben chiaro che il nuovo comune non potrà più essere quello del « testo unico » del 1934. Basta leggere nel testo unico l'elenco dei compiti « obbligatori » dei comuni per rendersene conto. Né si può più tollerare che quasi tutto ciò che i comuni fanno da trent'anni per fronteggiare i problemi dell'epoca nostra, in un'Italia profondamente trasformata rispetto al suo vecchio assetto agricolo-industriale, sia considerato compito « facoltativo ».

* * *

Naturalmente, per consentire al comune di assolvere pienamente, e in modo efficace, questi suoi nuovi, importanti compiti, occorre che esso sia profondamente rinnovato e potenziato sotto ogni profilo: nelle sue dimensioni operative, nell'articolazione dei suoi organi e delle sue strutture, nei suoi rapporti con i cittadini e gli organismi della società civile, nelle sue relazioni con gli altri comuni e con gli altri livelli istituzionali, nelle dimensioni quantitative e qualitative delle sue risorse, nei suoi metodi di azione, e così via.

Per il superamento degli attuali limiti dimensionali dei comuni si è inteso far perno sulla « unità associativa intercomunale » quale fondamentale forma di aggregazione dei comuni per una gestione coordinata dei servizi in un unico ambito territoriale.

Da tale scelta, e da altre forme più snelle d'intesa e di collaborazione intercomunale che il disegno di legge prevede, deve derivare il superamento di tutti gli attuali consorzi. Sono anche previste norme per incentivare processi di fusione dei comuni.

Le comunità montane sono assimilate alle unità associative intercomunali, e conservano anche i loro compiti specifici per i problemi montani.

Particolari forme organizzative sono previste per le aree metropolitane: ma, in definitiva, esse costituiscono sempre modi di essere del comune, sia a livello infracomunale (eventuale trasformazione dei « quartieri » in « municipalità »), sia a livello sovracomunale (forme associative dei comuni dell'area per la pianificazione intercomunale, i servizi, eccetera).

Soltanto nel caso in cui l'area metropolitana coincida con il territorio dell'intera provincia, si è prevista la possibilità per i comuni (in base ad un determinato *quorum*) di affidare alla provincia stessa certe funzioni amministrative che, per esigenze di carattere unitario, si ritenga di svolgere più proficuamente a livello provinciale: e questo, in ogni caso, previa la

VIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

necessaria regolazione dei rapporti che ne conseguono, in modo anche da garantire che i comuni, mediante opportune forme di concorso all'attività della provincia, restino soggetti attivi della vita e dello sviluppo dell'area medesima.

Un'ampia potestà statutaria, con apposite norme di principio per l'articolazione democratica degli organi e la partecipazione popolare; disposizioni tese a incardinare gli aspetti istituzionali del problema finanziario e del relativo coordinamento con la finanza regionale e statale; una riforma contabile in rapporto alla programmazione; nuovi indirizzi per il riordinamento delle strutture comunali e per lo stato dei segretari comunali e provinciali: sono altri aspetti su cui il nostro progetto di legge avanza proposte per giungere — in un confronto con le soluzioni indicate dalle altre proposte — a un profondo rinnovamento del comune.

* * *

L'affermazione che il comune deve essere struttura fondamentale del sistema delle autonomie ha ancora altre, importanti implicazioni. In particolare, essa dovrebbe rendere evidente che l'ente locale titolare delle funzioni amministrative che riguardano la comunità che vive su un determinato territorio non può essere che uno, e uno solo, cioè, appunto, il comune.

Dalla scelta del comune (così rinnovato e potenziato) quale istanza fondamentale dell'ordinamento delle autonomie, discendono anche le linee seguite dalla proposta di legge in merito alla programmazione e all'ente intermedio.

L'esigenza della programmazione ispira necessariamente tutti i capitoli della riforma. Ma il punto nodale resta quello di assicurare una programmazione che non si arresti al livello regionale, ma si articoli in ambiti infraregionali come espressione unitaria delle autonomie di base in un rapporto di sintesi democratica con la programmazione regionale.

Di qui le proposte per un nuovo ente intermedio che non ricerchi già il suo

spazio in una spartizione di funzioni amministrative (con le sperimentate conseguenze negative di frantumazione e sovrapposizione di competenze e con pericoli di spinte neocentralistiche al nuovo livello), ma che trovi la caratterizzazione del suo ruolo proprio nella programmazione e nel collegamento tra le Regioni e i comuni in relazione alla programmazione stessa.

È quello dell'ente intermedio, e quindi del destino delle province, un nodo fondamentale della riforma.

La provincia in Italia ha una doppia natura. Da un lato, essa è circoscrizione amministrativa di decentramento statale e regionale, dall'altro, è un ente autonomo elettivo. Questi due caratteri hanno potuto coesistere senza dar luogo a palesi contraddizioni, solo in quanto il primo sia prevalso sul secondo e quindi solo in quanto l'ente autonomo sia stato ridotto anch'esso a strumento di mero decentramento statale. Quanto al decentramento regionale, esso può avere lo stesso carattere burocratico di quello statale, ove consista nella creazione di uffici provinciali della regione o nell'affidamento di compiti esecutivi agli uffici delle province, o nell'attribuzione alle province di funzioni delegate che ne accentuino i caratteri settoriali e burocratici.

Ma quando il carattere proprio dell'ente autonomo tende ad affermarsi e ad imporre il riconoscimento di una funzione di rappresentanza generale della popolazione provinciale, quale all'ente autonomo è dovuto per la sua origine elettiva, allora il contrasto è inevitabile e la coesistenza impossibile. Ed infatti, il problema della provincia si è riproposto più acutamente proprio quando, a partire dagli anni sessanta, l'impegno politico generale dei consigli provinciali per la riforma dello Stato mediante l'attuazione delle regioni e per l'avvio di una programmazione democratica, ha qualificato le amministrazioni provinciali elettive, ben al di là delle loro limitate funzioni settoriali, come enti generali di rappresentanza popolare. Ciò spiega perché mai, pur nella diversità delle opinioni e delle soluzioni proposte,

VIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

tutti gli studiosi, le forze politiche, gli amministratori siano oggi convinti che in ogni caso il destino della provincia costituisce un problema di riforma molto complesso, ma anche particolarmente urgente e maturo.

* * *

Alle origini dello Stato unitario, quando la classe dirigente scelse la struttura amministrativa centralizzata imperniata sulla provincia e sul prefetto, la contraddizione non appariva, perché il prefetto era posto a capo della provincia in entrambe le sue manifestazioni, cioè come circoscrizione statale e come ente autonomo. Infatti, la provincia aveva un consiglio elettivo con un presidente, che esprimeva una deputazione (giunta) provinciale di cui era presidente il prefetto, che era anche il legale rappresentante dell'ente provincia. D'altra parte, la ristrettezza del corpo elettorale da cui proveniva il consiglio provinciale attribuiva a questo organismo rappresentativo piuttosto il carattere di un'assemblea di notabili che ben poteva collaborare senza eccessive tensioni con la burocrazia prefettizia.

La funzione fondamentale della provincia era allora il controllo sugli enti locali e sulle istituzioni locali di assistenza e beneficenza. In sostanza, la provincia era già allora un organo dello Stato e al tempo stesso un ente rappresentativo di una comunità raccolta in un territorio. Pur nell'unità della funzione dirigente attribuita al prefetto, la provincia aveva dunque natura ambigua; vi era però un aspetto interessante e positivo, e cioè il fatto che la funzione di controllo sugli enti locali fosse affidata a un organismo elettivo, sia pure condizionato dalla connessione con l'istituto prefettizio. A questo precedente ha potuto richiamarsi l'Assemblea costituente quando ha affidato il controllo sugli enti locali a un organo della regione.

Ma nell'ambiguità la figura prevalente non era certo quella del corpo elettivo, bensì quella prefettizia, sì che in sostanza il carattere autonomo tendeva ad assumere aspetto puramente formale, si risol-

veva in una copertura degli uffici statali e in uno strumento per scaricare spese che alla provincia venivano continuamente addossate per compiti statali molti dei quali son passati inalterati attraverso più di un secolo di storia e hanno costituito per lungo tempo, ed alcuni costituiscono ancora oggi, oneri delle amministrazioni provinciali per funzioni che appartengono allo Stato, dagli uffici della prefettura e dagli alloggi dei prefetti alle caserme dei carabinieri, alle sedi dei commissariati di pubblica sicurezza, dai contributi per le spese del catasto ai locali per la sede e per l'archivio degli uffici di leva, dai contributi per l'impianto dei tiri a segno alla stessa fornitura di sedi ed uffici scolastici.

* * *

La riforma del 1888 sciolse il connubio col prefetto, trasferendo il controllo sugli atti degli enti locali alla giunta provinciale amministrativa, che conservava, dell'antico ordinamento, solo un indiretto legame col consiglio provinciale, chiamato a designare una parte dei componenti del nuovo organismo. Il prefetto presiedeva la giunta provinciale amministrativa e non più la deputazione provinciale; ma quella possibilità di sviluppo positivo in senso democratico, che pure esisteva nel vecchio ordinamento, veniva così definitivamente a cessare. Dall'ambiguità di un organismo sostanzialmente unitario, si passava alla separazione di due figure distinte, una delle quali, la provincia prefettizia, decisamente prevalente sull'altra, la provincia elettiva. Il carattere unitario dell'organismo, se fosse stato mantenuto, avrebbe potuto forse facilitare, invece, una riforma in senso autonomista, quando alla ristretta democrazia dell'Italia liberale e poi al fascismo, che conservò strutture e funzioni dell'ente provincia abolendo solo gli organi elettivi, si sostituì l'impetuosa spinta democratica dell'Italia repubblicana.

Con l'avvento del fascismo, la struttura della provincia uscì dapprima inalterata, anzi per qualche aspetto rafforzata, dalla discussione che si concluse col de-

creto di riforma della legge comunale e provinciale emanato alla fine del 1923. Vi fu poi un'intensa iniziativa del governo per la creazione di nuovi enti e organi, nazionali e provinciali, in settori di competenza delle province o strettamente affini (strade, assistenza, igiene e sanità) da cui le amministrazioni provinciali furono tenute fuori, come pure vennero escluse da qualsiasi partecipazione ai consigli provinciali dell'economia istituiti nel 1926 e poi trasformati nei consigli delle corporazioni. Ma nonostante vari tentativi l'amministrazione provinciale, sempre più confinata entro i vecchi, angusti settori di competenza, non fu soppressa, né fu accettata la tesi di assorbirla nei consigli provinciali dell'economia e di mettere alla sua testa direttamente il prefetto. La soluzione unitaria, insomma, fu scartata anche nel suo versante autoritario e nel momento in cui la soppressione di tutti i corpi elettivi avrebbe consentito di liquidare senza difficoltà quanto restava del vecchio ente autonomo. Vennero costituite numerose nuove province e infine, nel 1928, al posto del consiglio provinciale fu istituito un « rettorato » nominato dall'alto, al posto della giunta e del presidente un « preside », equivalente al « podestà » imposto ai comuni. Compiti e strutture non furono modificati, rimasero negli anni successivi e furono ereditati dalla Repubblica in una forma ancora sostanzialmente uguale a quella di quasi sessanta anni prima.

* * *

Ma il principio di autonomia mal tollera la coesistenza delle due diverse anime della provincia. Un decentramento statale così diffuso e penetrante nel territorio, qual è quello imperniato sulle province, divenute sedi non solo degli uffici periferici statali, ma di quelli della miriade di enti pubblici cui lo Stato ha affidato parti sempre più rilevanti dei propri compiti, è in contrasto con l'acquisizione da parte del sistema delle autonomie di una piena capacità di rappresentanza e di gestione del territorio.

L'assemblea costituente ebbe consapevolezza di questo problema, ma il prevalere di istanze conservatrici e gli infondati timori di correnti progressiste la condussero infine a una decisione che, pur ponendo alcune premesse giuridiche e culturali per un futuro superamento in senso unitario e autonomista, subì sul piano politico la soluzione dualista e centralista del problema.

La provincia è, infatti, nell'articolo 128 della Costituzione ente autonomo elettivo, ma nell'articolo 129 è anche circoscrizione di decentramento statale e regionale. La mancata riforma della legge comunale e provinciale, e quindi delle funzioni delle province, e il ritardo di più di vent'anni nella attuazione delle regioni a statuto normale, hanno consentito che nel dualismo continuasse a prevalere, come nel passato, il centralismo statale. Se i consigli provinciali hanno trovato spazio politico per affermarsi come organi di rappresentanza generale delle popolazioni, ciò è avvenuto solo quando essi hanno cominciato a dare alle loro funzioni settoriali un diverso respiro, cercandone il collegamento con le attività dei comuni prima, e delle Regioni poi, e quando hanno travalicato lo steccato dei compiti di istituto, occupandosi, ad esempio, di pianificazione urbanistica intercomunale, disegnando le prime forme comprensoriali, anticipando l'idea e la forma organizzativa delle regioni, impegnandosi per l'avvio di una politica di programmazione democratica.

* * *

Elemento privo di possibilità di sbocco autonomista è, invece, soprattutto il carattere settoriale delle attuali funzioni delle amministrazioni provinciali. Cercare di difendere queste funzioni, o addirittura di accrescerle, anche mediante deleghe di funzioni regionali della stessa natura, significherebbe irrigidire l'attuale struttura. Invece, decentrare queste funzioni verso i comuni cercando di unificarle in apposite, snelle forme associate, per esempio, nel campo sanitario, assistenziale, eccetera, si-

VIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

gnifica favorire lo stesso processo di decentramento e di delega delle funzioni regionali ed accrescere il ruolo dei comuni.

Il processo di unificazione autonomista delle due anime attuali della provincia deve, dunque, tendere contemporaneamente alla progressiva estinzione del ruolo della struttura periferica statale infraregionale, almeno in tutto il campo delle competenze proprie di regioni, province e comuni o ad essi affidabili, e al superamento delle funzioni settoriali dei consigli provinciali. Questi ultimi devono assumere il carattere di centri di coordinamento e di impulso delle forme associative intercomunali nel loro rapporto con la Regione, anche per l'esercizio delle deleghe regionali, e di organismi politici di programmazione e di pianificazione territoriale che riescano a proiettare su più ampia scala l'autonomia volontà dei comuni, dando loro maggiore rilievo ed autorità nei confronti della Regione, e facilitando al tempo stesso il necessario raccordo della regione con l'intero tessuto delle autonomie locali.

* * *

Le linee contenute nella proposta di legge in merito a vari aspetti dell'ente intermedio (denominazione che resta quella di provincia, ambiti territoriali sottoposti a revisione ma che, data l'ampiezza, non dovranno discostarsi sostanzialmente, nel numero, dalle attuali province, elezione dei consigli provinciali con suffragio diretto) testimoniano il notevole sforzo che i proponenti hanno inteso compiere per la ricerca di una soluzione concordata con quei gruppi politici che sono contrari a revisioni costituzionali e favorevoli al mantenimento delle province.

Il tempo stesso, però, resta fermo nel nostro progetto di legge il ruolo di programmazione che deve essere svolto dall'ente intermedio, con il concorso dei comuni, e ciò lo avvicina alle proposte di altri gruppi politici che invece prevedono la soppressione delle province. Questo, delle funzioni, d'altra parte, è il problema decisivo da risolvere perché si possa giun-

gere a quel riassetto organico dei pubblici poteri che risponda alle esigenze di una politica di programmazione e, in pari tempo, alle esigenze del massimo decentramento delle funzioni amministrative al livello di base in cui in modo più stretto e immediato si svolge il rapporto quotidiano con le popolazioni interessate, cioè al livello del comune.

In tutto l'impianto della proposta di legge si è cercato di tenere presente la necessità di andare oltre la riforma degli enti locali e di investire sia la riorganizzazione delle strutture statali e i relativi metodi d'azione, sia il rilancio della Regione nel suo essenziale ruolo politico, normativo e programmatico, in funzione dello sviluppo e del potenziamento di tutto il sistema autonomistico.

Di qui, in particolare, le norme in merito ai rapporti tra Regioni ed enti locali che si proiettano su un duplice piano: da un lato, il più ampio decentramento verso i comuni delle funzioni amministrative trasferite o delegate alle Regioni, da realizzarsi in modo sistematico ed organico, con conseguente snellimento delle strutture regionali o pararegionali e trasferimento di beni, personale e mezzi finanziari; dall'altro, presenza e impegno continui delle Regioni (utilizzando anche le possibilità offerte dall'ultimo comma dell'articolo 117 della Costituzione) per promuovere e sostenere processi collaborativi e associativi dei Comuni e per svolgere funzioni di indirizzo e coordinamento ai fini dello sviluppo delle comunità nel quadro regionale e nazionale.

Per quanto riguarda l'amministrazione centrale dello Stato, le proposte del progetto di legge concernono anzitutto, come si è accennato, il decentramento di nuove funzioni sinora svolte da organismi statali e, conseguentemente, la riorganizzazione su basi semplificate di tutta la residua amministrazione periferica dello Stato. In secondo luogo, le proposte riguardano nuovi tipi di rapporti tra gli organi dello Stato e quelli appartenenti ad altri livelli istituzionali. In questo quadro, si propone di sopprimere molteplici ingerenze centralistiche; di ristrutturare e sempli-

ficare gli attuali uffici delle prefetture in rapporto ai soli compiti di tutela dell'ordine pubblico e della protezione civile; di ricondurre la figura del commissario di governo alla sua funzione costituzionale, che è quella non già di controllare gli atti della Regione, ma di sovrintendere alle funzioni amministrative esercitate dallo Stato e di coordinarle con quelle esercitate dalla Regione.

Con queste proposte, i comunisti intendono portare il loro contributo all'approfondimento del confronto unitario che dovrà impegnare tutte le forze dell'arco costituzionale per giungere quanto prima a varare il nuovo ordinamento delle autonomie locali.

* * *

Le norme del titolo I riguardanti il comune affrontano anzitutto il problema delle circoscrizioni comunali, dettando principi che impegnano le Regioni a promuovere e sostenere attivamente, anche con opportune incentivazioni, un processo di riordinamento territoriale e di fusione dei comuni coinvolgendo le popolazioni interessate che devono essere tutelate con misure di decentramento di organi e servizi.

Il ruolo generale del comune su tutti gli aspetti della vita delle comunità, nel proprio ambito e nel contesto della regione e della società nazionale, è delineato dal capo II.

In particolare emergono i seguenti aspetti:

anzitutto, la funzione di rappresentanza generale degli interessi delle popolazioni che il comune ha oggettivamente e che deve essergli riconosciuta anche sul terreno giuridico (articolo 3);

in secondo luogo, le funzioni del comune nel processo di programmazione, cui debbono adeguarsi anche i metodi della sua organizzazione e della sua attività (articoli 4 e 5);

in terzo luogo, il quadro di funzioni specifiche proprie e delegate (articoli 6, 7 e 8) che il comune deve svolgere non solo in ordine alla pianificazione del territorio,

con la connessa pianificazione e gestione delle infrastrutture e dei servizi pubblici e sociali, ma anche in ordine ai vari problemi della vita economica, giacché è proprio nel comune (singolo o associato) che certe nuove forme di produzione e distribuzione (quali, ad esempio, le forme associative dei contadini, degli artigiani, degli esercenti, ecc.) possono e devono trovare il ravvicinato e quotidiano momento di propulsione e sostegno da parte del potere pubblico:

in quarto luogo, la riaffermazione dei principi che devono ispirare l'attribuzione delle deleghe regionali;

e, infine, la riconduzione al comune anche di compiti di base inerenti a servizi di carattere nazionale (ivi compresi compiti attinenti alla tutela dell'ordine democratico), per i quali le leggi della Repubblica dovranno regolare i conseguenti rapporti finanziari e le forme di indirizzo da parte degli organi dello Stato.

Molto si è discusso se sia più opportuno determinare le funzioni del comune con formula estremamente sintetica (e conseguentemente di carattere generale), oppure con una elencazione dettagliata. Ai proponenti è parso opportuno seguire una via mediana, attestata cioè su una formulazione di sintesi, ma capace, in pari tempo, di evidenziare il ruolo generale del comune (singolo o associato) nei vari campi dello sviluppo economico, sociale e territoriale; dando, altresì, alla formulazione un carattere elastico, tale da lasciare spazio a una evoluzione dei compiti quale una concezione autonomistica esige in relazione alle varie situazioni e al progredire dei tempi.

D'altro canto, i succitati articoli sulle funzioni vanno letti insieme agli articoli del titolo IV, riguardanti il riordinamento dell'amministrazione statale, che ne costituiscono il completamento, nonché insieme a quelli riguardanti i poteri che vengono riconosciuti al comune per realizzare le finalità assegnategli: potestà statutaria e regolamentare, potestà tributaria, diritto di assumere, anche in privativa, servizi pubblici, poteri per provvedimenti contingibili ed urgenti (articoli 9-14).

* * *

Gli articoli da 15 a 23 riguardano gli organi del comune (consiglio, giunta, sindaco e, quali organi decentrati, i consigli circoscrizionali di quartiere o frazione) e le attribuzioni degli organi stessi.

Per il sistema di elezione dei consigli e le relative cause di ineleggibilità e incompatibilità, si fa rinvio alla legge elettorale, riconfermando sostanzialmente in particolare la legge sulla unificazione dei turni elettorali, salvo poche modifiche, indicate espressamente nelle norme finali, per coordinare le norme elettorali col nuovo ordinamento.

Da sottolineare le innovazioni introdotte con gli articoli 17, 18 e 19, che di fatto conducono al superamento del « controllo sugli organi » (non previsto dalla Costituzione) riconducendo alcune ipotesi (non elezione del sindaco e della giunta e impossibilità dei consigli di funzionare) a situazioni che non attengono tanto alla materia dei controlli quanto alla necessità del ricorso al corpo elettorale perché possono risolversi solo con la rinnovazione immediata dei consigli.

Gli articoli 21 e 22 stabiliscono i principi fondamentali cui deve armonizzarsi la potestà statutaria dei comuni in merito alle attribuzioni e all'articolazione degli organi; principi per la cui formulazione ci si è avvalsi della ricca esperienza maturata attorno agli statuti regionali: centralità del ruolo decisionale del consiglio comunale, rispetto al ruolo prevalentemente attuativo della giunta, con ampie possibilità di snellire i lavori consiliari mediante l'opera di preparazione e di controllo delle commissioni consiliari; funzioni dei gruppi consiliari e diritti di documentazione, di iniziativa e controllo dei singoli consiglieri; ristrutturazione delle giunte e loro funzionamento collegiale; e così via. In definitiva, un complesso di principi che negli statuti dovranno trovare concreta espressione per assicurare, a un tempo, efficienza e democrazia, per adeguare la normativa statutaria alle varie realtà (ad esempio, grandi e piccoli comuni), dando

però certezza ai diritti democratici dei cittadini, e consentendo la massima espressione della vita democratica degli organi comunali.

L'articolo 23 stabilisce i principi fondamentali per dare attuazione all'articolo 51 della Costituzione perché tutti i cittadini possano assumere e svolgere funzioni pubbliche elettive disponendo del tempo necessario e in condizioni di eguaglianza.

Il decentramento comunale e la partecipazione popolare (articoli 24-28) sono anch'essi proposti in termini di principi fondamentali che dovranno trovare poi riflesso negli statuti e sviluppo in appositi regolamenti. Sono principi che richiamano sostanzialmente, per estrema sintesi, la legge 8 aprile 1976, n. 278, lasciando spazio ad ulteriori più avanzate sperimentazioni anche per la gestione sociale, l'articolazione dei bilanci, lo sviluppo dell'informazione, che è essenziale ai fini della partecipazione stessa.

* * *

Dell'unità associativa intercomunale e delle altre forme di collaborazione e associazione (articoli 29-41) si è già avuto modo di fare cenno nella parte illustrativa della relazione riguardante gli orientamenti ispiratori del progetto.

I limiti dimensionali del comune per una gestione ottimale dei servizi devono necessariamente essere superati, ma tenendo fermi due punti fondamentali:

1) devono essere adeguati gli ambiti di esercizio delle funzioni, ma la titolarità delle funzioni stesse deve rimanere ai comuni mediante opportune forme di collaborazione e associazione;

2) occorre evitare una moltiplicazione di organismi settoriali, superando gli attuali consorzi, puntando sull'esercizio integrato delle competenze in ambiti territoriali unificati, e trovando, per quanto altro occorra, forme di intesa e collaborazione più snelle e più saldamente legate alla direzione e al controllo delle assemblee elettive.

La Regione deve svolgere in tutto questo processo (già indicato dal decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616) una parte importantissima: non solo per la definizione degli ambiti delle «unità associative intercomunali», ma anche per una normativa d'attuazione che essa deve emanare per la formazione degli statuti di tali «unità» e, ancor più, per una funzione di propulsione che essa deve attivamente esprimere per stimolare e sostenere l'azione dei comuni, sia per la loro associazione in unità intercomunali, sia per le altre forme di collaborazione che il progetto prevede: convenzioni, gestioni per conto, gestioni associate.

Le aree metropolitane (articoli 42-45), delle quali si è accennato il criterio ispiratore nella parte generale della relazione, devono anch'esse costituire una particolare forma organizzativa dei comuni, sia all'interno del comune metropolitano («municipalità»), sia all'esterno, nei rapporti con gli altri comuni compresi nell'area.

Le situazioni delle varie aree metropolitane del nostro Paese (Roma, Milano, Napoli, Torino, Genova) non sono le stesse. I proponenti perciò ritengono che sarebbe un errore dettare una normativa unica, rigida, per tutti i casi.

Di qui lo spazio di autonomia lasciato, per un verso alla normativa regionale, per altro verso, alla potestà autorganizzativa dei comuni, di ricercare e trovare le formule più idonee per corrispondere concrete situazioni attuali e alla loro possibile evoluzione per l'avvenire.

In questo contesto si è prevista anche l'ipotesi di una identificazione dell'area metropolitana con la provincia quando gli ambiti territoriali risultino coincidenti; ma anche in tale caso si è inteso riaffermare, con opportune norme, il ruolo fondamentale del comune (in concorso con la provincia) per il governo dell'area metropolitana.

* * *

Poche notazioni aggiungiamo alle considerazioni già esposte sull'ente intermedio. Nel disegno di legge le norme rela-

tive abbracciano gli articoli compresi sotto il titolo II.

La ridefinizione delle circoscrizioni provinciali è compito complesso e delicato che deve coinvolgere la responsabilità sia dello Stato che delle Regioni e dei comuni.

A questo è ispirata la norma dell'articolo 47 che collega la dimensione della provincia al fondamentale concetto di area vasta per la programmazione economico-sociale-territoriale. Non si è ritenuto di dover fissare un criterio circa il numero delle province, ma è ben chiaro che non se ne prevede una sostanziale modificazione. Delle relative decisioni resta in ogni caso arbitro il Parlamento.

Quanto al sistema elettorale, la proposta di legge prevede il mantenimento del suffragio diretto secondo l'attuale legge elettorale che, nelle norme transitorie e finali, trova alcune precisazioni per l'adeguamento dei collegi uninominali alle nuove circoscrizioni.

Le funzioni dell'ente intermedio (proprie e delegate) sono specificate negli articoli 48 e 49 e caratterizzano la provincia come ente di programmazione che dovrà consentire ai comuni di esercitare un peso reale nel processo programmatico generale e alle Regioni di dispiegare appieno il loro essenziale ruolo legislativo e di indirizzo e coordinamento.

In funzione di questo ruolo programmatico, è concepita l'articolazione degli organi della provincia su basi snelle: consiglio provinciale, comitato direttivo e suo presidente (articoli 50-53).

Le strutture della provincia dovranno essere fortemente semplificate, mediante il trasferimento delle loro attuali funzioni e servizi, e connessi beni e personale, ai comuni o alle loro unità associative, come prevede un'apposita norma finale (articolo 103).

Sotto il titolo III (disposizioni comuni) sono raccolte le norme relative alla finanza e contabilità, all'ordinamento degli uffici e servizi, ai controlli e alle responsabilità.

I problemi finanziari (articoli 55-64) dovranno naturalmente trovare compiuta

VIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

espressione normativa nella riforma della finanza locale. In questa sede ci si è preoccupati solo di prevedere alcuni principi-cardine che cercano di delineare gli aspetti istituzionali dei problemi dei rapporti tra i vari livelli (Stato, Regioni, enti locali).

Per l'ordinamento degli uffici e dei servizi (articoli 65-67) la proposta di legge non poteva che basarsi su grandi principi, in quanto la loro ristrutturazione si affiderà a un processo continuo, che dovrà anche corrispondere alle possibilità sempre nuove che saranno offerte dall'evoluzione tecnologica.

L'ordinamento *sui generis* per i segretari comunali e provinciali (articolo 68), completato da una norma successiva (articolo 90) che prevede una delega legislativa al Governo, per il passaggio dal vecchio al nuovo sistema, si ispira all'esigenza di superare l'attuale impianto centralistico, su una linea che ha visto e vede impegnati in un dialogo positivo Regioni, enti locali, segretari e loro organizzazioni sindacali.

Le norme sui controlli (articoli 69-81) seguono questi criteri ispiratori fondamentali:

a) la semplificazione e lo snellimento dei controlli burocratici dall'alto e lo sviluppo dei controlli democratici dal basso, interni (commissioni consiliari) e popolari (decentramento e partecipazione popolare);

b) la composizione dell'organo di estrazione regionale (con il concorso dei rappresentanti delle associazioni rappresentative degli enti locali), il suo funzionamento collegiale ed in dialettico confronto con gli enti locali e la Regione.

Le norme sulle responsabilità contabili (articoli 82-86) sono improntate a una linea di rigore, ma al tempo stesso di dinamicità dell'azione amministrativa per la quale si rende necessario garantire serenità agli amministratori che si muovano sulla base di atti regolarmente deliberati e resi esecutivi.

Si definisce la disciplina normativa per la responsabilità contabile e per danni, da parte di amministratori e dipendenti.

La ridefinizione si affianca all'esplicita abolizione del giudizio di conto sui bilanci consuntivi, sostituito da un più penetrante controllo da parte dell'organo regionale, assistito da possibili interventi e opposizioni di consiglieri e cittadini.

I criteri ispiratori rispondono all'opportunità di collegare la responsabilità in ogni caso all'evento del danno e al dolo o alla colpa grave.

Il collegamento fra responsabilità contabile e responsabilità per danni raggiunge il doppio scopo di dare una risposta legislativa alla cosiddetta responsabilità « formale », eliminandola, e di assegnare con chiarezza alla Corte dei conti una giurisdizione che potrebbe in mancanza di una esplicita affermazione normativa, essere oggetto di conflitto con l'autorità giudiziaria ordinaria.

* * *

La riforma delle autonomie non deve realizzare solo la riforma dell'amministrazione locale, ma deve segnare anche una svolta nell'organizzazione dello Stato e nel suo modo di operare.

Di qui le norme del titolo IV, che si propongono anzitutto di realizzare, attraverso appositi decreti delegati, una forte semplificazione degli uffici, dei servizi ed enti periferici dello Stato, decentrando al massimo le funzioni a Regioni e comuni, considerati come modi di essere del potere unitario dello Stato.

Per l'emanazione delle norme delegate si richiamano sostanzialmente le procedure della legge 22 luglio 1975, n. 382.

Altro obiettivo congiunto è quello di attuare il coordinamento della residua organizzazione periferica dello Stato, riconducendo il Commissario del Governo alla sua funzione costituzionale, che è quella di sovrintendere alle funzioni amministrative esercitate dallo Stato e di coordinarle con quelle esercitate dalla Regione, e non già di esercitare i controlli sugli atti amministrativi della Regione. Per conseguenza, si provvede con una norma finale (articolo 105) a modificare la composizione della Commissione di controllo sugli atti amministrativi delle Regioni.

VIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

Le norme transitorie e finali assicurano il raccordo fra l'entrata in vigore della nuova legge e il precedente ordinamento, precisando quali siano le più importanti norme esplicitamente abrogate, e fra queste, naturalmente, i vecchi testi unici del 1915 e del 1934, e quali altre disposizioni di legge siano modificate. L'abrogazione di ogni altra norma che sia in contrasto con la presente legge completa la definizione del nuovo ordinamento.

* * *

Dopo oltre vent'anni dall'entrata in vigore della Costituzione repubblicana, è pur tempo che tale nuovo ordinamento prenda

vita. Ben consapevoli, non solo dell'importanza di questo obiettivo, ma anche della necessità, perché esso possa essere raggiunto, della più larga convergenza ed unità di tutte le forze democratiche che hanno fondato la Repubblica, affidiamo queste nostre proposte al confronto e al dibattito del Parlamento, nella fiducia che esse possano validamente contribuire alla costruzione di un sistema autonomistico che sia al servizio del Paese e della sua ansia di rinnovamento, e che possa assicurare per un lungo arco di tempo l'ordinato progresso delle comunità locali nell'ambito di uno Stato unitario profondamente democratico.

PROPOSTA DI LEGGE

TITOLO I

IL COMUNE

ART. 1.

Il comune è ente autonomo territoriale di base della Repubblica, con circoscrizione stabilita da legge regionale.

Esso esercita le sue funzioni attuando il più ampio decentramento, in relazione alla entità demografica, all'estensione del territorio, alla dislocazione degli insediamenti residenziali.

Realizza forme di cooperazione e di associazione con altri comuni per l'esercizio coordinato delle funzioni e la gestione dei servizi in ambiti territoriali intercomunali adeguati.

CAPO I

CIRCOSCRIZIONI COMUNALI

ART. 2.

A norma degli articoli 117 e 133 della Costituzione, le Regioni possono modificare le circoscrizioni dei comuni sentite le popolazioni interessate secondo le norme degli statuti e delle leggi regionali.

Le leggi regionali promuovono il riordinamento territoriale dei comuni e ne agevolano la fusione anche attraverso la erogazione di appositi contributi finanziari ed altre forme di assistenza tecnica e amministrativa.

Allo scopo di preparare, entro tempi determinati, la fusione, la legge regionale, previa intesa con i comuni interessati, può stabilire che due o più comuni costituiscano intanto tra loro una « unione di comuni » che svolga in modo congiunto determinate funzioni.

Le leggi regionali che stabiliscono la fusione di due o più comuni devono pre-

vedere che le comunità d'origine siano garantite anche mediante decentramento di organi e servizi.

Per distacco da altro comune, non possono essere istituiti nuovi comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti.

CAPO II

FUNZIONI DEL COMUNE

ART. 3.

Il comune esprime e rappresenta tutti gli interessi che, direttamente o indirettamente, riguardano la comunità.

Esercita funzioni di governo, in ordine a tali interessi, ai fini dello sviluppo della vita economica, sociale e civile.

Promuove il coordinamento delle attività esercitate localmente dagli altri organi della pubblica amministrazione.

Promuove il concorso dei cittadini e delle formazioni sociali alla vita del Paese.

ART. 4.

Il comune è soggetto della programmazione.

Concorre alla formazione ed attuazione dei programmi regionali.

Adotta ed esegue particolari programmi in attuazione di provvedimenti nazionali o regionali di intervento per singoli settori o scopi determinati.

Svolge le proprie funzioni adottando ed eseguendo programmi annuali e pluriennali, in armonia con gli obiettivi nazionali e regionali della programmazione che ne costituiscono il quadro di riferimento, e coordinando i propri interventi con quelli regionali e statali.

ART. 5.

I comuni adottano bilanci pluriennali e annuali per programmi e progetti, in relazione agli obiettivi economici, sociali e civili da realizzare, secondo norme di coordinamento stabilite dalla Regione in attuazione della legge dello Stato.

ART. 6.

Il comune, singolo o associato secondo le norme della presente legge, svolge le seguenti funzioni:

a) interventi per lo sviluppo economico e, in particolare: insediamenti produttivi; problemi del lavoro e dell'occupazione; attività commerciali e turistiche; promozione dello sviluppo agricolo e di altri settori economici, in relazione all'attuazione di programmi regionali e provinciali;

b) assetto e utilizzazione del territorio e, in particolare: interventi per la difesa del suolo, la protezione della natura e la tutela dell'ambiente e del paesaggio; pianificazione urbanistica, edilizia residenziale pubblica, edilizia sociale; dotazioni infrastrutturali; viabilità e trasporti; altri servizi pubblici;

c) servizi sociali e, in particolare: organizzazione igienico-sanitaria, assistenza sociale, edilizia scolastica e attuazione del diritto allo studio; beni culturali ed attività educative e culturali; elevazione delle condizioni di vita dei giovani e promozione di attività sportive e ricreative;

d) compiti attinenti all'ordine pubblico e alla protezione civile; polizia amministrativa, polizia locale;

e) e, in generale, ogni altra attività di interesse pubblico della comunità amministrata.

Rientrano tra le funzioni suddette tutte quelle attribuite direttamente ai comuni dal decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616, e da altre leggi.

Fanno altresì parte delle funzioni attribuite ai comuni compiti di base relativi a servizi di carattere nazionale ad essi affidati da leggi della Repubblica o da atti aventi forza di legge, che regolano anche i conseguenti rapporti finanziari e le forme di indirizzo da parte degli organi dello Stato.

ART. 7.

Il comune svolge altresì le funzioni ad esso assegnate dalla Regione in attuazione degli articoli 56 e 93 del decreto del

Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616, relativamente alle funzioni esercitate dall'amministrazione locale del turismo e dagli Istituti autonomi per le case popolari, e in attuazione dell'articolo 13 dello stesso decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616, relativamente alle funzioni esercitate da altri enti locali non territoriali.

ART. 8.

Al comune sono delegate funzioni da parte della Regione secondo i principi stabiliti dagli statuti regionali.

Le deleghe o subdeleghe sono disposte mediante leggi regionali in modo da assicurare una gestione sistematica e programmata delle funzioni per le attività economiche, il territorio e il corpo sociale.

Dette leggi dispongono contestualmente:

a) la conseguente ristrutturazione degli uffici e degli enti regionali, con trasferimenti di personale e di beni strumentali necessari per il più ampio ed efficiente decentramento amministrativo;

b) la regolazione dei relativi rapporti finanziari in modo da assicurare i mezzi necessari per il migliore esercizio delle funzioni stesse.

Con leggi regionali è regolato anche l'esercizio di funzioni da parte della Regione per mezzo degli uffici del comune.

ART. 9.

Il comune è dotato di autonomia statutaria.

Lo statuto, in armonia con la presente legge, stabilisce norme relative all'organizzazione del comune e al suo funzionamento, nonché alle forme e ai modi della partecipazione popolare e del decentramento comunale.

Lo statuto è deliberato dal consiglio a maggioranza di due terzi dei componenti. La stessa maggioranza è richiesta per le modifiche dello statuto.

ART. 10.

Il comune è dotato di autonomia regolamentare per l'organizzazione propria e delle istituzioni da esso dipendenti e per disciplinare, quando ciò sia previsto da leggi della Repubblica, le materie connesse alle funzioni ad esso attribuite.

Per i compiti di cui all'ultimo comma dell'articolo 6 tali norme regolamentari sono emanate in conformità ai criteri dettati dalle relative leggi della Repubblica e nell'ambito dell'indirizzo esercitato dagli organi dello Stato.

ART. 11.

Il comune esercita la potestà tributaria nell'ambito delle leggi della Repubblica che regolano anche le forme del suo concorso alla gestione del processo tributario nazionale

ART. 12.

Nell'ambito dei principi fissati da leggi della Repubblica, il comune può assumere servizi pubblici, anche con diritto di privativa, quando si riveli necessario in relazione alla particolare natura del servizio o per la salvaguardia degli interessi della collettività.

ART. 13.

I comuni possono gestire i servizi pubblici in economia o mediante aziende speciali.

Le aziende sono dotate di autonomia funzionale e operano sotto l'indirizzo ed il controllo del comune nei modi e nelle forme stabilite dalla legge e da appositi regolamenti.

Spetta in ogni caso al comune nominare gli organi delle aziende o approvare i fondamentali atti delle stesse (programmi, bilanci, rendiconti, tariffe, investimenti, tabella unica del personale).

ART. 14.

Al comune spettano le attribuzioni relative ai provvedimenti contingibili ed urgenti nelle materie di sua competenza e ai provvedimenti a carattere temporaneo in tutti i casi in cui si debba, per urgente necessità pubblica, disporre della proprietà privata.

CAPO III

ORGANI DEL COMUNE E LORO ATTRIBUZIONI

ART. 15.

Sono organi del comune: il consiglio, la giunta e il sindaco.

Sono organi decentrati del comune i consigli circoscrizionali di quartiere o di frazione.

ART. 16.

I consigli comunali sono composti ed eletti secondo la legge elettorale della Repubblica.

I comizi elettorali sono convocati dal presidente della Giunta regionale, su data fissata dal Governo, in una domenica compresa tra il 15 aprile ed il 15 giugno.

I consigli durano in carica sino all'elezione dei nuovi, limitandosi, dopo la pubblicazione del decreto di convocazione dei comizi, ai soli atti urgenti e improrogabili.

ART. 17.

I consigli si rinnovano per modificazione territoriale da cui consegua una variazione di almeno un quarto della popolazione, nonché per la perdita, per dimissioni od altra causa, di almeno metà dei propri membri.

Il sindaco e la giunta, quando non siano compresi tra i consiglieri dimissionari, restano in carica sino alla nomina dei successori, per l'ordinaria amministrazione e gli atti improrogabili.

ART. 18.

Si procede altresì a rinnovazione integrale del consiglio comunale quando esso non sia in grado di eleggere gli organi esecutivi, ovvero quando la sua impossibilità a funzionare sia stata reiteratamente palesata da gravi fatti, tali da impedire il compimento di atti fondamentali obbligatori per legge.

La rinnovazione è disposta con decreto del presidente della giunta regionale, su proposta motivata dell'organo regionale di controllo, previamente contestata al comune e su conforme deliberazione del consiglio regionale. Con la medesima deliberazione, e col sistema del voto limitato, è anche designata una commissione di tre cittadini che provvede all'ordinaria amministrazione di competenza della giunta e degli atti improrogabili, da sottoporre alla ratifica del nuovo consiglio.

ART. 19.

Le elezioni per le rinnovazioni di cui ai precedenti articoli 17 e 18 sono convocate dal presidente della giunta regionale per la domenica successiva al novantesimo giorno dal verificarsi delle condizioni previste.

Tale termine può essere prorogato per non più di altri novanta giorni al solo fine di far coincidere dette elezioni con uno dei turni elettorali previsti dalla legge.

ART. 20.

Le modalità per l'elezione del sindaco e della giunta, da parte del consiglio, sono stabilite dalla legge elettorale di cui al primo comma dell'articolo 16 della presente legge.

A maggioranza assoluta dei voti dei consiglieri assegnati, i consigli comunali possono disporre la revoca del sindaco, della giunta o di singoli assessori.

ART. 21.

Lo statuto determina le attribuzioni degli organi del comune in modo da assicurare la massima funzionalità democratica degli organi stessi, ed in particolare detta norme per regolare:

a) le attribuzioni del consiglio in ordine ai compiti di indirizzo e di controllo sull'attività della giunta, nonché ai principali atti deliberativi del comune, in specie quelli concernenti l'ordinamento (statuto, regolamenti, decentramento, assunzione di pubblici servizi, aziende, forme associative, uffici e servizi, personale); programmi, piani, progetti e finanziamenti relativi (mutui e prestiti); bilanci e rendiconti; tributi; beni comunali; voti e pareri, commissioni e delegazioni;

b) il numero dei componenti della giunta che non può superare un quinto dei consiglieri assegnati;

c) le attribuzioni della giunta in ordine a compiti di carattere prevalentemente attuativo di decisioni generali adottate dal consiglio; la delimitazione del potere della giunta di assumere delibere d'urgenza in materia di competenza del consiglio e i termini per la relativa ratifica; le modalità per il riesame delle delibere della giunta da parte del consiglio;

d) il funzionamento collegiale della giunta e la sua eventuale organizzazione per dipartimenti;

e) le attribuzioni del sindaco, cui in ogni caso spetta dirigere le funzioni attribuite al comune a norma dell'ultimo comma dell'articolo 6 e in particolare le funzioni concernenti l'ordine pubblico, e a norma dell'articolo 14, rispondendone al consiglio nei modi stabiliti dallo statuto, e conformandosi agli indirizzi impartiti dagli organi dello Stato nelle forme stabilite dalla legge.

ART. 22.

Lo statuto detta altresì le norme fondamentali relative:

a) all'istituzione di commissioni consiliari permanenti a fini preparatori delle

VIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

decisioni del consiglio e di preventivo parere su determinati atti della giunta, nonché a fini di controllo sull'attività amministrativa del comune e delle aziende e delle istituzioni da esso dipendenti;

b) alla tutela, con la fissazione di termini tassativi, del diritto di autoconvocazione del consiglio e dei diritti d'iniziativa e di controllo dei consiglieri;

c) al riconoscimento dei gruppi consiliari e agli strumenti per l'espletamento delle loro funzioni;

d) alle garanzie per l'esercizio dei diritti di documentazione dei gruppi consiliari e dei singoli consiglieri, senza che possa essere opposto il segreto d'ufficio.

ART. 23.

Le indennità e il trattamento assistenziale e previdenziale degli amministratori comunali sono regolati in conformità a norme stabilite da legge della Repubblica, la quale assicura altresì le condizioni per rendere effettivo il diritto di cui all'articolo 51, ultimo comma, della Costituzione.

CAPO IV

DECENTRAMENTO COMUNALE
E PARTECIPAZIONE POPOLARE

ART. 24.

Con il proprio statuto e con appositi regolamenti, il comune detta norme:

a) sul decentramento comunale;

b) sull'esercizio dell'iniziativa popolare e del diritto di petizione;

c) sulle forme di partecipazione dei cittadini e delle formazioni sociali;

d) sulle forme di concorso alla gestione delle attività sociali da parte delle associazioni rappresentative dei lavoratori, degli organi democratici della scuola, delle associazioni culturali e degli organismi sociali in generale.

ART. 25.

Qualora ai consigli di quartiere siano state attribuite funzioni deliberative, il bilancio comunale deve essere strutturato in modo da rendere evidente la ripartizione delle previsioni di spesa per i singoli quartieri.

ART. 26.

Il consiglio comunale ha facoltà di deliberare, con appositi regolamenti che ne determinano la composizione ed il funzionamento, l'istituzione dei consigli tributari previsti da legge della Repubblica.

ART. 27.

Il comune garantisce la più ampia informazione sulla propria attività, anche utilizzando servizi pubblici di informazione.

In ogni caso predispone mezzi adeguati per portare a conoscenza dei cittadini le disposizioni delle deliberazioni e delle ordinanze comunali e resoconti sommari delle riunioni consiliari e dei consigli di quartiere o frazione.

ART. 28.

Gli atti amministrativi del comune sono pubblici.

Chiunque ha diritto di prenderne cognizione presso l'ufficio comunale o di averne copia integrale, in carta semplice, con le modalità stabilite dal regolamento.

CAPO V

UNITÀ ASSOCIATIVA INTERCOMUNALE

ART. 29.

La Regione, sentiti i comuni e le province interessati, determina, con legge, gli ambiti territoriali adeguati alla gestione coordinata ed unitaria dei servizi sociali, sanitari, culturali o di altro ordine, da parte di unità associative di più comuni.

ART. 30.

L'organo deliberativo dell'unità associativa è l'assemblea dei comuni che ne fanno parte.

Essa è costituita da rappresentanti dei consigli comunali nominati in proporzione della consistenza dei diversi gruppi consiliari. Nessun comune può avere più di metà dei componenti l'assemblea.

ART. 31.

La legge regionale detta norme generali cui le unità associative devono attenersi nella formazione degli statuti, nell'articolazione e composizione degli organi, nei rapporti con gli enti operanti nel territorio.

ART. 32.

I consigli dei comuni associati concorrono alla determinazione degli indirizzi e alla formazione degli atti fondamentali dell'unità associativa nelle forme e nei modi stabiliti dallo statuto.

ART. 33.

L'unità associativa si avvale del personale, degli uffici e della sede sia dei comuni che delle istituzioni da questi dipendenti.

Lo statuto determina le norme generali per procedere a una ristrutturazione generale degli uffici e dei servizi dei comuni per le materie e i settori compresi negli scopi dell'unità associativa, in modo da corrispondere contemporaneamente alle esigenze della gestione unitaria e alle esigenze del decentramento e della partecipazione popolare.

ART. 34.

Le comunità montane, costituite secondo la legge della Repubblica e le norme regionali, sono assimilate alle unità associative intercomunali, previa eventuale revisione da parte della Regione delle loro delimitazioni territoriali in armonia con la presente legge.

CAPO VI

ALTRE FORME DI COLLABORAZIONE
E ASSOCIAZIONE TRA I COMUNI

ART. 35.

Le altre forme di collaborazione ed associazione intercomunali concernono:

- a) le forme di cooperazione;
- b) le convenzioni per servizi gestiti da altri comuni;
- c) la costituzione di organi intercomunali di gestione associata.

ART. 36.

Le forme di cooperazione sono stabilite tra i comuni mediante appositi accordi, deliberati dai rispettivi consigli, che stabiliscono i fini e i termini dei reciproci obblighi.

Esse possono essere rivolte allo scopo di far fronte in modo coordinato a esigenze inerenti a compiti particolari, quali gli acquisti, l'informazione tecnica, l'addestramento del personale, e ad ogni altra esigenza dei comuni e delle loro aziende per la quale non sia necessario costituire strutture associative specifiche.

ART. 37.

Nel caso in cui i comuni intendano giovare dell'esercizio di servizi gestiti da altri comuni o loro aziende, senza costituire gestioni associate, i comuni interessati vi provvedono mediante delibera di apposita convenzione.

La convenzione stabilisce i rapporti economici, le condizioni generali o particolari di gestione e le forme di consultazione periodica degli enti contraenti al fine di regolare le norme di esercizio del servizio e i suoi sviluppi.

ART. 38.

Alla costituzione di organi intercomunali di gestione associata i comuni partecipanti provvedono mediante regolamento deliberato dai rispettivi consigli.

Le gestioni associate riguardano di norma singoli servizi, ma possono essere estese a più servizi affini, per esigenze di razionalità e di efficienza.

ART. 39.

Gli organi di gestione associata sono dotati di autonomia funzionale. Essi hanno la capacità di compiere tutti i negozi giuridici ed ogni atto necessario per il raggiungimento dei loro fini.

Essi, tuttavia, operano sotto la responsabilità dei comuni associati, che esercitano i poteri di indirizzo e di controllo nei modi e nelle forme stabilite dal regolamento.

ART. 40.

Il regolamento determina l'articolazione degli organi della gestione associata, le attribuzioni degli organi stessi, il numero dei rappresentanti di ciascun ente, i rapporti finanziari ed ogni altra norma necessaria all'organizzazione e al proficuo funzionamento della gestione associata.

Il regolamento indica gli atti principali della gestione associata, che prima di essere adottati devono essere sottoposti al parere dei singoli consigli dei comuni partecipanti.

Almeno una volta all'anno è indetta, in seduta pubblica, una conferenza dei consigli dei comuni associati per discutere sulla attività e i programmi della gestione associata.

ART. 41.

Gli organi di gestione associata si avvalgono, con il consenso delle rispettive amministrazioni, dell'opera del personale dipendente dai comuni associati. Essi possono anche utilizzare, previe opportune intese, personale comandato dalla Regione.

CAPO VII

AREE METROPOLITANE

ART. 42.

Sono riconosciute aree metropolitane quelle comprendenti i comuni di Roma, Milano, Napoli, Torino, Genova.

La Regione, sentiti i comuni interessati:

a) delimita l'ambito territoriale dell'area metropolitana;

b) provvede a norma dell'articolo 133 della Costituzione, se necessario, al riordino delle circoscrizioni comunali in relazione alle specifiche esigenze dell'area;

c) promuove, con opportune misure di sostegno, le forme collaborative e associative tra i comuni interessati.

ART. 43.

Qualora, anche in seguito ai provvedimenti di cui al precedente articolo 42, lettera b), permangano nell'ambito dell'area metropolitana comuni con popolazione superiore ad 800.000 abitanti, i quartieri dei comuni medesimi sono eretti in « municipalità ».

I consigli delle municipalità sono eletti a suffragio diretto secondo le norme per le elezioni comunali.

Ai consigli delle municipalità spettano poteri deliberativi in ordine ai compiti stabiliti dallo statuto del comune.

Lo statuto comunale fissa altresì le norme per il bilancio delle municipalità e i connessi rapporti con il bilancio del comune per le entrate e per le spese, nonché la dotazione in uso di uffici, personale, beni e strumenti e quanto altro occorra per assicurare il più ampio decentramento amministrativo nel quadro unitario del comune.

ART. 44.

La Regione, nel delimitare gli ambiti territoriali delle unità associative di cui all'articolo 29 della presente legge, ha facoltà, d'intesa con gli enti interessati, di

includere nello stesso ambito una o più municipalità con uno o più comuni contermini appartenenti all'area metropolitana.

ART. 45.

Quando l'area metropolitana costituisce ambito di programmazione socio-economica, a norma del successivo articolo 47, lettera a), e quindi coincide con la circoscrizione di una provincia, la provincia stessa, oltre a svolgere le proprie funzioni, provvede anche all'esercizio di quelle funzioni comunali che, per esigenze di carattere unitario, i consigli comunali deliberano di affidare ad essa.

Tale deliberazione deve ottenere il voto favorevole di almeno i due terzi dei comuni compresi nell'area, la cui popolazione costituisca almeno i due terzi degli abitanti dell'intera provincia.

Lo statuto provinciale, previa intesa con i comuni, regola i rapporti tra la provincia e i comuni stessi in relazione all'esercizio delle funzioni affidate.

TITOLO II

LA PROVINCIA

ART. 46.

La provincia è ente autonomo territoriale con circoscrizione stabilita da legge della Repubblica su iniziativa della Regione e dei comuni.

Essa svolge funzioni di programmazione e assicura il collegamento tra la Regione ed i comuni in relazione ai programmi di sviluppo economico, sociale e territoriale ed ai relativi programmi di settore.

CAPO I

CIRCOSCRIZIONI PROVINCIALI

ART. 47.

Ogni Regione, entro un anno dall'entrata in vigore della presente legge, presenta al Parlamento, ai sensi dell'articolo 121, secondo comma, della Costituzio-

ne, previa consultazione dei comuni, una proposta di legge della Repubblica per la determinazione delle circoscrizioni delle province in cui deve ripartirsi l'intero territorio regionale, tenendo conto dei seguenti criteri:

a) che la delimitazione delle circoscrizioni corrisponda all'esigenza della programmazione economica, sociale e territoriale, sia per la dimensione del territorio, sia per l'entità demografica, sia per le attività produttive e le possibilità del loro sviluppo integrato;

b) che l'intero territorio di un comune, unità associativa intercomunale o comunità montana faccia parte di una sola provincia.

Ognuno dei comprensori per la programmazione economica, eventualmente previsti dagli statuti regionali, deve coincidere con la circoscrizione di una provincia e tutte le funzioni che la Regione e gli enti locali abbiano affidato ad organi costituiti nell'ambito del comprensorio devono essere redistribuite secondo le norme della presente legge.

CAPO II

FUNZIONI DELLA PROVINCIA

ART. 48.

La provincia concorre alla determinazione dei programmi regionali e coordina i programmi dei comuni, nell'ambito del suo territorio.

Essa esercita solo le funzioni amministrative che si connettono direttamente alla formazione dei piani e dei programmi e alla verifica della loro attuazione.

ART. 49.

In particolare la provincia, nel quadro degli indirizzi del programma regionale di sviluppo, determinati secondo procedure stabilite da legge regionale, svolge le seguenti funzioni:

1) coordinamento, per la rispettiva circoscrizione, dei programmi di sviluppo

e dei programmi relativi a provvedimenti nazionali e regionali d'intervento per singoli settori o scopi determinati;

2) formazione del piano urbanistico territoriale di coordinamento;

3) verifica di conformità dei piani regolatori comunali e intercomunali con le previsioni del piano territoriale di coordinamento;

4) promozione di forme associative tra i comuni;

5) approvazione dei programmi di localizzazione dei servizi sociali ed espressione di pareri sulle delimitazioni territoriali delle unità associative intercomunali.

CAPO III

ORGANI DELLA PROVINCIA

ART. 50.

Organi della provincia sono:

- a) il consiglio provinciale;
- b) il comitato direttivo e il suo presidente.

ART. 51.

Il consiglio provinciale è composto ed eletto secondo legge elettorale della Repubblica.

ART. 52.

Lo statuto provinciale stabilisce norme relative all'organizzazione della provincia e al suo funzionamento, nonché le forme e i modi per il concorso dei comuni all'attività della provincia. In particolare sono stabilite le forme di concorso dei comuni alla determinazione del piano urbanistico territoriale di coordinamento, assicurando in ogni caso il preventivo parere dei consigli comunali e la facoltà per i consigli comunali di presentare motivate richieste di riesame sulle quali decide il consiglio provinciale.

Sullo statuto provinciale e sulle sue modifiche viene richiesto il preventivo parere dei consigli comunali.

Lo statuto è deliberato dal consiglio provinciale a maggioranza di due terzi dei componenti. La stessa maggioranza è richiesta per le modifiche dello statuto.

ART. 53.

Il comitato direttivo e il suo presidente esercitano funzioni di promozione e di iniziativa delle deliberazioni consiliari.

Lo statuto provinciale regola la composizione del comitato direttivo nonché il funzionamento e le attribuzioni del comitato direttivo e del suo presidente per l'attuazione delle deliberazioni del consiglio provinciale e per la direzione dell'attività degli uffici e del personale.

ART. 54.

Sono estese alla provincia le disposizioni previste nel capo III del titolo I della presente legge e ogni altra disposizione riguardante i comuni in quanto applicabile.

TITOLO III

DISPOSIZIONI COMUNI

CAPO I

PROGRAMMAZIONE, FINANZA E CONTABILITÀ.

ART. 55.

Le entrate dei comuni e delle province sono stabilite da legge della Repubblica secondo i seguenti principi:

a) attuazione del coordinamento finanziario di cui all'articolo 119 della Costituzione in modo che, in armonia con l'esigenza della programmazione, siano predeterminate, in una proiezione pluriennale, le risorse finanziarie da attribuire ai diversi livelli istituzionali in rapporto agli

obiettivi prioritari per tutto il Paese e alle rispettive funzioni;

b) finanziamento delle funzioni normali mediante tributi propri, quote di tributi erariali e trasferimenti a carico del bilancio statale attribuiti ai comuni e alle province in base a legge della Repubblica;

c) finanziamenti per investimenti, attribuiti con leggi nazionali e regionali.

ART. 56.

I bilanci devono essere deliberati in pareggio economico.

Le tariffe dei servizi pubblici sono stabilite dai comuni o dalle loro unità associative sulla base di criteri orientati a conseguire il pareggio dei vari servizi, esclusi quelli di trasporto per i quali sono stabilite norme e provvedimenti particolari.

La Regione fornisce ogni anno ai comuni e alle province dati sul costo effettivo e sulle tariffe dei servizi.

ART. 57.

Ai fini del coordinamento di cui alla lettera a) del precedente articolo 55, la Commissione parlamentare per le questioni regionali:

a) segue i rapporti tra la finanza statale, regionale e locale, in base ad apposite rilevazioni trimestrali presentate dai Ministri del bilancio e della programmazione economica e del tesoro nonché in base ad eventuali indagini conoscitive;

b) predispone relazioni periodiche sulla efficacia delle norme che regolano il coordinamento della finanza statale, regionale e locale, e sullo stato dell'equilibrio fra funzioni e risorse ai vari livelli istituzionali.

ART. 58.

Con legge della Repubblica sono determinati i tributi propri dei comuni, le compartecipazioni ai tributi erariali e i compiti di concorso dei comuni stessi al processo tributario generale a norma dei precedenti articoli 11 e 26.

ART. 59.

Gli interventi nazionali per il finanziamento dei programmi di investimenti degli enti locali sono ripartiti su base regionale. La Regione distribuisce le relative somme con provvedimento adottato dal consiglio regionale, in relazione ad obiettivi della programmazione regionale volti al superamento degli squilibri economico-sociali e territoriali.

ART. 60.

Ai fini del coordinamento di cui all'articolo 11 del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616, sono comunicati alla Regione i programmi d'investimento degli enti locali territoriali.

Sulle eventuali osservazioni e proposte formulate dalla Regione su detti programmi per esigenze di carattere unitario in rapporto alla programmazione deve deliberare il consiglio dell'ente locale interessato.

ART. 61.

Nel quadro dei programmi di utilizzazione delle disponibilità creditizie per gli investimenti pubblici e privati, sono determinate dagli organi competenti, in relazione agli obiettivi della programmazione economica, le quote di investimenti degli enti locali delle quali deve essere effettuato il finanziamento.

I mutui sono consentiti solo per investimenti e alla condizione che i relativi oneri non alterino il pareggio economico del bilancio.

ART. 62.

L'attività degli enti locali si esplica attraverso programmi e bilanci pluriennali ed annuali.

I bilanci e la contabilità dei comuni e delle province sono regolati secondo i principi e le norme della legge 19 maggio 1976, n. 335.

Con legge regionale sono dettate norme d'attuazione per il coordinamento dei bilanci e delle contabilità tra Regioni, province e comuni, particolarmente in ordine:

a) all'articolazione dei programmi e ai loro aggiornamenti annuali;

b) alla struttura dei bilanci pluriennali e annuali sia di competenza che di cassa;

c) alla classificazione delle entrate e alla classificazione delle spese secondo categorie di programmi e progetti;

d) a rendiconti e ad analisi dei risultati di gestione che consentano anche controlli di efficienza da parte dei rispettivi consigli;

e) alla struttura dei programmi e dei bilanci delle unità associative intercomunali;

f) al coordinamento ed alla più proficua utilizzazione dei mezzi disponibili presso le tesorerie degli enti locali.

ART. 63.

Ai fini di cui al precedente articolo, lettera d), sono sottoposti ai consigli comunali e provinciali rendiconti periodici trimestrali sullo stato di avanzamento dei programmi di intervento nonché sullo stato degli accertamenti e degli impegni, delle riscossioni e dei pagamenti.

ART. 64.

La stipulazione dei contratti deve essere preceduta da apposita deliberazione che stabilisca gli scopi e le clausole del contratto, le procedure per la scelta del contraente, secondo criteri d'imparzialità ed economicità, e le forme di stipulazione.

Le amministrazioni predispongono ed approvano capitolati generali sulle condizioni da applicarsi ai contratti in generale e capitolati speciali per contratti singoli ovvero categorie di contratti della stessa specie.

Gli statuti regolano le relative attribuzioni degli organi e, in ogni caso, dettano norme per forme particolari di controllo del consiglio e delle commissioni consiliari in materia di procedimenti per i contratti e di esecuzione degli stessi.

CAPO II

ORDINAMENTO DEGLI UFFICI E DEI SERVIZI

ART. 65.

La struttura degli uffici e l'ordinamento del personale sono informati ai principi della democrazia, del decentramento e dello snellimento delle procedure.

Le amministrazioni, ispirandosi ai criteri dell'imparzialità e del buon andamento dei servizi, motivano i propri atti amministrativi, garantendo la pubblicità e la documentazione degli atti stessi.

ART. 66.

Uno speciale regolamento determina la costituzione degli uffici, lo stato giuridico, il trattamento economico, il ruolo organico del personale secondo i seguenti principi:

1) articolazione della struttura operativa per settori funzionali e dipartimenti in rapporto ai compiti dell'ente;

2) programmazione del lavoro in relazione agli obiettivi stabiliti dagli organi istituzionali mediante bilanci, programmi e progetti;

3) organizzazione democratica del lavoro, mediante il metodo della collegialità e della responsabilità individuale e il coordinamento di settore e di dipartimento;

4) formazione, aggiornamento e riqualificazione del personale;

5) mobilità anche tra enti diversi, in base a norme regionali, emanate ai sensi dell'articolo 117, ultimo comma, della Costituzione, in attuazione della legislazione statale;

6) accesso mediante pubblico concorso, salvo casi particolari stabiliti da legge della Repubblica;

7) stipendio onnicomprensivo che attui la chiarezza retributiva.

Le amministrazioni devono garantire l'effettivo esercizio dei diritti sindacali.

ART. 67.

Il trattamento giuridico ed economico del personale dei comuni e delle province viene determinato in conformità ai principi, ai criteri ed ai livelli retributivi, risultanti da accordi nazionali a scadenza triennale.

I livelli retributivi non potranno, in nessun caso, superare quelli contenuti negli accordi suddetti.

L'accordo nazionale viene stipulato tra una rappresentanza del Governo, dell'Associazione nazionale dei comuni italiani (ANCI) e dell'Unione delle province d'Italia (UPI) e le organizzazioni sindacali, maggiormente rappresentative su scala nazionale, dei lavoratori dipendenti. L'accordo è approvato con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei ministri da adottare entro 60 giorni dalla sottoscrizione dell'accordo stesso.

ART. 68.

Ogni comune o provincia ha, rispettivamente, un segretario comunale o un segretario provinciale.

I segretari comunali e provinciali sono inquadrati in un apposito ruolo con organi di gestione regionali, nonché con un organo nazionale per provvedere ai trasferimenti da una Regione all'altra e all'esame e alla decisione dei ricorsi contro i provvedimenti degli organi di gestione regionali.

Gli organi di gestione regionali sono composti di rappresentanti degli enti locali, della Regione e dei segretari comunali e provinciali. Un componente, con funzione di presidente, è designato dal commissario del Governo tra magistrati o docenti di discipline giuridiche nell'ambito di una terna proposta dalla Regione.

L'organo di gestione nazionale è composto di rappresentanti degli enti locali designati dall'ANCI e dall'UPI, e di rappresentanti dello Stato e delle Regioni e dei segretari comunali e provinciali, ed è

presieduto da un magistrato o docente di discipline giuridiche designato dalla presidenza del Consiglio dei ministri.

Il trattamento economico dei segretari è stabilito sulla base di accordi triennali, con le stesse modalità di cui al terzo comma del precedente articolo 67.

CAPO III

CONTROLLI.

ART. 69.

Le Regioni, con norma statutaria o con legge, stabiliscono se l'organo regionale di controllo sui comuni, sulle province e sugli altri enti locali, istituito ai sensi dell'articolo 130 della Costituzione, debba essere formato da un unico comitato con sede nel capoluogo regionale, ovvero da più comitati, stabilendo in tale caso la sede, la competenza territoriale e gli enti su cui ciascun comitato esercita il controllo, e le forme di coordinamento tra i diversi comitati ai fini della determinazione di un comune indirizzo e dello scambio di informazioni e di esperienze, nonché le modalità per la presentazione al consiglio regionale di periodiche relazioni di attività da parte dell'organo regionale di controllo.

ART. 70.

Ogni comitato di controllo è costituito da cinque membri eletti dal consiglio regionale, scelti tra esperti nelle discipline amministrative, i quali designano tra loro un presidente.

Non possono far parte del comitato i senatori e i deputati, i consiglieri regionali e i dipendenti della Regione, gli amministratori degli enti locali soggetti a controllo e i dipendenti degli enti stessi, e coloro che si trovano in condizione di ineleggibilità a consigliere regionale, provinciale e comunale.

La legge regionale stabilisce le norme per l'elezione, con voto limitato, di detti

VIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

membri, anche su designazione degli organismi regionali dell'ANCI e dell'UPI, le norme per l'eventuale surrogazione dei membri stessi, nonché per il funzionamento dei comitati e dei loro uffici, assicurando lo svolgimento collegiale dell'attività di controllo, anche per la fase istruttoria che spetta ai membri dei comitati stessi con la collaborazione degli uffici.

I comitati sono rinnovati integralmente in seguito a nuove elezioni del consiglio regionale, nonché quando si dimetta contemporaneamente la maggioranza dei componenti.

ART. 71.

La legge regionale determina le indennità da attribuirsi ai componenti dell'organo di controllo regionale.

Ad essi si estendono le disposizioni di legge che disciplinano l'aspettativa e i permessi per i dipendenti pubblici e privati eletti consiglieri regionali.

ART. 72.

Sono sottoposte al controllo di legittimità le deliberazioni concernenti:

- 1) lo statuto comunale e i regolamenti attribuiti alla potestà dell'ente;
- 2) i bilanci pluriennali, i bilanci annuali e relative variazioni da una sezione all'altra;
- 3) i mutui e prestiti;
- 4) i contratti che impegnino l'ente per più esercizi;
- 5) le alienazioni di beni immobili;
- 6) i tributi;
- 7) le piante organiche e il trattamento economico del personale; le assunzioni di personale.

ART. 73.

Il controllo di merito, nella sola forma dell'invito al riesame, è esercitato sulle deliberazioni di cui all'articolo precedente, limitatamente ai numeri 1), 2) e 3).

VIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

Quando l'atto di invito al riesame riguarda i bilanci pluriennali e annuali, l'organo regionale di controllo lo comunica contemporaneamente alla Regione, affinché, sempre entro i termini stabiliti dalla presente legge, il consiglio regionale possa formulare proprie osservazioni in relazione alle esigenze della programmazione regionale.

ART. 74.

La legge regionale stabilisce le modalità e i termini della pubblicazione e dell'invio delle deliberazioni al comitato di controllo.

ART. 75.

Le deliberazioni di cui al precedente articolo 72, tranne quelle di cui ai numeri 1), 2) e 3), divengono esecutive se il comitato di controllo non ne pronuncia l'annullamento entro termine perentorio stabilito da legge regionale, comunque non superiore a venti giorni dal ricevimento delle deliberazioni, o non superiore a dieci giorni per le deliberazioni dichiarate dall'organo deliberante urgenti ed immediatamente esecutive.

ART. 76.

Le deliberazioni soggette al controllo di merito divengono esecutive quando il comitato di controllo non invita il consiglio dell'ente locale a riprenderle in esame con richiesta motivata, notificata entro termini stabiliti con legge regionale, comunque non superiori a venti giorni, ovvero a quaranta quando la delibera riguardi l'approvazione del bilancio.

Le deliberazioni rinviate a norma del comma precedente diventano esecutive ove siano confermate dal consiglio.

ART. 77.

La legge regionale detta norme per garantire l'audizione di rappresentanti del comune e della provincia da parte dei co-

mitati di controllo prima delle relative pronunce, nonché l'inserimento a verbale delle osservazioni dell'ente locale come parte integrante del procedimento di controllo.

ART. 78.

Tutte le deliberazioni delle giunte comunali e dei comitati direttivi provinciali devono essere comunicate, entro cinque giorni, ad una commissione speciale eletta dai rispettivi consigli, nel loro seno, secondo criteri di proporzionalità, e nella composizione stabilita dallo statuto. È in ogni caso obbligatoria la rappresentanza della minoranza.

La commissione, entro cinque giorni dall'avvenuta comunicazione, può chiedere che gli atti siano devoluti al riesame del consiglio, che deve essere convocato entro il termine di dieci giorni, pena la decadenza degli atti stessi.

La richiesta di cui al comma precedente può essere fatta, nello stesso termine e con gli stessi effetti, anche da un quinto dei consiglieri in carica.

ART. 79.

La legge regionale determina le modalità per l'eventuale esercizio del controllo sostitutivo da parte dell'organo regionale di controllo, esclusivamente per compiere atti obbligatori per legge ai quali l'amministrazione non abbia provveduto.

Il controllo sostitutivo deve ispirarsi alla massima salvaguardia delle autonomie locali e non può essere esercitato senza il previo invito a provvedere entro congruo termine.

ART. 80.

Il conto consuntivo, deliberato dal consiglio comunale o provinciale, è messo a disposizione del pubblico secondo modalità e termini stabiliti dalla legge regionale, ed è quindi inviato, con le osservazioni e i reclami eventualmente presentati, al com-

VIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

petente comitato di controllo che ne accerta in via sommaria la regolarità. Le amministrazioni sono tenute a fornire, a richiesta del comitato, i chiarimenti e i documenti necessari ai fini del controllo.

Trascorso il termine stabilito dalla legge regionale, comunque non superiore a quaranta giorni, senza che siano state notificate contestazioni, la deliberazione di approvazione del conto da parte del consiglio comunale e provinciale diventa esecutiva.

Il conto consuntivo non è sottoposto a giudizio di conto.

ART. 81.

Tutti i poteri di vigilanza e di controllo previsti dalle leggi nei confronti degli atti e degli organi dei comuni e delle province, da qualsiasi autorità e sotto qualsiasi forma esercitati, ivi compresi i visti, le autorizzazioni e i consensi preventivi, si intendono decaduti e sostituiti dai controlli previsti dalla presente legge.

CAPO IV

RESPONSABILITÀ.

ART. 82.

Gli amministratori e i dipendenti comunali e provinciali e quelli degli organi di gestione associata e delle istituzioni, aziende e servizi, amministrati, dipendenti o sovvenzionati dal comune sono tenuti a risarcire i danni arrecati all'ente per dolo o colpa grave come conseguenza degli atti e dei comportamenti adottati od omessi sia nell'esercizio delle loro funzioni, sia quando si ingeriscano, anche senza legale autorizzazione, nel pagamento, nella riscossione, nella custodia o nel maneggio del denaro pubblico o di valori o materie di proprietà o pertinenza dell'ente.

Alla stessa responsabilità soggiacciono tutti coloro che compiano analoga ingerenza.

ART. 83.

Quando gli amministratori abbiano effettuato spese, o contratto impegni di spese, dando esecuzione a provvedimenti non deliberati o non divenuti esecutivi ai sensi di legge, la responsabilità può essere affermata solo contestualmente all'accertamento dell'esistenza e dell'ammontare del danno e alla condanna al risarcimento.

ART. 84.

Sulla responsabilità di cui all'articolo precedente pronuncia la Corte dei conti.

L'azione spetta al sindaco e al presidente del comitato direttivo della provincia che la promuovono su autorizzazione dei rispettivi consigli.

Quando si discute della responsabilità del sindaco o dei componenti della giunta, o del presidente del comitato direttivo della provincia o dei membri del comitato stesso, la seduta del consiglio è presieduta dal consigliere più anziano del quale non sia in discussione la responsabilità.

Ove il consiglio deliberi l'autorizzazione, il detto consigliere anziano promuove l'azione.

L'azione spetta altresì al comitato di controllo quando il sindaco o il presidente del comitato direttivo della provincia non la promuovono entro il termine di sessanta giorni dallo specifico invito che può essere rivolto anche dopo il diniego di autorizzazione da parte del rispettivo consiglio. Il comitato può sempre intervenire nel giudizio con gli stessi poteri delle altre parti.

Nel giudizio deve intervenire il procuratore generale della Corte dei conti al quale spettano gli stessi poteri delle altre parti.

ART. 85.

I regolamenti comunali e provinciali che disciplinano l'ordinamento degli uffici dettano norme che consentano l'individuazione dei responsabili dei singoli atti.

Tali norme si applicano anche agli altri enti di cui all'articolo 82 della presente legge, in mancanza di norme regolamentari degli enti stessi.

ART. 86.

L'azione di responsabilità decade ove non sia promossa entro cinque anni dai fatti contestati e se non vi sia pronuncia passata in giudicato entro otto anni dai fatti stessi.

TITOLO IV

RISTRUTTURAZIONE E COORDINAMENTO DELLA AMMINISTRAZIONE PERIFERICA DELLO STATO

ART. 87.

Lo Stato riorganizza i propri uffici e servizi periferici, nonché quelli degli enti pubblici statali, negli ambiti territoriali che per ciascuno di essi meglio corrispondono a criteri di massima semplificazione, funzionalità ed economicità, in armonia con i principi della presente legge.

Il Commissario del Governo, residente nel capoluogo della Regione, sovrintende alle funzioni amministrative esercitate dagli organi periferici dello Stato e degli enti pubblici nazionali e le coordina con quelle esercitate dalla Regione.

ART. 88.

Il Governo della Repubblica è delegato ad emanare decreti aventi valore di legge per riorganizzare uffici, servizi ed enti periferici dello Stato, a norma del precedente articolo 87, con l'osservanza dei seguenti principi e criteri direttivi:

- 1) individuazione delle funzioni attualmente esercitate da detti uffici ed enti che possano essere utilmente trasferite o delegate alle Regioni e agli enti locali territoriali in base a criteri di efficienza

ed economicità, di più ampio decentramento e partecipazione democratica e di più efficace coordinamento tra le attività delle Regioni e dei Comuni. L'individuazione deve comprendere anche compiti di base relativi a servizi di carattere nazionale per consentire a tutto il sistema delle autonomie territoriali di svolgere un organico ruolo di governo delle rispettive comunità secondo i principi della presente legge;

2) semplificazione di tutte le strutture statali o parastatali e ristrutturazione degli uffici ed enti residui con differenziazione degli ambiti territoriali secondo le specifiche esigenze dei vari servizi, fermo in ogni caso che gli ambiti anzidetti devono rispettare le delimitazioni dei territori comunali;

3) ristrutturazione e semplificazione, in tale quadro, degli attuali uffici di Prefettura, con ridefinizione dei loro compiti esclusivamente nell'ambito della tutela dell'ordine pubblico e della protezione civile sotto la responsabilità del commissario del Governo nella Regione.

ART. 89.

Il Governo della Repubblica è delegato ad emanare decreti aventi valore di legge per disciplinare l'esercizio delle funzioni del Commissario del Governo, secondo lo articolo 124 della Costituzione, con l'osservanza dei seguenti principi e criteri direttivi:

1) il Commissario del Governo deve essere nominato con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Presidente del Consiglio, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, tra magistrati, docenti universitari e funzionari statali, ed è posto alle dirette dipendenze della Presidenza del Consiglio dei ministri;

2) il coordinamento deve investire le funzioni esercitate da tutti gli organi periferici dello Stato o da enti pubblici nazionali ed aziende dipendenti dallo Stato;

3) le modalità del coordinamento devono essere informate a criteri di organicità, con verifiche periodiche del quadro

degli interventi delle diverse amministrazioni;

4) devono essere definiti i provvedimenti da assumere nei casi di contrasto, per la promozione dei necessari atti secondo le competenze e i procedimenti stabiliti a norma di legge.

ART. 90.

Il Governo della Repubblica è delegato ad emanare decreti aventi valore di legge per il nuovo ordinamento dei segretari comunali e provinciali ai sensi dell'articolo 77 della presente legge.

Nell'esercizio della delega, il Governo si attiene ai seguenti principi e criteri direttivi:

1) rideterminazione delle funzioni tenendo conto del nuovo ordinamento delle autonomie locali;

2) definizione delle funzioni di assistenza giuridico-amministrativa e della responsabilità per il funzionamento dell'apparato amministrativo comunale e provinciale secondo gli articoli 65 e 66 della presente legge;

3) definizione delle funzioni di istruttoria per gli atti deliberativi, di segreteria del consiglio e della giunta, di compimento delle procedure e della esecuzione degli atti in modo da assicurare autenticità agli atti e alle procedure stesse e da favorire la massima collaborazione con gli organi elettivi;

4) affidamento di compiti notarili e di copia per facilitare il funzionamento dell'ente;

5) organizzazione del ruolo di cui all'articolo 68 della presente legge e dei relativi organi di gestione, secondo criteri di elevata professionalità e di gestione democratica con la partecipazione prevalente di rappresentanti regionali e locali, prevedendo le forme di accesso per pubblico concorso, unicità di carriera, corsi di aggiornamento, ampia mobilità, con conservazione, in ogni caso, delle condizioni di carriera ed economiche acquisite.

ART. 91.

Le norme delegate, di cui ai precedenti articoli 88, 89 e 90, saranno emanate entro il 31 dicembre 1981 con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, previo parere della Commissione parlamentare per le questioni regionali.

A tal fine, almeno 90 giorni prima del termine indicato al primo comma, gli schemi dei decreti delegati sono, per un preliminare esame, sottoposti alla Commissione parlamentare che provvederà anche a sentire le Regioni e le associazioni nazionali dei comuni e delle province.

Successivamente, il Consiglio dei ministri sottopone al definitivo parere della Commissione parlamentare gli schemi dei decreti delegati.

DISPOSIZIONI TRANSITORIE E FINALI

ART. 92.

La presente legge entra in vigore il quindicesimo giorno dalla pubblicazione sulla *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica, tranne per quanto diversamente disposto dagli articoli successivi.

ART. 93.

Fino all'entrata in vigore degli statuti, nelle materie che gli statuti dovranno regolare continuano ad applicarsi le norme precedenti alla presente legge.

I comuni e le province adottano gli statuti entro il 31 dicembre 1981.

ART. 94.

Sono abrogati, fatto salvo quanto dispone l'articolo 102 della presente legge, il regio decreto 12 febbraio 1911, n. 297, le norme raccolte nei testi unici approvati con regio decreto 4 febbraio 1915, n. 148, e con il regio decreto 3 marzo

VIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

1934, n. 383; gli articoli da 55 a 64 della legge 10 febbraio 1953, n. 62, l'articolo 3, l'ultimo comma dell'articolo 5, gli articoli 8 e 10 del testo unico 16 maggio 1960, n. 570, e gli articoli 3 e 7 della legge 8 marzo 1951, n. 122; le successive modificazioni delle dette norme, e ogni altra norma incompatibile con la presente legge.

ART. 95.

Per gli adempimenti previsti dal sesto e settimo comma dell'articolo 5 del testo unico 16 maggio 1960, n. 570, il prefetto si intende sostituito dall'organo regionale di controllo. Il provvedimento dell'organo di controllo è definitivo.

ART. 96.

Le norme di cui agli articoli 5 e 6 della legge 8 marzo 1951, n. 122, si applicano al presidente e ai componenti del comitato direttivo della provincia.

ART. 97.

L'articolo 1 della legge 1° giugno 1977, n. 286, è sostituito dal seguente:

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

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

ART. 98.

Il primo comma dell'articolo 4 della legge 1° giugno 1977, n. 286, è sostituito dal seguente:

« Gli amministratori che ricoprono taluna delle cariche indicate nell'articolo precedente decadono da essa di pieno diritto, quando siano condannati, con sentenza divenuta irrevocabile per delitto commesso nella qualità di pubblico ufficiale, o con abuso di poteri o con violazione dei doveri inerenti ad una pubblica funzione ad una pena restrittiva della libertà personale della durata superiore a sei mesi o per qualsiasi altro delitto alla pena della reclusione di durata superiore ad un anno, salvo la riabilitazione, ai termini di legge ».

ART. 99.

Le funzioni assegnate alla provincia dalla legge 10 maggio 1976, n. 319, sono attribuite ai comuni secondo le disposizioni del successivo articolo 104. Le funzioni che la stessa legge attribuisce a consorzi di enti locali vengono attribuite ai comuni che possono esercitarle nelle forme previste dagli articoli da 29 a 41 della presente legge.

ART. 100.

Le norme relative ai segretari comunali e provinciali continuano ad applicarsi fino alla entrata in vigore dei provvedimenti legislativi emanati in base alla delega di cui all'articolo 90 della presente legge.

ART. 101.

L'articolo 2 della legge 3 gennaio 1978, n. 3, è sostituito dal seguente:

« La data per lo svolgimento delle elezioni di cui all'articolo 1 è fissata dal Ministro dell'interno non oltre il sessantesimo giorno precedente quello della votazione ed è comunicato immediatamente ai

VIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

presidenti delle giunte regionali perché provvedano alla convocazione dei comizi e agli altri adempimenti di loro competenza previsti dalla legge ».

È soppresso il primo comma dell'articolo 4 della legge 3 gennaio 1978, n. 3.

ART. 102.

Il quarto comma dell'articolo 9 della legge 8 marzo 1951, n. 122, è sostituito dal seguente:

« La tabella delle circoscrizioni dei collegi è stabilita in conformità a deliberazione del consiglio regionale, su proposta del Ministro dell'interno, con decreto del Presidente della Repubblica, da pubblicarsi sulla *Gazzetta Ufficiale* ».

ART. 103.

Nella determinazione dei distretti scolastici di cui all'articolo 9 del decreto del Presidente della Repubblica 31 maggio 1974, n. 416, la proposta della Regione e il decreto del Ministro della pubblica istruzione devono far coincidere il territorio di ciascun distretto scolastico con quello di una o più unità associative intercomunali.

ART. 104.

Le funzioni già di competenza delle province che in base alla presente legge sono attribuite ai comuni, vengono assunte dai comuni stessi previo trasferimento del relativo personale, al quale devono essere salvaguardate le condizioni economiche acquisite, degli uffici e dei beni ad esse pertinenti, da attuarsi entro un anno dall'entrata in vigore della presente legge mediante intese fra le province e i comuni interessati.

I comuni e le province facenti parte di consorzi costituiti ai sensi del regio decreto 3 marzo 1934, n. 383, e successive modificazioni, devono procedere al loro scioglimento entro il 31 dicembre 1981.

Con l'atto di scioglimento del consorzio, i comuni decidono di assumere singolarmente i servizi o di gestirli mediante l'unità associativa intercomunale, oppure mediante le altre forme di cooperazione e di associazione tra i comuni previste dalla presente legge.

Qualora sia stata costituita un'azienda speciale consortile ed i comuni non intendano utilizzarla trasformandola ai sensi degli articoli 12 e 13 della presente legge, l'azienda deve essere soppressa contemporaneamente al consorzio.

Il personale dei consorzi disciolti e delle aziende sopresse è trasferito presso gli enti o le aziende cui è affidato il relativo servizio, salvaguardando la condizione economica acquisita.

Nello stesso modo dispongono le leggi regionali quando provvedono allo scioglimento o alla riorganizzazione degli enti di cui all'articolo 7 della presente legge.

ART. 105.

Le decisioni dei consigli comunali di cui all'articolo 19, secondo comma, del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616, rimangono efficaci, relativamente alla competenza degli organi, fino all'entrata in vigore dello statuto del comune.

Nella materia regolata dalla norma suddetta, le Regioni possono emanare leggi di coordinamento delle procedure ai sensi dell'articolo 117, ultimo comma, della Costituzione.

ART. 106.

L'articolo 41 della legge 10 febbraio 1953, n. 62, è sostituito dal seguente:

« È istituita nel capoluogo di ogni Regione una Commissione di controllo.

La Commissione è nominata con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri e dura in carica fino alla rinnovazione del consiglio regionale.

Essa è costituita:

a) di un rappresentante del Commissario del governo;

b) di due magistrati della Corte dei conti;

c) di un funzionario dei ruoli civili dell'Amministrazione dello Stato;

d) di tre esperti nelle discipline amministrative iscritti nelle liste elettorali di un comune della Regione, designati dal consiglio regionale. Ogni consigliere regionale, a questi effetti, vota solo per due nominativi.

Con lo stesso decreto sono nominati cinque membri supplenti, uno per ciascuna delle categorie di cui alle lettere a), b), c) e due per la categoria di cui alla lettera d).

I due supplenti della categoria di cui alla lettera d) sono designati dal consiglio regionale contestualmente alla designazione dei tre esperti. Ogni consigliere regionale, a questi effetti, vota per un solo nominativo.

Il presidente della Commissione è eletto dalla Commissione stessa, all'atto del suo insediamento, tra i suoi componenti.

Per la validità delle deliberazioni della Commissione si richiede l'intervento di almeno cinque suoi membri ».

ART. 107.

L'azione di responsabilità di cui all'articolo 84 si promuove con ricorso da depositare presso la segreteria della Corte dei conti.

Il ricorso contiene l'indicazione dei mezzi istruttori e la domanda per assumerli ed è notificato agli interessati contestualmente al decreto del presidente della Corte che fissa il termine per il deposito dei documenti ed eventualmente nomina il consigliere delegato all'istruttoria.

In mancanza di richiesta di mezzi istruttori o quando siano ritenuti sufficienti i documenti depositati contestualmente al ricorso, questo deve contenere domanda di fissazione dell'udienza per la discussione e deve essere notificato con-

testualmente al decreto del presidente della Corte che fissa l'udienza.

Entro il decimo giorno precedente la udienza le parti possono depositare presso la segreteria documenti e istanze per altri mezzi istruttori.

Il presidente, invece di adottare il decreto di cui al secondo comma, ha facoltà di fissare direttamente l'udienza per la discussione.

In ogni caso sull'ammissibilità di tutti i mezzi istruttori decide la Corte.

Gli atti e i documenti compiuti e prodotti nell'interesse del procuratore generale, del comune, della provincia, del comitato di controllo, nonché le decisioni e i provvedimenti sono esenti dalle imposte di bollo e di registro.

Le copie delle decisioni e dei provvedimenti comprese quelle per l'esecuzione e le copie degli atti, tranne le copie degli atti richiesti dai soggetti di cui al comma precedente, sono sottoposte al regime fiscale normale.

ART. 108.

Nelle attività svolte dall'unità associativa intercomunale o per mezzo delle altre forme di collaborazione e associazione, comprese quelle aziendali, ciascun comune è responsabile in solido con gli altri per le obbligazioni validamente assunte e per i fatti illeciti.

Ciascun comune può agire pro quota o per l'intero ed essere convenuto in giudizio anche da solo, salvo il successivo riparto di vantaggi ed oneri.

ART. 109.

Il distintivo del sindaco è costituito da una fascia tricolore da portare a tracolla o cinta attorno ai fianchi.