

# CAMERA DEI DEPUTATI N. 2952

## PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**ZANGHERI, BASSANINI, BARBERA, ANGIUS, PELLICANI, TORTORELLA, RODOTÀ, STRUMENDO, FERRARA, VIOLANTE, BALBO, ALINOVİ, BARBIERI, BECCHI, BORDON, CALVANESE, GHEZZI, GUERZONI, PACETTI, VISCO, ANGELINI GIORDANO, GABBUZZIANI, GEREMICCA, QUERCIOI, RIZZO, SOLAROLI, TADDEI**

*Presentata il 4 luglio 1988*

### Nuovo ordinamento delle autonomie locali

ONOREVOLI COLLEGHI! — 1. Nel quadro delle riforme necessarie per rinnovare e aggiornare il sistema istituzionale, la riforma delle autonomie locali merita di essere annoverata tra quelle assolutamente prioritarie. La crisi istituzionale non concerne infatti soltanto i cosiddetti rami alti dell'ordinamento. Se è vero che essa ha una delle sue principali componenti nella inadeguatezza dell'attuale assetto istituzionale ad offrire canali e strumenti adeguati ad esprimere le esigenze di mutamento sociale, i bisogni reali, le domande politiche che emergono dalla società; e nella sua incapacità di dare, a

questi bisogni e a queste domande, la risposta di una democrazia governante, che dal consenso dei cittadini trae la forza per guidare lo sviluppo economico-sociale, per attuare le trasformazioni e le riforme democraticamente deliberate, per garantire a tutti il lavoro e l'occupazione, per gestire in modo efficiente i servizi collettivi, per tutelare l'ordine pubblico democratico, per affrontare i problemi della qualità della vita e del risanamento dell'ambiente, per armonizzare le esigenze dell'ambiente e quella della protezione della natura; è allora evidente che il processo riformatore non può limitarsi

ad investire i soli « rami alti », ma deve investire le « radici » del sistema delle istituzioni democratiche, e dunque le autonomie locali, chiamate a far fronte alla grande maggioranza delle domande sociali, a garantire la gran parte dei diritti quotidiani dei cittadini.

Vi è oggi un problema di democrazia ed un problema di efficienza: e i due problemi sono inestricabilmente connessi. La inefficienza dell'amministrazione e la disgregazione delle istituzioni fondamentali nascono innanzitutto dal ritardo verificatosi e dalle deviazioni subite nell'attuazione del programma di democratizzazione e articolazione del potere delineato nella Costituzione (articoli 5, 114 e seguenti), come strumento per realizzare l'effettiva partecipazione dei lavoratori alla gestione del potere (articolo 3 della Costituzione), per realizzare dunque la riappropriazione delle scelte da parte dei cittadini.

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

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

Ma una forte diffusione del potere verso centri di autogoverno e di autogestione responsabile rappresenta anche un rimedio essenziale per evitare la burocratizzazione delle stesse istituzioni rappresentative fondamentali, che, in un sistema fondato sulla sola mediazione partitica, finirebbero per perdere la capacità di esprimere ed interpretare le esigenze e le aspirazioni dei cittadini rappresentati.

2. Le considerazioni fin qui accennate, coerenti con la tradizionale ricostruzione del modello costituzionale della Repubblica delle autonomie, sembrano smentite dai processi di centralizzazione e di erosione dei poteri e delle risorse delle auto-

nomie regionali e locali avvenuti in quest'ultimo decennio; e dalla convinzione — diffusa se non prevalente, almeno in Italia — che questi processi siano il prodotto naturale e quindi non reversibile di altri fenomeni, economico-sociali, ben più rilevanti. Regge ancora un sistema istituzionale decentrato, pluralistico, policentrico, di fronte all'internazionalizzazione dell'economia, della finanza, dell'informazione, alla mondializzazione dei mercati, alla trasnazionalizzazione delle imprese? Di fronte all'integrazione militare sovranazionale e alla dimensione ineludibilmente sovranazionale dei problemi dell'ambiente e dell'occupazione, delle politiche fiscali, economiche e monetarie? Di fronte all'emigrazione dei poteri di decisione nelle mani di istituzioni sovranazionali, di grandi concentrazioni economiche e finanziarie, delle banche centrali, delle tecnostutture scientifiche e militari internazionali, degli oligopoli delle comunicazioni di massa? Di fronte all'esigenza di decisioni complesse e rapide e alle conseguenti tendenze alla verticalizzazione e concentrazione dei poteri? O tutto ciò non comporta, inevitabilmente, la compressione, l'emarginazione, la vanificazione del ruolo politico delle autonomie locali, la loro riduzione, come si usa dire, a terminali periferici di decisioni prese a livello statale o addirittura a livello sovranazionale?

Occorre chiedersi, tuttavia, se le soluzioni centralizzatrici costituiscano davvero una risposta adeguata ai problemi nascenti dalla crisi del compromesso tra accumulazione capitalistica e governo politico della redistribuzione sociale; dalla crescente sfasatura tra bisogni e sviluppo delle forze produttive; dall'internazionalizzazione dei mercati della finanza, dell'informazione; dall'emergere di limiti materiali e sociali dello sviluppo e dagli effetti della industrializzazione e dell'urbanizzazione sull'equilibrio ecologico; dalla crisi dell'etica collettiva e dello spirito solidaristico; dai processi demografici (invecchiamento della popolazione e crescente squilibrio tra produttori di reddito

e beneficiari del *welfare*), culturali e sociali (crescita, complessificazione, compartimentazione, personalizzazione dei bisogni), economici (ridotta dinamica della produttività dei servizi pubblici), occupazionali (crescita dell'offerta di lavoro femminile), fiscali (aumentata propensione all'erosione e all'evasione) che caratterizzano lo Stato sociale contemporaneo. Nella cultura politica italiana, la risposta centralistica è prevalente. Ma non lo è nella letteratura dei principali Paesi dell'Occidente. E neppure nella loro più recente evoluzione legislativa, dove il rifiuto di soluzioni centralizzatrici sembra oggi prevalere non solo in Paesi a struttura federale (USA, Germania) ma anche in Paesi retti tradizionalmente da ordinamenti fortemente centralistici, come la Francia.

In effetti, le soluzioni centralizzatrici sono inadeguate, anzi rischiano di risultare controproducenti, in relazione alla soluzione di alcuni dei principali problemi generati dalle grandi trasformazioni di questi anni: come quelli del sovraccarico (*overload*) delle domande al centro, della selezione democratica delle domande sociali, della variazione delle preferenze degli utenti, della crisi di efficienza delle grandi organizzazioni e dei relativi rischi di burocratizzazione, della rivolta fiscale dei contribuenti.

Il modello del governo fortemente accentrato (*big government*) è in difficoltà dappertutto. La società complessa non può essere governata dal centro (e neppure capita e interpretata dal centro, nelle sue esigenze e nei suoi bisogni). Non può essere governata tutta e solo da Roma, e ancor meno da Bruxelles. Oltre una certa soglia dimensionale, le grandi organizzazioni si burocratizzano, perdono trasparenza ed efficienza, e insieme si frammentano e perdono coesione. La programmazione centralizzata appare incapace di dominare una realtà di grande complessità sistemica. Si impone la necessità di una programmazione decentrata, flessibile, policentrica, affidando al centro funzioni di sintesi, di raccordo, di coordinamento.

La scomposizione, frammentazione, diversificazione delle domande sociali richiede risposte articolate e flessibili. Solo un sistema largamente decentrato consente di raccogliere, aggregare, e selezionare le domande (sentite come) realmente prioritarie, adeguare i servizi e gli interventi alla peculiarità delle situazioni demografiche, economiche, sociali, culturali, responsabilizzare gli organi di programmazione e di gestione, attivare solidarietà visibili e controllabili.

Le disfunzioni burocratiche e gli eccessivi costi di un sistema accentrato di *welfare* indirizzano ormai la riflessione e le sperimentazioni sulla riforma dello Stato sociale verso modelli fortemente articolati e decentrati: nei quali al centro sono riservati il compito di definire il contenuto dei fondamentali diritti di cittadinanza e le regole generali (norme-quadro) concernenti l'organizzazione dei servizi e gli *standards* minimi delle prestazioni, e il compito di adottare le grandi decisioni relative all'allocazione e alla ripartizione delle risorse; alle istituzioni locali spetta non soltanto la responsabilità della concreta organizzazione e gestione dei servizi, ma anche la facoltà di compiere, accollandosi gli oneri relativi, proprie scelte allocative e distributive, in ordine alla copertura di bisogni ulteriori, e al miglioramento della qualità dei servizi, oltre il livello fondamentale garantito a tutti i cittadini dalle norme statali (e con risorse statali).

Parimenti impossibile è provvedere dal centro — salvo che per gli indirizzi generali e a maglie larghissime — alla pianificazione del territorio, armonizzando le esigenze dello sviluppo produttivo e del sistema delle infrastrutture, con quelle della più opportuna localizzazione degli insediamenti abitativi, della tutela dell'ambiente, della conservazione e valorizzazione delle risorse naturali e culturali. Dal centro possono venire regole, obiettivi, indirizzi e, con misura, vincoli; tutt'al più, interventi surrogatori, necessariamente limitati all'esercizio di una funzione di temporanea supplenza, di fronte all'inerzia o all'inefficienza delle istitu-

zioni locali. Ma solo in sede locale è possibile costruire in concreto soluzioni aderenti alla peculiarità delle situazioni geografiche, demografiche, economiche, sociali, culturali, alle prospettive e alle scelte delle popolazioni interessate; e, anche perciò, solo in sede locale è possibile trovare soluzioni che ottengano il necessario consenso. Dunque, gli interventi surrogatori o suppletivi centrali non possono avere, nella sostanza, che il fine di stimolare la pianificazione decentrata del territorio, e di evitare che, nel frattempo, ne vengano pregiudicati gli esiti, ledendo magari irreparabilmente (devastazione di risorse naturali o culturali non riproducibili) gli interessi della collettività nazionale come di quella locale.

3. Non è dunque ineluttabile, né incontrastabile il *trend* centralizzatore. Appare anzi in contrasto con le conclusioni che la migliore dottrina ha tratto da una analisi attenta dei processi di trasformazione in atto. Non pensiamo solo alla dottrina straniera. Ma anche a quella italiana: dagli studi di Einaudi sulla autonomia finanziaria degli enti locali, a quelli, da ultimo, di Maiocchi e Padoa Schioppa, che hanno entrambi sostenuto l'esigenza di far fronte agli accennati processi di trasformazione con un decentramento responsabile delle decisioni nel quadro di una programmazione democratica.

Scrivo per esempio Maiocchi: « Una struttura di governo centralizzata risulta quindi più efficace per stabilizzare l'economia, attuare programmi di redistribuzione del reddito e garantire livelli adeguati di produzione dei servizi pubblici che beneficiano l'intera collettività. Vi è tuttavia un limite fondamentale proprio di questa struttura di governo, ossia che essa, garantendo un livello uniforme di prestazioni su tutto il territorio, non tiene conto della diversità del sistema di preferenze che caratterizza ciascuna comunità regionale. Se la produzione dei servizi pubblici, i cui benefici si estendono in un ambito territoriale definito, viene invece affidata all'ente responsabile del governo di quell'area, questo ente potrà fornire il servizio nella quantità e nella qualità ri-

chiesta dai cittadini che ne usufruiscono. La massimizzazione del benessere viene garantita in misura più adeguata in quanto ciascun ente sarà indotto a fornire la combinazione di beni pubblici e beni privati che meglio risponde alle preferenze dei suoi cittadini (...). Una struttura decentrata di produzione dei servizi corrisponde più adeguatamente alle preferenze individuali rispetto ad una struttura centralizzata, che garantisce invece una produzione uniforme su tutto il territorio (...). I vantaggi di una soluzione decentrata risultano rafforzati se consideriamo la mobilità dei fattori della produzione. In realtà, soprattutto per enti territorialmente contigui, che presentino tuttavia una diversità rilevante nella combinazione prescelta fra beni pubblici e privati, può manifestarsi un effetto di concorrenza, nel senso che la scelta della localizzazione può essere influenzata anche sulla base di questa combinazione. Vi sono infine due ulteriori vantaggi che derivano da una soluzione pluralistica del problema allocativo. In primo luogo, la concorrenza fra i diversi produttori stimolerà processi innovativi, in vista di una riduzione dei costi o di miglioramenti di qualità. In secondo luogo, a livello regionale può risultare più evidente il costo reale di un progetto, in quanto le decisioni di spesa sono collegate più direttamente al prelievo delle risorse necessarie per finanziare il progetto ».

Secondo Padoa Schioppa, « ... gli interventi pubblici nell'economia dovrebbero essere attribuiti ad organi operanti al livello più basso compatibile con l'esigenza della legittimazione e con la natura dei problemi che devono essere affrontati, realizzando il maggior grado di decentramento coerente con l'obiettivo perseguito. E i metodi stessi di intervento dovrebbero essere formulati secondo una sorta di criterio del minimo strumento, in base al quale la legislazione e la regolamentazione impedirebbero il ricorso a strumenti "eccessivi" rispetto allo scopo (...). Una concezione del potere pubblico come blocco monolitico, indivisibile nello spazio e nelle funzioni, come un sovrano as-

soluta che solo il suffragio universale preserverebbe dall'abuso, tende a respingere i principi e i canoni di governo dell'economia moderna. Questi principi e quei canoni si inquadrano assai naturalmente in una visione articolata del potere, quale viene elaborata dal pensiero federalista e quale è in parte attuata negli ordinamenti che ad esso si ispirano; una visione, cioè, che affida la salvaguardia dei valori della democrazia non solo al pluralismo dei contendenti nelle competizioni elettorali, ma anche alla pluralità delle funzioni e delle istituzioni del governo ».

4. Il modello costituzionale della Repubblica delle autonomie non è dunque obsoleto né superato. Si tratta invece di dargli concreta attuazione, applicando finalmente il principio programmatico dettato dall'articolo 5 della Costituzione: « La Repubblica adegua i principi e i metodi della sua legislazione alle esigenze delle autonomie e del decentramento ».

Da queste convinzioni muove la presente proposta di legge. Essa intende adeguare alle esigenze delle autonomie, innanzitutto, i principi della legislazione *sulle autonomie*, come premessa necessaria per poter affrontare gli ulteriori problemi dell'adeguamento alle esigenze delle autonomie della legislazione sull'organizzazione delle amministrazioni statali e della legislazione sostanziale di settore. È poi superfluo rilevare che il riferimento costituzionale all'adeguamento dei « metodi » della legislazione alle esigenze delle autonomie non può non trovare invece risposta in sede di riforma della struttura del Parlamento, mediante soluzioni che garantiscano una effettiva partecipazione del sistema delle autonomie alla formazione delle decisioni legislative.

La proposta di legge muove dunque dal riconoscimento della natura e del ruolo degli enti locali come articolazioni democratiche della Repubblica, che concorrono ad assicurare la partecipazione dei cittadini e delle loro organizzazioni alla individuazione dei bisogni, alla definizione delle scelte e degli indirizzi, all'attuazione dei compiti assegnati ai pub-

blici poteri; espressioni politiche delle collettività locali, non meri enti gestori di servizi e di interventi.

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

Ma non meno essenziale, anche a questo scopo, è configurarli come enti di autogoverno responsabile dell'intero complesso degli interventi e dei servizi pubblici che si svolgono in sede locale. Enti a fini generali chiamati non a gestire alcuni servizi e alcuni interventi puntualmente indicati, ma a farsi carico dell'intero arco dei bisogni e degli interessi della collettività locale, con la responsabilità di provvedere a tutti quelli che non siano espressamente riservati alla competenza dello Stato o della regione. Espressione dunque non di una sorta di autodeterminazione settoriale dei cittadini-utenti, ma dell'autogoverno della collettività locale, che attraverso le sue istituzioni rappresentative decide del proprio sviluppo e delle condizioni della propria vita sociale e civile (articoli 2, 4 e 5 della proposta).

Ma si può parlare di autogoverno responsabile, dunque di poteri locali chiamati ad assumersi, nei confronti delle collettività locali, la piena responsabilità del governo del territorio, delle città, dei villaggi, dei servizi collettivi, dello sviluppo economico locale solo se agli enti locali vengono riconosciute competenze organiche, risorse adeguate, autonomia nelle decisioni di spesa, effettiva possibi-

lità di programmare e vincolare le attività pubbliche e private che si svolgono nel loro territorio.

5. Il primo obiettivo della nostra proposta di legge è dunque quello di dare vita a governi locali forti, strumenti per una robusta democrazia locale.

Lo stesso strumento legislativo di riforma dell'ordinamento locale deve essere adeguato a questo obiettivo: non una sorta di nuovo testo unico che pretenda di regolare tutto dal centro (il centralismo dei legislatori può ferire non meno di quello degli apparati e dei governi) ma una legge di principi che lasci spazi sia agli statuti e ai regolamenti di comuni e province e sia, anche utilizzando l'ultimo comma dell'articolo 117 della Costituzione, alle leggi regionali, al fine di garantire la flessibilità necessaria ad adeguare l'ordinamento alla molteplicità e varietà delle situazioni socio-economiche e culturali, delle tradizioni amministrative delle diverse realtà regionali.

Una legge di principi che fa dunque leva sull'autonomia statutaria e normativa degli enti locali (articoli 9 e 10) e sull'autonomia legislativa della regione (articolo 3 e passim.). Ma che non rinuncia ad utilizzare lo strumento della delega legislativa al Governo per la riforma di istituti e normative *statali* connesse o interferenti sull'attività degli enti locali (e così per la riforma dei tribunali amministrativi regionali; per l'istituzione del Dipartimento degli affari regionali e delle autonomie locali della Presidenza del Consiglio e per il trasferimento ad esso delle competenze del Ministero dell'interno in materia di enti locali con la relativa soppressione della Direzione generale dell'Amministrazione civile; per il trasferimento a province e regioni delle funzioni statali concernenti le camere di commercio; per la nuova disciplina del rapporto di impiego locale e della responsabilità degli amministratori; per la revisione delle circoscrizioni provinciali: articoli 50, 51, 38, 48, 49). E non rinuncia neppure a dettare principi per la legisla-

zione sostanziale di settore. E ciò per una precisa scelta politica che si fa carico:

a) dell'impossibilità di definire analiticamente il nuovo assetto delle funzioni prescindendo dalla riforma della disciplina delle relative attività ed interventi pubblici, la quale ha i suoi strumenti propri nelle leggi-quadro di riforma settoriale e nella conseguente legislazione regionale di settore;

b) dell'opportunità di recuperare margini di flessibilità, in relazione alle peculiari situazioni locali, consentendo, entro limiti prestabiliti, alla legislazione regionale di intervenire a precisare gli ambiti e le dimensioni più adeguate per l'esercizio delle funzioni di più incerta o cangiante caratterizzazione.

La legge di riforma assume, perciò una molteplice funzione di quadro; costituisce così anche un quadro di riferimento unitario per le leggi di riforma settoriale (e per la conseguente legislazione regionale), così che tali leggi, nel dettare i principi sostanziali ed organizzativi del nuovo assetto di ciascun settore, non sovvertono la coerenza della trama istituzionale complessiva e non finiscano per sovrapporre o giustapporre in modo disorganico operazioni di riallocazione delle funzioni ispirate a logiche diverse e tra loro incompatibili. Solo nel quadro di una legge generale di riforma è possibile finalizzare le soluzioni organizzative ed il modello funzionale alle esigenze della programmazione unitaria degli interventi e dei servizi sul territorio, dando rilievo alle sedi e agli strumenti di coordinamento orizzontale ed intersettoriale. Il rapporto tra le leggi-quadro di settore (e la conseguente legislazione regionale) e la legge di riforma dell'amministrazione locale, è peraltro, difficilmente riconducibile in termini rigidi, mutuati dalla teoria della gerarchia delle fonti. Anche prescindendo da note difficoltà tecniche (in relazione alla posizione paritaria delle leggi in questione nel sistema

delle fonti), va sottolineato infatti che subordinare in modo rigido le leggi-quadro di settore alle indicazioni contenute nella legge di riforma dell'amministrazione locale rischia di svuotare di buona parte del suo significato il lavoro di analisi e ridisciplina delle funzioni (e delle materie) che deve essere compiuto approfonditamente con riferimento al merito dei problemi di ciascun settore; ma esiste anche il pericolo opposto, per la possibile prevalenza di indirizzi e preoccupazioni di carattere settoriale. La nostra proposta (articolo 1) fa leva sull'articolo 128 della Costituzione per configurare la legge di riforma come una legge in certo modo rafforzata, che le leggi settoriali non possono abrogare o derogare, se non provvedendo ad una espressa modificazione delle sue disposizioni (e dunque ponendosi per ciò stesso fuori da un'ottica puramente settoriale, e confrontandosi apertamente con ipotesi di revisione dell'assetto istituzionale complessivo del sistema delle autonomie).

Ma, sulla base e nel quadro della legge di riforma dell'amministrazione locale, riacquista uno spazio anche la legislazione regionale di ordinamento e di riassetto funzionale dell'amministrazione locale (articolo 3).

Il presupposto di questa soluzione sta in una rigorosa delimitazione di principio (articoli 2, comma 2, e 3, ultimo comma) delle competenze regionali a carattere gestionale o amministrativo operativo, che, definendo nettamente la linea di discriminare tra competenze regionali e competenze degli enti locali infraregionali, elimina il rischio del centralismo regionale ed attenua le preoccupazioni di tipo garantistico. La regione può così recuperare un proprio ruolo nel processo di riorganizzazione dell'amministrazione locale, nel quale essa può oramai intervenire come attore partecipe ma imparziale, e non già come giudice in causa propria. Tale ruolo si esplica innanzitutto nella disciplina e nella promozione delle forme di cooperazione e collaborazione ed asso-

ciazione fra gli enti locali e nell'adattamento del modello organizzativo e funzionale delineato dalla legge di riforma alla peculiarità delle situazioni locali (articolo 3). L'identificazione di precisi compiti e di specifiche responsabilità non significa infatti creare un sistema di amministrazioni locali separate ed isolate, ciascuna costretta nell'orto conchiuso delle funzioni di rispettiva competenza. La nostra proposta muove al contrario dall'esigenza di ricostruire l'amministrazione locale come un sistema unitario, di livelli di governo autonomi ma cooperanti nella realizzazione di obiettivi comuni. Recenti indagini hanno evidenziato gli elementi che, anche nel sistema delineato dalla Costituzione, portano a rigettare uno schema di ripartizione delle funzioni e dei compiti, tra regione ed enti locali, fondato sulla separazione, sulla esclusività delle competenze, sulla netta distinzione di campi e settori di intervento: la regione da un lato, e gli enti locali, dall'altro, non sono (non debbono essere) organismi paralleli che non si incontrano mai (come avviene oggi, in pratica, del comune e della provincia), o al massimo che si incontrano esclusivamente al vertice, nell'ambito della complessiva compagine dell'ordinamento, di cui sono tutti parte, ai sensi dell'articolo 114 della Costituzione. Il modello costituzionale si ispira invece alla collaborazione tra i diversi livelli di amministrazione locale, alla loro concorrenza nel governo dei settori materiali di competenza locale, sulla base di una fondamentale distinzione di ruoli, non di materie o settori di intervento.

Ma le medesime indagini non negano la presenza nel modello costituzionale dell'esigenza di una precisa definizione di compiti e responsabilità, ed anzi la compresenza di elementi garantistici con quelli collaborativi. Del resto, se è vero che in molti settori dell'attività pubblica le esigenze di coordinamento emergono prepotentemente, per la presenza di corposi interessi pubblici di dimensione sopralocale, ed altrettanto prepotentemente emergono le esigenze di integrazione fra

interventi e servizi affidati alla competenza di diversi livelli di governo (cosicché un'impostazione di tipo garantistico finirebbe paradossalmente per tradursi nella esclusione di ogni competenza locale e nell'attribuzione ai livelli di governo di dimensioni maggiori della cura di tutti gli interessi pubblici relativi); è vero anche che la collaborazione tra i diversi livelli di governo e l'attribuzione alle amministrazioni locali del ruolo di efficienti strumenti di articolazione democratica della programmazione (nella fase ascendente e discendente, della determinazione degli obiettivi e della loro specificazione-attuazione) presuppongono che in ogni caso a ciascuna collettività locale ed ai suoi organi rappresentativi sia assegnata una garantita sfera di autonomia, cioè una dotazione di competenze (da esercitarsi senza ingerenze altrui) sufficiente a dare corpo e sostanza all'autogoverno democratico locale.

Vi è dunque l'esigenza di identificare, senza ambiguità, il ruolo dei vari livelli di governo locale, come premessa e vincolo della stessa legislazione regionale sulla ripartizione delle funzioni e dei compiti tra di essi: ogni incertezza in materia finisce col produrre conflittualità ed irresponsabilità politica. La nostra proposta vi provvede con gli articoli 4 e 5.

La convergente azione della legge statale di principio e della legislazione regionale dovrà dunque, in coerenza col modello costituzionale, portare alla realizzazione di uno schema di ripartizione delle funzioni, nel quale la regione si riserva, salvo eccezioni limitate, soltanto funzioni di legislazione, programmazione, indirizzo e coordinamento, affidando invece agli enti locali la gestione degli interventi e dei servizi pubblici.

La centralità riconosciuta al comune e i compiti di programmazione delle province richiedono infatti il potenziamento dei livelli regionali di legislazione, programmazione e coordinamento; il potenziamento cioè di un livello in grado di sfuggire alle pressioni localistiche, ma nello stesso tempo abbastanza vicino alle realtà sociali, economiche e territoriali da



poter consentire quella flessibile programmazione degli interventi che le amministrazioni centrali non sono in grado di realizzare.

Le chiusure municipalistiche di non pochi comuni e le tendenze neocentralistiche di non poche regioni hanno provocato spesso la dispersione di un prezioso potenziale democratico e un varco che ha consentito ad apparati centrali e ad organizzazioni settoriali di inserirsi negli spazi lasciati liberi da una assurda conflittualità.

In tal senso la causa di un nuovo ordinamento delle autonomie fa tutt'uno con quella del rilancio e della ripresa delle regioni perché entrambe impongono l'esaltazione delle fondamentali prerogative che caratterizzano la forza innovatrice delle regioni, e cioè i poteri di legislazione e di programmazione, e al tempo stesso richiedono un ampio e deciso trasferimento agli enti locali delle funzioni amministrative di cui le regioni si sono progressivamente appesantite.

6. Una seconda direttrice di intervento normativo è volta a deregolamentare e ad allentare i pesanti controlli e vincoli che si sono accumulati sugli enti locali, i mille lacci e laccioli che ne paralizzano l'attività e l'iniziativa.

I comuni in particolare sono chiamati a offrire servizi fondamentali alla collettività: sia direttamente, sia attivando l'iniziativa privata o il volontariato. Ma sia l'attività di erogazione che quella di programmazione e di promozione hanno bisogno di far leva su amministrazioni agili e flessibili capaci di competere o di interagire con il mercato e con le sue regole.

Alle responsabilità di programmazione e di gestione, attribuite alle istituzioni democratiche decentrate non può non corrispondere il potere di adeguare mezzi e strutture ai fini. Ciò comporta, innanzitutto, una effettiva autonomia organizzativa, il potere di autodisciplina delle strutture decentrate di governo e degli apparati amministrativi e gestionali da esse dipendenti.

La cultura dell'uniformità, prodotto del modello amministrativo napoleonico,

è, nel nostro paese, ancora dura a morire. Ma l'uniformità organizzativa non consente il flessibile adeguamento delle strutture di governo e di gestione a realtà economiche, sociali, geografiche, culturali e politiche assai articolate e variegate, in ispecie nel caso italiano; e ha comunque effetti deresponsabilizzanti.

In questo senso il progetto fa leva:

a) sul riconoscimento dell'autonomia statutaria e regolamentare dei comuni e delle province; fino a far scegliere ai comuni stessi sia le forme del decentramento (anche regolamentando la stessa eventuale elezione diretta degli organi di decentramento) sia le forme di gestione congiunta o associata dei servizi con altri comuni (intese, gestioni comuni, ecc.) (articoli 9, 10, 19, 25, 27);

b) su un'ampia autonomia organizzativa lasciando scegliere al comune e alla provincia le più idonee forme di organizzazione e assicurando a tal fine le necessarie autonomie normative nel rispetto delle norme del diritto comune (articoli 35, 36, 40, 41).

Nella proposta di riforma vengono così introdotti i seguenti principi: nello svolgimento delle proprie attività i comuni e le province determinano liberamente i contenuti e le forme degli atti da adottare, osservando per i provvedimenti di carattere imperativo esclusivamente le norme poste dalle leggi o dai regolamenti e attenendosi al criterio della ragionevolezza e dell'imparzialità dell'azione amministrativa (articolo 11). Inoltre gli enti locali disciplinano autonomamente, con propri regolamenti di contabilità, la gestione finanziaria e contabile delle entrate e delle spese nonché la gestione patrimoniale, garantendo la piena capacità di agire dell'ente secondo le norme del codice civile e introducendo tecniche e metodi di controllo di gestione e di controllo a *budget* ormai consolidati nelle esperienze delle imprese (articoli 30, 37). Ed infine i comuni e le province determinano liberamente il numero e l'organizzazione dei propri uffici, e provvedono alla ge-

stione dei servizi pubblici scegliendo le forme di gestione più opportune e convenienti (articoli 35, 36). Ciò potrà consentire la utilizzazione di modelli differenziati e di strutture flessibili e dotate a loro volta di limitata autonomia organizzativa (ad esempio attraverso le unità di gestione) cui è preposto un direttore o un comitato tecnico-amministrativo che rispondono direttamente al sindaco e alle giunte.

c) Sulla tendenziale equiparazione del rapporto di impiego pubblico e del rapporto di impiego privato (come suggerito dall'inascoltato Rapporto Giannini), non solo prevedendo l'utilizzazione di esperienze maturate all'esterno della pubblica amministrazione o introducendo contratti a termine o a tempo parziale ma anche ponendo le premesse perché il rapporto di lavoro nelle amministrazioni locali assicuri al lavoratore maggiori diritti (attraverso l'applicazione piena dello Statuto dei lavoratori e il ricorso al giudice ordinario) e consenta alle amministrazioni locali di stimolare le migliori energie dei propri collaboratori. In questo quadro vengono anche previste forme di contrattazione che assicurino maggiori certezze ai lavoratori e alle amministrazioni (articoli 38, 39, 40, 41).

d) Su una drastica revisione del sistema dei controlli preventivi di legittimità limitandoli a poche categorie di atti di particolare rilevanza (gli atti normativi, la determinazione di tariffe, le deliberazioni in materia di assunzioni, concessione o affidamento di pubblici servizi, la costituzione di aziende speciali) di competenza di comitati regionali di controllo riformati sostanzialmente nel loro funzionamento e nella loro composizione (che si è tentato di departitizzare). Assolto in tal modo al precetto dell'articolo 130 della Costituzione, si è prevista l'istituzione di penetranti strumenti di controllo interno di efficienza, efficacia e regolarità della gestione, disciplinati in modo da assicurarne l'imparzialità e il rigore; e si è provveduto ad estendere ai

portatori di interessi diffusi la legittimazione ad agire in sede giurisdizionale delegando nel contempo il Governo a rafforzare, decentrare e snellire l'organizzazione dei TAR e le relative norme procedurali (articoli 45, 47, 51).

7. Governi locali forti presuppongono una adeguata dimensione territoriale. Sia la frammentazione dei piccoli comuni, sia la disparità di dimensioni e i conflitti di interesse fra piccoli e grandi comuni nelle aree metropolitane non consentono l'erogazione di servizi essenziali, l'adeguamento delle infrastrutture, un'adeguata pianificazione del territorio. Nelle aree metropolitane per di più l'assenza di un governo dell'intero territorio determina vuoti che tendono ad essere colmati dal capitale finanziario, spesso in diretto collegamento con ministeri od agenzie nazionali, ovvero da commissari, legittimati da autorità centrali ma spesso subordinati a logiche clientelari e localistiche.

E d'altro canto bisogna prendere atto della scarsa resa (e in alcuni casi del fallimento) delle forme associative (nella versione toscana, in quella emiliano-veneta, in quella prevista dalla legge di riforma sanitaria) che spesso espropriano i comuni e danno vita, attraverso le elezioni di secondo grado, ad organismi responsabili più verso i partiti che verso le istituzioni o le comunità di cui dovrebbero essere emanazione.

Le strade che il progetto percorre per ricomporre una dimensione adeguata per i governi locali sono tre:

a) moduli di collaborazione e di gestione congiunta di servizi assai snelli e affidati all'autonomia dell'Ente (salvo la possibilità delle regioni, in casi estremi, di prevedere forme obbligatorie di collaborazione), senza la bardatura oggi richiesta dalla vigente legislazione (a tal fine si prevedono l'uso delle convenzioni, degli uffici comuni, delle gestioni congiunte, degli accordi di programma) (articoli 22, 23, 24);

b) le unioni di comuni, associazioni fra comuni che si reggono su assemblee

elette in primo grado ovvero che sono il risultato della ricomposizione dei consigli dei piccoli comuni, per i quali si prevedono semplificazioni notevoli dell'apparato degli organi politici (articoli 25, 27); speciali disposizioni concernono le aree montane, mediante una riforma organizzativa e funzionale delle comunità montane (articolo 26);

c) il governo metropolitano. Per le aree metropolitane si rifiuta la coesistenza prevista in altri progetti (e negli ultimi testi del Senato) di quattro livelli nel governo delle aree metropolitane. Non si possono mantenere in piedi sullo stesso territorio metropolitano le municipalità, il comune capoluogo (e i comuni della cintura), la provincia metropolitana, la regione. Né si possono costruire pasticciati compromessi tra soluzioni diverse, moltiplicando strutture istituzionali che finiscono per sovrapporsi senza una chiara distinzione di ruoli e di funzioni. La questione, anche a causa dei vincoli imposti dall'articolo 114 della Costituzione, è tuttavia una di quelle nelle quali è più facile criticare le proposte sul tappeto, che avanzarne di nuove e soddisfacenti. Questa parte del progetto viene dunque proposta... con beneficio di inventario. È questa la ragione che suggerisce una revisione dell'articolo 114 della Costituzione che i presentatori di questa proposta si accingono a proporre.

Più che partire dall'esistente aggiungendo nuovi livelli ci è sembrato preferibile partire dalle funzioni; ecco perché il progetto punta alla creazione di un doppio livello: il primo formato dai municipi cittadini o dell'*hinterland*, a cui sono affidati i servizi alle persone; il secondo formato da un governo metropolitano, cui sono affidati poteri di pianificazione dell'intera area metropolitana e i servizi cosiddetti di area vasta. Ai municipi cittadini è consentito eleggere in secondo grado un'assemblea cittadina, con sole funzioni di rappresentanza e promozione (articoli 28 e 29). Tanto il Governo metropolitano quanto i municipi cittadini dovrebbero nascere al termine di una operazione di ridefinizione delle circoscri-

zioni territoriali (suddivisione in più municipi del Comune capoluogo, delimitazione dell'area metropolitana), da effettuare con i procedimenti indicati negli articoli 28 e 50.

8. Governi locali forti presuppongono un sistema politico locale (oltre che nazionale) autorevole. È un problema questo di indirizzi politici nazionali e locali; ma è vero che riforme istituzionali incisive possono condizionare forme e modi della politica, che nuove regole del gioco possono condizionare il comportamento dei giocatori.

Queste le riforme prospettate nella nostra proposta di legge:

a) strumenti per rilanciare la partecipazione in forme nuove (« carte dei diritti », *referendum* e strumenti di democrazia diretta di tipo propositivo, valorizzazione del volontariato), così allargando la politica al di là dei partiti, raccogliendo quella « politicità » diffusa che rischia altrimenti di essere dispersa e spreca, ovvero racchiusa nei canali (non sempre adeguati) delle sedi generali di rappresentanza (articoli 20, 21, 45). L'obiettivo è quello di rilanciare quella partecipazione che negli anni '70 si era progressivamente tradotta ora in moduli parlamentaristici dilatati sul territorio, ora in sterile allungamento di procedure immutate, ora nella cooptazione di nuovi soggetti nelle vecchie strutture amministrative attraverso la moltiplicazione di organi collegiali, ora nella moltiplicazione di quei moduli consociativi che non consentono una limpida distinzione di responsabilità fra maggioranza ed opposizione;

b) strumenti organizzativi per mantenere distinti i confini tra « politica » e « amministrazione », perseguendo insieme l'obiettivo ambizioso del « primato » della politica e della departitizzazione dell'amministrazione, evitando quella confusione di ruoli fra politica ed amministrazione che nuoce sia alla « politica », costretta a impantanarsi e a perdere slancio progettuale, che all'« amministrazione » feudalizzata ed umiliata.

In questo senso si muovono le norme relative alla attribuzione di responsabilità operative ai dirigenti dei servizi e delle unità di gestione, anche in materia di contratti e appalti; ed anche le norme che prevedono che le gestioni comunali o intercomunali, allorché si tratti di unità operative, abbiano consigli di amministrazione formati da funzionari dei comuni stessi ovvero, allorché si tratti di unità destinate alla erogazione di servizi di grande rilievo politico-sociale (per esempio per la gestione dei servizi sanitari), siano presieduti da un sindaco e formati da assessori dei comuni interessati (articoli 35, 36, 37, 40, 41);

c) una più corretta distinzione di compiti fra consigli e giunta, liberando i consigli di minute incombenze amministrative, spesso fonte di deresponsabilizzanti cogestioni, valorizzando la responsabilità dei sindaci e delle giunte nella direzione dell'amministrazione e garantendo ai consigli incisivi poteri di indirizzo e di controllo, assistiti da strumenti efficaci di ispezione, verifica e valutazione (articoli 13, 14, 37, 47);

d) nuove regole per l'elezione del sindaco (tempi e modalità dell'elezione) per la scelta degli assessori (designati dal sindaco e eletti dal Consiglio a scrutinio palese con unica votazione unitamente all'approvazione della piattaforma programmatica), per la sfiducia (costruttiva), per lo scioglimento del Consiglio in caso di ripetute crisi. Obiettivo di queste nuove disposizioni è garantire la stabilità degli enti locali e la chiara imputazione delle responsabilità delle scelte, base necessaria per consentire agli elettori di individuare con limpidezza chi premiare o punire, evitando cogestioni e scarico di responsabilità fra amministratori e funzionari, fra maggioranza e opposizione, fra partiti e istituzioni, fra i vari livelli di governo. I termini rigorosi per l'elezione degli organi di governo, sanzionati dallo scioglimento dei Consigli, dovrebbero anche contribuire a scoraggiare le pratiche di contrattazione e spartizione dei sindaci e delle giunte su base nazionale, reintroducendo prassi più rispettose delle auto-

mie (articoli 16, 17, 18). Gli obiettivi da ultimo ricordati non possono essere perseguiti senza una riforma delle leggi sulla elezione dei Consigli comunali e provinciali, che consenta al corpo elettorale di contare di più nella scelta degli amministratori e nell'opzione fra programmi e schieramenti alternativi. Si è tuttavia convenuto tra le forze politiche di procedervi con strumenti distinti dalla legge di riforma dell'ordinamento delle autonomie locali. I presentatori della presente proposta di legge si riservano dunque di presentare in materia una proposta autonoma.

9. Dell'autonomia finanziaria degli enti locali, la nostra proposta si occupa solo mediante la determinazione dei principi della disciplina della materia. A noi pare tuttavia assolutamente irrinunciabile, per i riflessi cospicui che ne derivano sullo stesso ordinamento degli enti locali, garantire ad essi fin d'ora un'effettiva autonomia finanziaria. Non solo per quanto riguarda la manovrabilità della spesa (eliminazione dei vincoli di destinazione, da sostituirsi con la determinazione di obiettivi generali e standard minimi definiti in termini fisici), e la sua programmabilità (certezza e prevedibilità delle risorse); ma anche per quanto riguarda la riattivazione del circuito della responsabilità tra prelievo e spesa (dunque la responsabilizzazione dei centri locali di spesa nei confronti dei contribuenti-cittadini-utenti); e per quanto concerne le decisioni relative alla misura del prelievo (pressione fiscale), all'impiego delle risorse prelevate e all'efficienza delle amministrazioni.

L'autonomia finanziaria incentiva fortemente la partecipazione e il controllo democratico dei cittadini sulle scelte politico-amministrative dei governi regionali e locali; sollecita orientamenti selettivi intorno alla determinazione dei bisogni o delle domande da soddisfare; mobilita enti territoriali e collettività locali nella lotta agli sprechi, alle elargizioni clientelari o assistenziali, alla evasione tributaria e all'erosione della base imponibile (restituendo un senso concreto al coinvol-

gimento dei poteri locali nell'attività di accertamento); eccita comportamenti rigorosi nella valutazione dei benefici e dei costi degli interventi e dei servizi pubblici; sollecita l'attivazione di controlli sull'efficienza e sulla efficacia della gestione; incentiva il ricorso a prestazioni volontarie suscettibili di produrre riduzione di costi unitari (e, talora, migliore aderenza alle preferenze del cittadino-utente). Infine, l'autonomia finanziaria può consentire incrementi della pressione tributaria che altrimenti potrebbero provocare fenomeni di rivolta fiscale: se l'aumento del prelievo ha come corrispettivo visibili benefici in termini di qualità dei servizi, dell'ambiente urbano, delle infrastrutture collettive, il rischio di reazioni di rifiuto è assai minore, che non quando tali reazioni sono alimentate dal sospetto che il maggior sacrificio del contribuente valga ad alimentare sprechi, a finanziare burocrazie inefficienti, ad arricchire parassiti e clienti.

D'altra parte, la certezza di risorse proprie, che un sistema di effettiva autonomia impositiva darebbe a Regioni e ad enti locali, è la base per impostare in termini corretti un sistema di programmazione economica policentrica, al quale ciascun soggetto partecipa in posizione di relativa parità, ciascuno disponendo di proprie risorse da mettere in gioco.

Tra i principi indicati nell'articolo 8 della proposta meritano inoltre di essere segnalati:

a) la natura sostitutiva dei tributi propri, che richiedono dunque un conseguente adeguamento della legislazione sui tributi erariali onde evitare aumenti della pressione fiscale complessiva;

b) la finalità essenzialmente perequativa prevista per i trasferimenti erariali, con la fissazione di parametri di ripartizione connessi agli squilibri oggettivi di condizioni socio-economiche o nella dotazione di infrastrutture;

c) la indicizzazione dei trasferimenti e la predeterminazione pluriennale delle

imposte addizionali e compartecipazioni, al fine di realizzare i principi della certezza e programmabilità delle entrate;

d) l'obbligo di copertura finanziaria in caso di attribuzione di nuove funzioni o compiti, o di accollo di nuovi oneri agli enti locali.

Con una disposizione transitoria e finale si provvede poi, in attesa della riforma della finanza locale, a trasferire ai Comuni e ai Governi metropolitani il gettito dell'imposta di circolazione sugli autoveicoli. La minore entrata per lo Stato e le Regioni è compensata dalle minori spese per funzioni che vengono trasferite agli enti locali (per esempio i servizi della motorizzazione civile).

Onorevoli Colleghi! La proposta che sottoponiamo qui al vostro esame differisce notevolmente da quella elaborata nella scorsa legislatura dalla prima Commissione del Senato e dal disegno di legge testé presentato dal Governo. Tanto questi ultimi appaiono cauti nell'innovare e prudenti nel far leva sull'autonomia e sull'autogoverno responsabile delle collettività locali, quanto la nostra proposta è invece innovatrice e coerente col disegno costituzionale della Repubblica delle autonomie. Una mediocre razionalizzazione del vigente ordinamento dell'amministrazione locale non farebbe infatti — a nostro avviso — che perpetuare il malessere istituzionale e il disordine normativo che impedisce a Comuni e Province di far fronte a problemi sempre più impegnativi e complessi. A tutti i colleghi che condividono questa convinzione offriamo, con la presente proposta di legge, una base di discussione che ci sembra più avanzata (\*).

(\*) I presentatori sono grati ad Enzo Modica, Walter Vitali, Pietro Barrera, Francesca Bruni, Ernesto d'Albergo, Antonio Ferrara, Antonio La Forgia, Fulvio Medini, Francesco Merloni, Ferdinando Pinto e Luciano Vandelli per il contributo dato all'elaborazione del testo.

## I N D I C E

## TITOLO I. — PRINCIPI GENERALI E FUNZIONI DELLE AUTONOMIE LOCALI.

- Art. 1.* — Principi generali.
- Art. 2.* — Principi in materia di autonomia degli enti locali.
- Art. 3.* — Ripartizione delle funzioni tra regioni, province e comuni — Ruolo delle regioni.
- Art. 4.* — Ruolo del comune.
- Art. 5.* — Ruolo della provincia.
- Art. 6.* — Programmazione regionale e amministrazione locale.
- Art. 7.* — Programmazione e pianificazione territoriale dei comuni e delle province.
- Art. 8.* — Autonomia finanziaria degli enti locali.
- Art. 9.* — Autonomia statutaria dei comuni e delle province.
- Art. 10.* — Autonomia regolamentare dei comuni e delle province.
- Art. 11.* — Autonomia amministrativa dei comuni e delle province — Libertà delle forme.

## TITOLO II. — GLI ORGANI DEI COMUNI E DELLE PROVINCE.

- Art. 12.* — Organi di governo.
- Art. 13.* — Competenze esclusive dei Consigli.
- Art. 14.* — Funzioni della giunta, del sindaco e del presidente della provincia.
- Art. 15.* — Organizzazione del consiglio e prerogative dei consiglieri.
- Art. 16.* — Termini e procedimento per l'elezione degli organi di governo del comune e della provincia.

*Art. 17.* — Sfiducia e dimissioni degli organi di governo comunali e provinciali.

*Art. 18.* — Scioglimento dei consigli comunali e provinciali.

*Art. 19.* — Decentramento comunale.

## TITOLO III. — PARTECIPAZIONE POPOLARE E INFORMAZIONE DEI CITTADINI.

*Art. 20.* — Principi e strumenti della partecipazione.

*Art. 21.* — Diritti d'accesso e di informazione dei cittadini.

## TITOLO IV. — FORME DI COOPERAZIONE TRA ENTI LOCALI.

*Art. 22.* — Intese, accordi e convenzioni tra i comuni.

*Art. 23.* — Amministrazioni congiunte.

*Art. 24.* — Accordi di programma.

## TITOLO V. — ORDINAMENTI DIFFERENZIATI.

*Art. 25.* — Unioni di comuni.

*Art. 26.* — Comunità montane.

*Art. 27.* — Disposizioni sui comuni minori.

*Art. 28.* — Delimitazione dell'area metropolitana; istituzione del governo metropolitano e riordinamento dei comuni dell'area metropolitana.

*Art. 29.* — Distribuzione delle funzioni nelle aree metropolitane.

## TITOLO VI. — ORGANIZZAZIONE DELLE ATTIVITÀ E DELLE STRUTTURE.

*Art. 30.* — Autonomia contabile.

*Art. 31.* — Bilancio di previsione e conto consuntivo.

- Art. 32.* — Classificazione delle entrate e delle spese.
- Art. 33.* — Gestione delle entrate e delle spese.
- Art. 34.* — Contratti.
- Art. 35.* — Organizzazione degli uffici e della gestione dei servizi.
- Art. 36.* — Unità di gestione e aziende.
- Art. 37.* — Controllo di gestione.
- Art. 38.* — Stato giuridico del personale.
- Art. 39.* — Contratto di lavoro del personale degli enti locali.
- Art. 40.* — Dirigenza.
- Art. 41.* — Direttore generale.
- TITOLO VII. — CONTROLLI E RESPONSABILITÀ.**
- Art. 42.* — Comitato regionale di controllo.
- Art. 43.* — Controllo sugli atti amministrativi ed obbligo di trasmissione.
- Art. 44.* — Pubblicazione ed esecutività delle deliberazioni.
- Art. 45.* — Riesame, revoca ed impugnazione degli atti amministrativi non soggetti a controllo preventivo.
- Art. 46.* — Controlli sostitutivi.
- Art. 47.* — Controllo dell'efficienza e dell'efficacia e vigilanza sulla gestione economico-finanziaria.
- Art. 48.* — Responsabilità degli amministratori e dei dipendenti — Sospensione dall'incarico.
- TITOLO VIII. — DISPOSIZIONI TRANSITORIE E FINALI.**
- Art. 49.* — Norme sulla revisione delle circoscrizioni provinciali.
- Art. 50.* — Delega al Governo per il riordinamento delle circoscrizioni provinciali.
- Art. 51.* — Delega al Governo per la istituzione e disciplina di sezioni per gli enti locali dei TAR.
- Art. 52.* — Trasferimento alla Presidenza del Consiglio dei ministri di attribuzioni del Ministero dell'interno.
- Art. 53.* — Disposizioni finali.
- Art. 54.* — Abrogazione di norme.

## PROPOSTA DI LEGGE

---

### TITOLO I.

#### PRINCIPI GENERALI E FUNZIONI DELLE AUTONOMIE LOCALI

##### ART. 1.

*(Principi generali).*

1. La presente legge stabilisce, in attuazione degli articoli 1, 5, 114, 118 e 128 della Costituzione, i principi fondamentali dell'ordinamento dei poteri locali. A questi principi si attengono, nell'esercizio delle proprie funzioni e poteri e nello svolgimento delle proprie attività, le amministrazioni statali, le regioni, i comuni, le province ed ogni altro soggetto.

2. Le leggi della Repubblica che disciplinano funzioni e attività degli enti locali, comprese le leggi di cui al primo comma dell'articolo 117 della Costituzione, non possono introdurre deroghe ai principi della presente legge, se non mediante espressa modificazione o deroga delle sue disposizioni.

##### ART. 2.

*(Principi in materia di autonomia degli enti locali).*

1. Ai comuni e alle province è riconosciuta autonomia politica, statutaria, organizzativa, finanziaria e amministrativa.

2. Ai comuni, enti di autogoverno delle comunità locali, e alle province, enti di autogoverno intermedi fra comuni e regioni, competono tutte le funzioni pubbliche esercitate a livello locale, salvo che la legge della Repubblica ne riservi espressamente la competenza allo Stato, alla regione o ad altri enti pubblici.



## ART. 3.

*(Ripartizione delle funzioni fra regioni, province e comuni - Ruolo delle regioni).*

1. A sensi del primo e del secondo comma dell'articolo 117 della Costituzione, le leggi regionali, conformandosi ai principi stabiliti dalla presente legge, ripartiscono tra i comuni e le province le funzioni amministrative in modo da assicurare il pieno ed effettivo svolgimento del ruolo assegnato dalla presente legge rispettivamente ai comuni e alle province.

2. Nell'esercizio delle funzioni di cui al comma 1, le regioni garantiscono, nelle forme e nei modi previsti dai rispettivi statuti o da leggi regionali, la partecipazione degli enti locali.

3. La regione esercita, nei confronti delle attività delle amministrazioni locali, poteri di programmazione, coordinamento e indirizzo, nel rispetto dell'autonomia dei poteri locali e con il loro concorso; a tal fine, sentiti gli enti interessati, può promuovere e disciplinare con legge forme di collaborazione e di associazione anche obbligatorie tra i comuni, nelle materie di cui all'articolo 117 della Costituzione.

4. La regione esercita direttamente le sole funzioni amministrative non spettanti allo Stato né agli enti locali, né suscettibili di essere a questi ultimi delegate.

## ART. 4.

*(Ruolo del comune).*

1. Il comune ha il potere e la responsabilità di operare in tutti i campi che riguardino gli interessi della comunità locale.

2. È compito dei comuni promuovere, con atti generali e provvedimenti anche non specificamente previsti dalla legge, lo sviluppo economico e il benessere sociale e civile, nonché tutelare la salute dei cittadini, sempre che le funzioni connesse a detti compiti non risultino attribuite per

la loro rilevanza territoriale ad altri enti. I comuni assicurano la prestazione dei servizi e la realizzazione delle opere e degli interventi che essi ritengano necessari per lo svolgimento dei compiti medesimi.

3. Il comune provvede alla disciplina, pianificazione e gestione del territorio, alla promozione dello sviluppo economico, culturale e sociale della collettività, alla tutela e valorizzazione del patrimonio ambientale.

4. In caso di grave ed urgente necessità, il comune può adottare tutti i provvedimenti necessari per evitare pregiudizi alla collettività locale o per soddisfare bisogni cui non si possa altrimenti provvedere con la necessaria tempestività, in materia di sanità e igiene, edilizia, polizia locale, garanzia dell'alloggio, nonché di uso dei beni comunali.

5. I provvedimenti d'urgenza di cui al comma 4 devono essere adeguatamente motivati ed avere carattere temporaneo. Per la loro esecuzione, il comune può richiedere l'assistenza della forza pubblica.

#### ART. 5.

##### *(Ruolo della provincia).*

1. Nel quadro della legislazione nazionale e regionale e degli obiettivi e priorità della programmazione regionale, le province assicurano lo sviluppo socio-economico equilibrato delle aree geoeconomiche nelle quali si ripartisce la regione, adottando propri atti e strumenti di programmazione generale, settoriale, o territorialmente definita, e coordinando i programmi degli enti locali funzionali operanti nel territorio provinciale.

2. Al fine di assicurare l'equilibrato assetto del territorio nelle aree predette, le province adottano propri strumenti di pianificazione territoriale di coordinamento. Ad esse competono le funzioni di controllo sugli strumenti urbanistici degli enti locali, al fine di verificare la coerenza con la pianificazione regionale e provinciale.

3. Le province esercitano inoltre funzioni di programmazione e di gestione nelle seguenti materie:

a) tutela e valorizzazione dell'ambiente naturale, organizzazione dei relativi servizi;

b) viabilità e pianificazione dei trasporti di interesse provinciale e locale, servizi della motorizzazione civile;

c) tutela, raccolta e grande distribuzione delle risorse idriche, allorché non si provveda mediante la costituzione di enti di bacino idrografico;

d) raccolta, distribuzione e risparmio delle risorse energetiche;

e) promozione delle attività produttive, organizzazione e gestione dei servizi alla produzione, in particolare nel campo dell'industria e della grande distribuzione;

f) controllo dei prezzi;

g) formazione professionale e interventi nel mercato del lavoro;

h) assistenza tecnica amministrativa ai comuni e agli altri enti locali.

#### ART. 6.

*(Programmazione regionale e amministrazione locale).*

1. La regione determina gli obiettivi generali della programmazione economico-sociale e territoriale, e su questa base ripartisce le risorse destinate al finanziamento del programma di investimento degli enti locali.

2. Comuni e province concorrono alla determinazione degli obiettivi contenuti nei piani e programmi dello Stato e delle regioni, e provvedono, per quanto di propria competenza, alla loro specificazione ed attuazione.

3. La legge regionale stabilisce forme e modi della partecipazione degli enti locali alla formazione dei piani e programmi regionali e degli altri provvedimenti della regione, anche attraverso la

convocazione di conferenze tra i soggetti interessati, la creazione di uffici comuni e la conclusione di accordi di programma a norma dell'articolo 24.

ART. 7.

*(Programmazione e pianificazione territoriale dei comuni e delle province).*

1. La legge regionale fissa i criteri e le procedure per la formazione e attuazione degli atti e degli strumenti della programmazione socio-economica e della pianificazione territoriale dei comuni e delle province rilevanti ai fini dell'attuazione dei programmi regionali.

2. La legge regionale disciplina altresì, con norme di carattere generale, modi e procedimenti per la verifica della compatibilità fra gli strumenti di cui al comma 1 e i programmi regionali, ove esistenti.

3. Ai piani e programmi provinciali e comunali vigenti si uniformano tutte le amministrazioni pubbliche operanti nei rispettivi territori, ivi compresa l'amministrazione regionale.

4. La pianificazione territoriale della provincia attua il coordinamento delle più rilevanti scelte territoriali di interesse provinciale, assicura l'ordinato sviluppo degli insediamenti, prevede e programma gli interventi necessari per arrestare la degradazione del territorio e promuoverne la riqualificazione, secondo le esigenze della collettività. La legge regionale disciplina i casi nei quali le destinazioni d'uso del territorio sono rese immediatamente vincolanti e prevalenti sulle previsioni degli strumenti urbanistici comunali, per il perseguimento degli obiettivi della programmazione regionale e provinciale e di specifici obiettivi di tutela ambientale.

ART. 8.

*(Autonomia finanziaria degli enti locali).*

1. Agli enti locali sono assicurate dalla legge risorse finanziarie certe e sufficienti,

in relazione agli oneri relativi all'adempimento dei compiti e all'esercizio delle funzioni ad essi affidati, nonché all'esplorazione dell'autonomia locale nella valutazione e nella cura degli interessi e delle esigenze delle collettività locali.

2. La legge assicura agli enti locali potestà impositiva autonoma nel campo delle imposte, delle tasse e delle tariffe, con conseguente adeguamento compensativo della legislazione tributaria vigente.

3. Le entrate dei comuni sono costituite da:

a) imposte addizionali e compartecipazioni ad imposte erariali o regionali;

b) imposte proprie;

c) tasse e diritti per servizi pubblici;

d) trasferimenti erariali;

e) trasferimenti regionali;

f) altre entrate proprie, anche di natura patrimoniale;

g) proventi di mutui, prestiti ed altre operazioni creditizie.

Le entrate delle province sono costituite dalle imposte, tasse, trasferimenti, e proventi di cui alle lettere a), c), d), e), f), g). Le imposte addizionali e le compartecipazioni di cui alla lettera a) sono determinate per almeno un triennio.

4. I trasferimenti erariali alle amministrazioni locali sono destinati a promuovere la perequazione delle risorse disponibili nelle varie aree del paese. Essi sono determinati dalla legge finanziaria nel loro ammontare complessivo e senza vincolo di destinazione e sono allocati nel bilancio di previsione dello Stato mediante la costituzione di un fondo speciale. L'incremento annuale di detto fondo non può comunque essere inferiore alla percentuale di aumento prevista per le entrate tributarie dello Stato.

5. Nella ripartizione del fondo si ha riguardo alle condizioni economiche e sociali e agli squilibri territoriali e di red-

dito esistenti. Si ha riguardo altresì agli squilibri esistenti nella dotazione di infrastrutture sulla base di rilevazioni operate dalla regione.

6. Le regioni determinano con legge le risorse spettanti a comuni e province per spese di investimento, nonché per le funzioni da esse delegate agli enti locali in relazione alla reale ripartizione nella gestione del servizio e degli altri interventi e sulla base della programmazione regionale.

7. Le tasse, i diritti e le tariffe sono stabiliti dal comune e dalla provincia nel rispetto dei limiti fissati dalla legge. In particolare per i servizi pubblici a domanda individuale gli enti possono determinare corrispettivi a carico degli utenti, anche a carattere non generalizzato.

8. I comuni e le province deliberano la contrazione di mutui per investimenti e l'accensione di prestiti obbligazionari, alle condizioni stabilite dalla legge. Restano ferme le norme vigenti in materia di accesso ai mutui presso la Cassa depositi e prestiti.

9. Tutti i provvedimenti di organi statali e regionali che, direttamente o indirettamente, comportano nuove funzioni od ulteriori compiti agli enti locali, o modificano quelli esistenti aggravandone gli oneri di gestione, devono stabilire le misure con le quali vengono garantite agli stessi le risorse occorrenti per la loro totale copertura. Analogamente devono essere garantite risorse per coprire eventuali soppressioni o riduzioni di entrate già spettanti agli enti locali.

#### ART. 9.

*(Autonomia statutaria  
dei comuni e delle province).*

1. Gli statuti dei comuni e delle province disciplinano, nell'ambito delle norme dettate dalla presente legge, l'organizzazione amministrativa del comune e

della provincia, le attribuzioni ed il funzionamento degli organi, i principi concernenti il decentramento comunale, le forme e i modi di organizzazione dei pubblici servizi, i criteri di organizzazione degli uffici, le forme di accesso dei cittadini alle informazioni e al procedimento amministrativo, le forme e i modi della partecipazione popolare.

2. Lo Statuto, predisposto da un'apposita commissione rappresentativa di tutti i gruppi consiliari, è esaminato e approvato dal consiglio con la maggioranza dei due terzi dei consiglieri assegnati.

3. Lo statuto è trasmesso al competente organo regionale di controllo, ai soli fini della verifica del rispetto delle norme della presente legge. Esso è pubblicato nel *Bollettino ufficiale* della regione, ed entra in vigore il trentesimo giorno successivo.

4. Le modifiche allo Statuto sono adottate con il procedimento di cui al comma 2. Esse possono essere proposte anche dagli organi di decentramento del comune, o da un numero di elettori stabilito dallo statuto medesimo.

#### ART. 10.

*(Autonomia regolamentare  
dei comuni e delle province).*

1. Nel rispetto delle leggi regionali, ed in armonia con le disposizioni dello statuto comunale, i comuni e le province emanano regolamenti per disciplinare l'organizzazione dei propri organi ed uffici, nonché delle aziende ed enti da essi dipendenti, l'esercizio delle loro attribuzioni e le attività pubbliche e private nei settori di competenza comunale.

#### ART. 11.

*(Autonomia amministrativa dei comuni  
e delle province - Libertà delle forme).*

1. Nello svolgimento delle proprie attività, i comuni e le province determinano

liberamente i contenuti degli atti da adottare, osservando, per quanto concerne i provvedimenti di carattere imperativo, esclusivamente le norme esplicitamente poste dalla legge e dai regolamenti.

2. Eccettuati i casi per i quali la legge e il regolamento richiedono l'osservanza di limiti o prescrizioni particolari, gli atti dei comuni e delle province sono adottati secondo il principio della libertà delle forme, purché non siano pregiudicate, anche nel procedimento di formazione dell'atto, la ragionevolezza e l'imparzialità dell'azione amministrativa e siano salvaguardati gli interessi pubblici che debbono essere tenuti presenti nel caso concreto.

3. Il Governo è delegato ad emanare, entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, norme aventi valore di legge con le quali verranno espressamente individuati i provvedimenti a carattere autoritativo che, in quanto incidenti su posizioni costituzionalmente garantite, devono possedere il carattere della nominatività e tipicità. Con tali norme verranno altresì abrogate tutte le disposizioni di legge vigenti in contrasto con i principi di cui ai commi precedenti.

## TITOLO II.

### GLI ORGANI DEI COMUNI E DELLE PROVINCE

#### ART. 12.

*(Organi di governo).*

1. Gli organi di governo del comune sono il consiglio, la giunta, il sindaco.

2. Lo statuto dei comuni capoluogo di provincia e dei comuni con oltre 100.000 abitanti può prevedere l'elezione di un presidente del consiglio.

#### ART. 13.

*(Competenze esclusive dei consigli).*

1. Le competenze del consiglio sono determinate dallo Statuto. Spetta in ogni



caso al Consiglio comunale o provinciale deliberare:

a) lo statuto dell'ente, i regolamenti, l'ordinamento degli uffici e dei servizi;

b) i programmi, i bilanci annuali e pluriennali, le variazioni da una sezione all'altra del bilancio, i conti consuntivi, i piani territoriali e urbanistici, i relativi programmi di attuazione;

c) l'ordinamento del personale;

d) le convenzioni tra enti locali, la costituzione e la modificazione di forme associative e collaborative tra i medesimi;

e) l'istituzione, i compiti e il funzionamento degli organi di decentramento e la disciplina degli strumenti di partecipazione del comune per quanto non disciplinato dallo statuto;

f) l'assunzione diretta dei pubblici servizi, la costituzione di aziende speciali, la concessione dei pubblici servizi, la partecipazione a società di capitali, l'affidamento di attività o servizi mediante convenzione;

g) l'istituzione e l'ordinamento dei tributi e la determinazione delle tariffe per la fruizione dei beni e servizi;

h) gli indirizzi da osservare da parte delle aziende pubbliche e degli enti dipendenti, sovvenzionati o sottoposti a vigilanza;

i) la contrazione di mutui e l'accensione di prestiti obbligazionari;

l) le deliberazioni che comportino rilevanti impegni finanziari o conseguenze patrimoniali, nei limiti stabiliti dallo statuto;

m) le nomine in rappresentanza del comune e della provincia presso enti, aziende o istituti.

2. Gli atti riservati dalla legge alla competenza del consiglio non possono essere adottati in via d'urgenza da altri organi del comune e della provincia.

## ART. 14.

*(Funzioni della giunta, del sindaco e del presidente della provincia).*

1. Alla giunta spetta l'attuazione degli indirizzi e delle deliberazioni del consiglio, nonché la responsabilità generale dell'amministrazione e quanto altro alla stessa attribuito dallo Statuto.

2. La giunta può, sotto la sua responsabilità, adottare in via d'urgenza deliberazioni di competenza del consiglio, sempre che non riguardino le materie di cui all'articolo 13, non sia possibile la convocazione del consiglio e l'urgenza sia dovuta a causa nuova, posteriore all'ultima adunanza consiliare. Su tali deliberazioni la giunta riferisce al consiglio, nella sua prima adunanza, al fine di ottenerne la ratifica. Se la deliberazione non è ratificata dal consiglio entro trenta giorni essa perde efficacia fin dalla sua emanazione.

3. Il sindaco e il presidente della provincia rappresentano rispettivamente il comune e la provincia, ed esercitano le competenze previste dalla presente legge e dallo statuto dell'ente. Spetta inoltre al sindaco o al presidente della provincia formulare le proposte di nomine di cui all'articolo 13, comma 1, lettera *m*). Spetta altresì al sindaco la responsabilità dei provvedimenti di cui all'articolo 4, comma 4.

4. Salvo che nei casi in cui le leggi prevedano il suo intervento come autorità locale di pubblica sicurezza, il sindaco agisce sempre quale organo di governo del comune, attenendosi, per i servizi statali affidati al comune, alle istruzioni eventualmente impartite dal commissario del Governo.

## ART. 15.

*(Organizzazione del consiglio e prerogative dei consiglieri).*

1. L'organizzazione e il funzionamento del consiglio sono disciplinati dal regolamento consiliare, sulla base dei principi determinati dallo statuto.

2. Il consiglio opera in seduta plenaria e attraverso commissioni costituite nel proprio seno rappresentative di tutti i gruppi consiliari. Lo statuto determina i poteri delle commissioni, e ne disciplina l'organizzazione e le forme di pubblicità dei lavori. Alle commissioni non possono essere attribuiti poteri deliberanti, nelle materie di cui all'articolo 13.

3. I consiglieri comunali e provinciali hanno diritto di ottenere dagli uffici del comune e rispettivamente della provincia, nonché dalle loro aziende, enti dipendenti, sovvenzionati o sottoposti a vigilanza, tutte le notizie e le informazioni in loro possesso, utili all'espletamento del proprio mandato. Essi sono tenuti al segreto, nei casi specificamente determinati dalla legge.

4. I consiglieri comunali e provinciali hanno diritto di iniziativa per ogni deliberazione del consiglio. Hanno inoltre il diritto di presentare interrogazioni, anche a risposta scritta, e mozioni.

5. Il sindaco, il presidente della provincia o il presidente del consiglio comunale, ove previsto, sono tenuti a convocare il consiglio entro dieci giorni quando lo richieda un quinto dei consiglieri, con l'ordine del giorno da essi richiesto.

#### ART. 16.

*(Termini e procedimento per l'elezione degli organi di governo del comune e della provincia).*

1. Fino alla data di entrata in vigore di nuove norme in materia di elezioni amministrative, la convalida degli eletti, l'elezione del presidente del consiglio comunale quando previsto dallo statuto, e l'elezione del sindaco ovvero del presidente della provincia devono essere effettuate entro il termine di quaranta giorni dalla proclamazione degli eletti. Decorso inutilmente tale termine, il consiglio è sciolto a norma dell'articolo 18.

2. Il sindaco ovvero il presidente della provincia sono eletti a scrutinio segreto dai rispettivi consigli nel loro seno, a maggioranza assoluta dei consiglieri asse-

gnati, su proposta motivata recante gli indirizzi programmatici da perseguire. Ove nella prima votazione non sia raggiunta tale maggioranza, si procede a votazione di ballottaggio ed è proclamato eletto chi ha riportato il maggior numero di voti e, in caso di parità, il più anziano di età.

3. Nella prima seduta del consiglio successiva alla loro elezione, e comunque non oltre dieci giorni dalla elezione medesima, a pena di decadenza dall'incarico, il sindaco e il presidente della provincia sono tenuti a presentare all'esame del consiglio il programma dell'amministrazione e una proposta di composizione della giunta. Il consiglio approva il programma ed elegge la giunta mediante un'unica votazione, a scrutinio palese, e a maggioranza assoluta dei consiglieri assegnati. Se la votazione ha esito positivo, il sindaco o il presidente della provincia e gli eletti assumono immediatamente l'esercizio delle funzioni. Se ha esito negativo, il consiglio è disciolto, ai sensi dell'articolo 18. I membri della giunta sono scelti tra i consiglieri. Nei comuni con popolazione superiore a 100.000 abitanti i membri della giunta possono essere scelti anche al di fuori del consiglio, in misura non superiore ad un terzo.

#### ART. 17.

*(Sfiducia e dimissioni degli organi di governo comunali e provinciali).*

1. Il sindaco e il presidente della provincia sono tenuti a dimettersi allorché il consiglio abbia, a scrutinio segreto e a maggioranza assoluta dei suoi componenti, approvato una mozione di sfiducia motivata, che indichi espressamente il nome del nuovo sindaco o del nuovo presidente della provincia. La mozione è ammissibile solo se presentata da almeno un decimo dei consiglieri. Essa viene messa in discussione non prima di cinque giorni e non oltre dieci giorni dalla sua presentazione. In assenza di una convocazione il consiglio si riunisce di diritto alle ore sedici del decimo giorno dalla presentazione.

2. Le dimissioni del sindaco o del presidente della provincia e la loro decadenza dall'ufficio per qualunque causa comportano le dimissioni della giunta. Il consiglio provvede alla loro sostituzione, con il procedimento previsto dai commi 2 e 3 dell'articolo 16, entro i successivi trenta giorni. A tal fine esso è comunque convocato, di diritto, alle ore 16 del venticinquesimo giorno successivo alla comunicazione delle dimissioni del sindaco o del presidente della provincia.

3. Alla sostituzione di singoli componenti la giunta dimissionari o cessati dall'ufficio per altra causa, provvede il sindaco. Gli atti di sostituzione, di revoca e di modifica delle deleghe sono comunicati al consiglio nella prima seduta immediatamente successiva.

#### ART. 18.

##### *(Scioglimento dei consigli comunali e provinciali).*

1. I consigli comunali e provinciali vengono sciolti con decreto del presidente della giunta regionale, sentito il consiglio regionale:

a) quando compiano atti contrari alla Costituzione o gravi violazioni di legge;

b) in caso di persistente inosservanza a rendere atti dovuti previsti dalle leggi della Repubblica o della regione;

c) quando non possa essere oggettivamente assicurato il normale funzionamento degli organi per dimissioni o decadenza di almeno la metà dei consiglieri assegnati;

c) quando il bilancio non sia approvato nei termini di cui ai commi 3 e 4.

2. Si provvede, inoltre, allo scioglimento del consiglio comunale o provinciale allorché entro quaranta giorni dalla proclamazione dei consiglieri eletti il consiglio non abbia provveduto alla elezione del sindaco, o, rispettivamente, del presidente della provincia, ovvero non abbia provveduto all'elezione della giunta entro

i successivi dieci giorni. I consigli comunali e provinciali sono disciolti inoltre quando non abbiano provveduto alla sostituzione di sindaci, presidenti della provincia, o giunte dimissionari o comunque decaduti, ovvero alla integrazione di componenti di giunte dimissionari o comunque decaduti, nei trenta giorni successivi alla presentazione delle dimissioni o al verificarsi della causa di decadenza. Sono disciolti altresì, in ogni caso, quando si verificano dimissioni di presidenti della provincia, di sindaci o di giunte per più di due volte nell'arco di sei mesi.

3. Se il progetto di bilancio del comune o della provincia, tempestivamente predisposto dalla giunta, non è approvato dal consiglio nei termini prescritti dalla legge, il presidente della giunta regionale, con lettera notificata ai singoli consiglieri, invita a provvedervi entro i successivi venti giorni. Decorso invano tale termine, provvede allo scioglimento del consiglio.

4. Se il progetto di bilancio del comune o della provincia non è stato predisposto dalla giunta entro il termine prescritto dalla legge per la sua approvazione, il presidente della giunta regionale nomina un commissario con il compito di provvedere a redigere e sottoporre all'esame del consiglio il progetto di bilancio, entro un termine comunque non superiore a 30 giorni. Se il consiglio non approva il bilancio nei successivi quindici giorni, il presidente della giunta regionale provvede allo scioglimento del consiglio stesso.

5. Nei casi di cui ai precedenti commi, le elezioni per il rinnovo dei consigli disciolti devono inderogabilmente essere tenute nei tre mesi successivi al provvedimento di scioglimento. Tale termine può essere prorogato per non più di novanta giorni al solo fine di far coincidere le elezioni con il primo turno elettorale utile previsto dalla legge.

6. Il sindaco, il presidente della provincia e la giunta rimangono in carica, dopo lo scioglimento del consiglio, per l'ordinaria amministrazione e gli atti improrogabili e urgenti. Il consiglio disciolto può essere riunito per l'adozione di atti

urgenti di propria competenza e per l'esercizio delle funzioni di controllo ad esso spettanti.

7. Al decreto di scioglimento è allegata una relazione contenente i motivi del provvedimento. Dell'adozione del decreto di scioglimento è data immediata comunicazione al Senato della Repubblica e alla Camera dei deputati. Il decreto è altresì pubblicato nella *Gazzetta ufficiale* della Repubblica italiana.

#### ART. 19.

*(Decentramento comunale).*

1. I comuni che abbiano una popolazione superiore a 40.000 abitanti debbono prevedere, nei modi previsti dallo statuto, la ripartizione dell'intero territorio in aree di decentramento comunale, comprendenti uno o più quartieri o frazioni contigui.

2. Lo statuto comunale istituisce, in ciascuna delle aree predette, istituzioni di decentramento comunale, determinando la composizione e le funzioni dei loro organi, le forme e i modi della designazione o della elezione anche a suffragio universale dei relativi titolari, i mezzi finanziari, patrimoniali ed organizzativi ad esse attribuiti, gli strumenti della partecipazione popolare alla loro attività, le forme della partecipazione delle istituzioni di decentramento alle attività e deliberazioni del comune.

3. È abrogata la legge 8 aprile 1976, n. 278, e successive modifiche e integrazioni.

### TITOLO III.

#### PARTECIPAZIONE POPOLARE E INFORMAZIONE DEI CITTADINI

#### ART. 20.

*(Principi e strumenti della partecipazione).*

1. I comuni e le province promuovono la partecipazione dei cittadini, delle loro associazioni e delle organizzazioni di volontariato alle proprie attività e all'eser-

cizio delle proprie funzioni, e concorrono ad assicurare ai cittadini le condizioni di effettiva partecipazione alla organizzazione politica del paese.

2. Gli statuti comunali e provinciali disciplinano gli istituti della partecipazione popolare, rinviandone le modalità di attuazione e svolgimento a regolamenti comunali o provinciali. Gli statuti provinciali disciplinano la partecipazione dei comuni alle attività delle province.

3. Lo statuto disciplina l'iniziativa popolare di regolamenti e deliberazioni comunali, e determina le garanzie del loro tempestivo esame da parte del consiglio. Disciplina inoltre i *referendum* per l'approvazione di regolamenti o deliberazioni del comune o della provincia, anche su iniziativa popolare, allorché le proposte di iniziativa popolare non siano state accolte dal consiglio. Disciplina altresì forme e modi della consultazione popolare su problemi di interesse comunale o provinciale.

4. Lo statuto determina le garanzie di imparzialità per il giudizio di ammissibilità delle richieste di *referendum* popolare o di consultazione popolare.

5. Lo statuto può consentire la partecipazione alle consultazioni popolari anche ai giovani non ancora elettori, purché abbiano compiuto i quindici anni, agli elettori non residenti nel comune o nella provincia, ma che esercitano nel territorio comunale o provinciale la propria attività prevalente, nonché agli stranieri o apolidi che siano residenti nel comune o nella provincia.

6. Lo statuto assicura alle associazioni di cui al comma 3 dell'articolo 21, nonché ai cittadini, nel numero minimo fissato dallo Statuto medesimo, il diritto di presentare interrogazioni al Sindaco o al presidente della provincia, e determina le garanzie affinché a tali interrogazioni sia data tempestiva risposta.

#### ART. 21.

*(Diritti d'accesso  
e di informazione dei cittadini).*

1. Tutti gli atti dell'amministrazione comunale e provinciale sono pubblici, ad



eccezione di quelli riservati per espressa indicazione di legge o per effetto di una temporanea e motivata dichiarazione del sindaco o del presidente della provincia che ne vieti l'esibizione in quanto la loro diffusione possa pregiudicare il diritto alla riservatezza delle persone, dei gruppi o delle imprese.

2. Il regolamento assicura ai cittadini, singoli e associati, il diritto di accesso agli atti amministrativi e il rilascio di copie di atti con il pagamento dei soli costi di riproduzione; individua, con norme di organizzazione degli uffici e dei servizi, i responsabili dei procedimenti; detta le norme necessarie per assicurare ai cittadini l'informazione sullo stato degli atti e delle procedure e sull'ordine di esame di domande, progetti e provvedimenti che comunque li riguardano; assicura il diritto dei cittadini di accedere, in generale, alle informazioni di cui è in possesso l'amministrazione.

3. Al fine di rendere effettiva la partecipazione dei cittadini all'attività dell'amministrazione, gli enti locali assicurano l'accesso alle strutture ed ai servizi degli enti stessi, ivi comprese le sale per manifestazioni pubbliche ed i servizi tipografici, agli enti, alle organizzazioni di volontariato, e alle associazioni che perseguono finalità umanitarie, scientifiche, culturali, religiose, politiche, di promozione sociale e civile, di salvaguardia dell'ambiente naturale e del patrimonio culturale e artistico.

#### TITOLO IV.

#### FORME DI COOPERAZIONE TRA ENTI LOCALI

#### ART. 22.

*(Intese, accordi e  
convenzioni tra i comuni).*

1. I comuni, con delibera dei rispettivi consigli, possono stipulare intese, accordi o convenzioni per l'acquisto di beni o la

realizzazione di opere di interesse comune, per la formazione del personale, per l'utilizzazione in comune di beni od uffici anche appartenenti ad uno solo di essi, e per la disciplina dello svolgimento dei servizi gestiti da un solo comune o da una sua azienda nell'interesse e per le esigenze di tutti i comuni stipulanti.

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

3. Per la gestione a tempo determinato di specifici servizi o per la realizzazione di un'opera, lo Stato e la regione nelle materie di propria competenza, possono prevedere forme di convenzione obbligatoria tra i comuni, previa statuizione di un disciplinare-tipo.

#### ART. 23.

*(Amministrazioni congiunte).*

1. I comuni possono stabilire tra loro amministrazioni congiunte al fine di predisporre e adottare unitariamente i piani territoriali di loro spettanza o disporre in comune della utilizzazione di uffici, di beni singoli o di patrimoni. In tal caso i comuni adottano un regolamento che disciplina i rapporti, anche finanziari, tra i comuni, regola i modi e le forme di utilizzazione di personale dipendente dai singoli comuni, determina gli atti da adottarsi previo parere o deliberazione dei consigli dei singoli comuni partecipanti, e prevede, ove necessario, la composizione e le attribuzioni di un organo operativo comune.

2. Amministrazioni congiunte possono essere istituite anche per la gestione di servizi o di aziende intercomunali. In tal caso il regolamento, oltre a disciplinare quanto previsto dal comma 1, può prevedere particolari forme di autonomia amministrativa, contabile e patrimoniale nonché l'istituzione, la composizione e le attribuzioni di un consiglio di ammini-

strazione formato da rappresentanti dei sindaci dei comuni partecipanti, nonché le norme per la elezione del presidente del consiglio stesso e per la nomina di un eventuale amministratore delegato. Il regolamento stabilisce, in relazione alle attribuzioni del consiglio di amministrazione, se i rappresentanti dei sindaci debbano essere scelti tra i componenti la giunta comunale o fra i funzionari dirigenti dei comuni. Sono in ogni caso scelti tra i componenti della giunta, allorché si tratti di servizi di particolare rilievo sociale, ivi compresi i servizi sanitari.

3. Il consiglio d'amministrazione o l'eventuale organo comune di cui al comma 1 gestisce le attività che gli sono affidate nei limiti delle disponibilità finanziarie decise dai singoli comuni, e nel rispetto degli indirizzi da essi fissati. Le sue deliberazioni si considerano adottate collettivamente da tutti i comuni che hanno costituito l'amministrazione congiunta.

#### ART. 24.

*(Accordi di programma).*

1. Per la definizione e l'attuazione di interventi o di programmi di intervento che richiedono, per la loro completa realizzazione, l'azione integrata e coordinata di comuni, province, regioni, amministrazioni statali ed altri soggetti pubblici, o comunque di due o più fra i soggetti predetti, il presidente della giunta regionale, anche su richiesta di uno o più dei soggetti interessati, promuove la conclusione di un accordo di programma che assicuri il coordinamento delle azioni di rispettiva competenza, ne determini i tempi, le modalità, il finanziamento e ogni altro elemento ritenuto opportuno.

2. L'accordo prevede altresì procedimenti di arbitrato, nonché interventi surrogatori di eventuali inadempienze dei soggetti partecipanti, e designa uno o più commissari ai quali l'organo di vigilanza di cui al comma 5 affida la responsabilità dell'esecuzione dei predetti atti e interventi surrogatori.

3. Per verificare la possibilità di concordare l'accordo di programma, il presi-

dente della giunta regionale convoca una conferenza tra i rappresentanti di tutte le amministrazioni interessate.

4. L'accordo è approvato con decreto del presidente della giunta regionale. Il decreto è pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana e nel *Bollettino ufficiale* della regione. L'accordo approvato produce gli effetti dell'intesa di cui all'articolo 81 del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616, determinando, per quanto occorra, la conseguente variazione degli strumenti urbanistici e sostituendo, relativamente ai partecipanti, l'accertamento di conformità e le intese di cui al citato articolo 81, nonché le concessioni edilizie. La variazione degli strumenti urbanistici e la sostituzione della concessione edilizia non si producono senza il consenso del comune interessato nel caso in cui esso non abbia aderito all'accordo.

5. La vigilanza sull'esecuzione dell'accordo di programma è esercitata da un collegio presieduto dal presidente della giunta regionale e composto da rappresentanti degli enti locali interessati in numero non superiore a tre, nonché dal Commissario del Governo nella regione, se all'accordo partecipano amministrazioni statali o enti pubblici nazionali. Il comitato promuove, ove necessario, gli interventi sostitutivi di cui al comma 2, affidandone l'esecuzione al commissario o ad uno dei commissari di cui al medesimo comma 2.

6. Allorché l'intervento o il programma di intervento comporti il concorso di due o più regioni finitime, la conclusione dell'accordo di programma è promossa dalla Presidenza del Consiglio dei ministri, a cui spetta convocare la conferenza di cui al comma 3. Il collegio di vigilanza di cui al comma 5 è in tal caso presieduto da un rappresentante della Presidenza del Consiglio dei ministri, ed è composto dai rappresentanti di tutte le regioni che hanno partecipato all'accordo. La Presidenza del Consiglio dei ministri esercita le funzioni attribuite dal comma 2 al commissario del Governo.

7. Per gli interventi e le opere pubbliche a carico o con contributo dello Stato, il comune, l'ente o l'amministrazione competente può chiedere al Commissario del Governo della regione in cui l'opera o l'intervento ha luogo di convocare un incontro dei rappresentanti degli uffici preposti al rilascio dei relativi nulla osta, pareri, autorizzazioni, concessioni ed altri eventuali atti amministrativi. Nell'incontro, che deve tenersi entro e non oltre 30 giorni dalla data della richiesta ed è presieduto dal Commissario del Governo o da un funzionario delegato, il comune, l'ente o l'amministrazione competente illustra e consegna ai convenuti la documentazione prescritta, integrandola, e adeguandola, se necessario, in base a quanto emergerà nell'incontro. Entro i successivi novanta giorni ciascun ufficio provvede agli atti di propria competenza.

8. I commi 2, 4 e 5 dell'articolo 27 della legge 11 marzo 1988, n. 67, sono abrogati. È altresì abrogato l'articolo 7 della legge 1° marzo 1986, n. 64. Si applicano le norme del presente articolo anche ad accordi di programma in attuazione dell'intervento straordinario nei territori di cui all'articolo 1 del testo unico delle leggi sugli interventi nel Mezzogiorno approvato con decreto del Presidente della Repubblica 6 marzo 1978, n. 218.

#### TITOLO V.

#### ORDINAMENTI DIFFERENZIATI

#### ART. 25.

*(Unioni di comuni).*

1. Due o più comuni tra loro contigui possono costituire una « Unione di comuni » per l'esercizio congiunto di una pluralità di funzioni e servizi.

2. L'atto costitutivo è adottato con il procedimento di cui all'articolo 9 dai singoli consigli comunali interessati. L'atto costitutivo approva lo statuto dell'unione.

3. Lo statuto indica le funzioni e i servizi attribuiti all'unione e quelli attribuiti ai singoli comuni, disciplina i rapporti finanziari tra i comuni e l'unione e regola le forme di partecipazione dei singoli comuni alle attività dell'unione.

4. Sono organi dell'unione: il consiglio, la giunta e il presidente. Per la loro elezione, funzioni e organizzazione si applicano le norme di legge relative ai comuni con popolazione pari a quella complessiva dell'unione.

5. Lo statuto dell'unione può prevedere che il consiglio sia costituito dai consiglieri componenti i singoli consigli comunali, qualora il loro numero complessivo non sia superiore a sessanta. In tal caso, lo statuto dell'unione può stabilire che i consigli dei comuni con popolazione inferiore rispettivamente a mille, tremila e cinquemila abitanti, siano costituite da cinque, nove e undici consiglieri, eletti su liste concorrenti con voto limitato a tre quinti dei consiglieri assegnati.

6. Ove i comuni interessati non abbiano promosso la costituzione dell'unione, la regione può invitarli a compiere una rilevazione sulla congruità delle loro strutture e delle loro risorse finanziarie rispetto al ruolo e ai compiti previsti per i comuni dalla presente legge. Sulla base dei risultati di tali rilevazioni, la regione, consultate, mediante *referendum*, le popolazioni interessate, può disporre con legge la costituzione dell'unione.

#### ART. 26.

(Comunità montane).

1. La regione, sulla base dei criteri stabiliti con proprie leggi, determina i comuni classificati come montani o parzialmente montani e li raggruppa in unioni di comuni, denominate comunità montane, allo scopo di promuovere la valorizzazione delle zone montane e l'esercizio associato delle funzioni comunali. Alle comunità montane si applicano le norme dell'articolo 25.

2. Alle comunità montane la legge regionale può attribuire, oltre alle funzioni proprie dei comuni, anche talune funzioni delle province suscettibili di essere convenientemente esercitate dalle comunità stesse. Alle comunità montane sono altresì attribuite le funzioni pubbliche svolte dai consorzi di bonifica montana e per bacini imbriferi montani. Con decreto del presidente della giunta regionale, si provvede al conseguente trasferimento di uffici, beni, personale e risorse finanziarie.

3. Rimane ferma, ai soli fini tributari, la classificazione operata ai sensi della legge 25 luglio 1952, n. 991, e successive modifiche e integrazioni. Restano ferme altresì le disposizioni vigenti sui finanziamenti e le altre agevolazioni per i territori montani.

#### ART. 27.

*(Disposizioni sui comuni minori).*

1. La regione, sentite le popolazioni interessate, provvede, ai sensi dell'articolo 133 della Costituzione, al riordinamento territoriale dei comuni. In ogni caso la legge regionale detta norme per promuovere e agevolarne la fusione, garantendo le comunità di origine mediante forme di partecipazione e di decentramento dei servizi e adottando misure di incentivazione.

2. La legge regionale può prevedere che, in caso di fusione tra più comuni, possano essere eletti consigli di municipio con funzioni di rappresentanza degli interessi delle comunità originarie. Lo statuto del comune risultante dalla fusione disciplina i modi di elezione, l'organizzazione e le funzioni dei consigli di municipio e degli altri eventuali organi dei municipi.

3. Non possono essere istituiti nuovi comuni per distacco territoriale da altri se la popolazione dei nuovi comuni o di quelli d'origine sia inferiore ai diecimila abitanti.

4. Lo statuto dei comuni con popolazione inferiore a mille abitanti può preve-

dere che il consiglio sia formato da cinque membri eletti su liste concorrenti con voto limitato ai tre quinti dei consiglieri assegnati. In tal caso il consiglio esercita anche le funzioni riservate alla giunta. Lo statuto dei comuni con popolazione inferiore rispettivamente a tremila e cinquemila abitanti possono prevedere che i rispettivi consigli siano composti da nove e undici consiglieri eletti su liste concorrenti con voto limitato ai tre quinti dei consiglieri assegnati.

ART. 28.

*(Delimitazione dell'area metropolitana, istituzione del governo metropolitano e riordinamento dei comuni dell'area metropolitana).*

1. Sono riconosciute come aree metropolitane le zone metropolitane di Roma, Milano, Napoli, Torino, Genova, Bologna e Firenze.

2. Alla delimitazione territoriale di ciascuna area metropolitana si provvede con legge della Repubblica, su proposta della regione, sentiti i comuni e la provincia o le province interessate. Quando l'area metropolitana non coincide con il territorio di una provincia, alla delimitazione dell'area metropolitana e alla conseguente nuova delimitazione delle altre circoscrizioni provinciali si provvede col procedimento di cui all'articolo 50. Il medesimo procedimento è adottato per ogni successiva revisione della delimitazione territoriale dell'area metropolitana.

3. Nell'area metropolitana, l'amministrazione locale si articola in due livelli:

- a) il governo metropolitano;
- b) i municipi.

4. Al governo metropolitano si applicano tutte le norme relative alle province, e ai municipi tutte le norme relative ai comuni, salvo quanto disposto dall'articolo 29.

5. Sono organi del governo metropolitano: l'assemblea metropolitana, la giunta metropolitana e il presidente della giunta metropolitana. Lo statuto metropolitano



prevede altresì l'elezione di un presidente e di un ufficio di presidenza dell'assemblea.

6. A norma degli articoli 117 e 133 della Costituzione, la regione provvede al riordinamento delle circoscrizioni territoriali dei comuni dell'area metropolitana in modo da assicurare il pieno esercizio delle funzioni dei comuni e la razionale utilizzazione dei servizi da essi erogati, nonché il pieno svolgimento del ruolo del governo metropolitano.

7. Nella suddivisione del comune capoluogo dell'area metropolitana in più municipi, ciascuno di essi conserva la denominazione originaria aggiungendovi quella della specifica zona o quartiere. I consigli dei predetti municipi eleggono un'assemblea cittadina cui sono attribuiti compiti di rappresentanza e di promozione delle loro attività. La presidenza dell'assemblea cittadina spetta al sindaco del municipio che comprende la maggior parte del centro storico della città.

#### ART. 29.

##### *(Distribuzione delle funzioni nelle aree metropolitane).*

1. Nel ripartire tra i comuni e le province le funzioni amministrative ai sensi dell'articolo 3 la regione attribuisce al governo metropolitano, oltre alle funzioni di competenza provinciale, le funzioni normalmente affidate ai comuni che per ragioni di economicità e efficienza debbano essere svolte in forma coordinata nell'area metropolitana, nell'ambito delle seguenti materie:

a) pianificazione territoriale dell'area metropolitana;

b) viabilità, traffico e trasporti;

c) tutela e valorizzazione dei beni culturali e dell'ambiente;

d) difesa del suolo, tutela idrogeologica, tutela e valorizzazione delle risorse idriche, smaltimento dei rifiuti;

e) raccolta e grande distribuzione delle acque e delle fonti energetiche.

2. La legge regionale disciplina gli specifici contenuti del Piano territoriale relativo all'intera area metropolitana e dei piani urbanistici dei comuni, nonché i rapporti tra i due strumenti di pianificazione.

3. I comuni dell'area metropolitana possono attribuire ulteriori funzioni al governo metropolitano mediante deliberazioni assunte a maggioranza assoluta dei consiglieri assegnati. Tali deliberazioni sono esecutive allorché siano state adottate con il voto favorevole di almeno i due terzi dei comuni dell'area metropolitana che rappresentino almeno i due terzi della popolazione complessiva residente nell'area stessa.

#### TITOLO VI.

### ORGANIZZAZIONE DELLE ATTIVITÀ E DELLE STRUTTURE

#### ART. 30.

*(Autonomia contabile).*

1. La disciplina per la gestione finanziaria e contabile delle entrate e delle spese nonché per la gestione patrimoniale è stabilita dal regolamento di contabilità del comune e della provincia.

2. Tale disciplina deve garantire, nel rispetto di quanto previsto dalla presente legge, la piena capacità di agire dell'ente, anche secondo le disposizioni del codice civile, per il perseguimento dei propri fini istituzionali.

3. Il regolamento di contabilità determina altresì i criteri per l'introduzione di tecniche di contabilità analitica necessarie alla predisposizione del bilancio di previsione e del conto consuntivo e per l'introduzione del controllo di gestione.

## ART. 31.

*(Bilancio di previsione e conto consuntivo).*

1. L'anno finanziario dell'amministrazione locale decorre dal 1° gennaio di ogni anno.

2. I comuni e le province deliberano entro il mese di novembre di ogni anno un bilancio pluriennale programmatico ed il bilancio di previsione per l'anno successivo formulato sia in termini di competenza che di cassa, osservando i principi dell'universalità, dell'integrità e del pareggio economico e finanziario.

3. Il bilancio indica:

a) l'ammontare presunto dei residui passivi ed attivi alla chiusura dell'esercizio in corso;

b) l'ammontare delle entrate che si prevede di accertare e delle spese che si prevede di impegnare nell'esercizio al quale il bilancio si riferisce;

c) l'ammontare delle entrate che si prevede di riscuotere e delle spese che si prevede di pagare nel medesimo esercizio, senza distinzione tra riscossione e pagamento in conto di competenza e in conto residui.

4. È vietata qualunque gestione di fondi, pertinenti a qualsiasi titolo ai comuni e alle province, al di fuori del rispettivo bilancio.

5. Tutte le entrate debbono essere iscritte nel bilancio di previsione al lordo delle spese di riscossione e di altre eventuali spese ad esso connesse. Tutte le spese devono essere iscritte in bilancio integralmente, senza essere ridotte delle entrate correlative.

6. Entro il 30 settembre di ogni anno i comuni e le province deliberano il conto consuntivo dell'anno finanziario precedente a quello in corso. Al conto consuntivo è allegata l'analitica indicazione, anche mediante rapporti illustrativi, dei risultati economico-sociali, finanziari e patrimoniali della gestione e le relative giu-

stificazioni, in relazione in particolare alle previsioni dei *budget* riferiti ai singoli servizi ed interventi.

7. Appositi allegati fanno specifico riferimento alle unità di gestione e alle aziende dipendenti dagli enti stessi.

#### ART. 32.

*(Classificazione delle entrate e delle spese).*

1. Le entrate dei comuni e delle province sono ripartite nel bilancio di previsione in titoli corrispondenti alle classi indicate al comma 3 dell'articolo 8. Nell'ambito di ciascun titolo esse vengono ulteriormente ripartite secondo schemi autonomamente stabiliti dai singoli enti nel regolamento di contabilità.

2. Le spese sono ripartite nel bilancio di previsione secondo criteri di classificazione definiti autonomamente dai singoli enti nel regolamento di contabilità.

3. Il bilancio o i suoi allegati devono comunque consentire una lettura del bilancio per *budget* complessivi riferiti ai singoli servizi ed interventi specifici.

4. I comuni e le province, in sede di approvazione del conto consuntivo, sono tenuti a classificare le spese secondo criteri stabiliti con legge nazionale al solo fine di garantire una lettura comparata dei dati del settore pubblico allargato. Sino alla data di emanazione della predetta legge gli enti adottano lo schema previsto dalla legge 5 agosto 1978, n. 468, e successive modifiche e integrazioni.

#### ART. 33.

*(Gestione delle entrate e delle spese).*

1. Formano impegno sugli stanziamenti di competenza dell'esercizio le somme dovute in base a legge, a provvedimento amministrativo, contratto od altro atto dell'amministrazione, a creditori determinati o determinabili, sempre che le relative obbligazioni, comprese le quote relative a spese pluriennali, vengano a scadenza entro l'esercizio in corso.

2. Gli impegni di spesa non possono essere assunti senza attestazione della relativa copertura finanziaria. Senza tale attestazione l'atto è nullo di diritto e della eventuale esecuzione rispondono personalmente coloro che vi hanno concorso.

3. I pagamenti sono effettuati, nei limiti delle disponibilità di cassa, sulla base del relativo impegno. Nel regolamento di contabilità dell'ente sono determinati i casi in cui è consentita la coincidenza nello stesso funzionario delle funzioni di ordinatore della spesa e di contabile.

#### ART. 34.

##### *(Contratti).*

1. L'attività contrattuale di comuni e province è finalizzata all'espletamento dei loro fini istituzionali. Essa è regolata dalle norme del diritto civile nel rispetto delle disposizioni contenute nella presente legge.

2. Lo statuto dell'ente determina i casi in cui la stipulazione dei contratti deve essere preceduta da apposita deliberazione indicante, oltre alla delega per gli atti conseguenti:

a) gli scopi che si intendono conseguire;

b) l'oggetto e le clausole qualificanti per il contratto;

c) la scelta della controparte o della procedura prescelta per la sua individuazione.

3. Il contratto deve essere conforme a quanto previsto dalla delibera. In caso di difformità, il contratto è nullo di diritto, fermo restando l'obbligo di indennizzare delle spese sostenute il terzo contraente che in buona fede abbia dato esecuzione al contratto. È ammessa la convalida del contratto, anche a richiesta del contraente.

4. Nel rispetto delle norme comunitarie, i comuni e le province addivengono liberamente alla scelta del contraente,

sulla base di norme predeterminate con apposito regolamento approvato con la maggioranza dei consiglieri assegnati.

5. Per i lavori e le forniture per le quali è richiesta previa deliberazione, i comuni e le province hanno l'obbligo di richiedere al contraente idonea documentazione diretta a comprovarne l'affidabilità e la potenzialità economica e finanziaria anche con riferimento alla manodopera direttamente impiegata. Qualora il contraente intenda avvalersi, per particolari prestazioni, di altre ditte, egli dovrà contestualmente dichiarare, sotto la propria responsabilità, che anche le stesse hanno adempiuto agli obblighi contributivi e che operano nel pieno rispetto della normativa vigente in materia di sicurezza ed igiene del lavoro e degli altri obblighi di legge.

7. I comuni e le province rendono pubblici, nelle forme previste dal regolamento, gli elenchi di coloro che hanno stipulato contratti con l'amministrazione relativi ai lavori di cui al comma 6 con la specificazione del tipo di prestazione e degli importi complessivi.

#### ART. 35.

*(Organizzazione degli uffici e della gestione dei servizi).*

1. Il numero e le competenze degli uffici, nonché il loro raggruppamento in unità amministrative sono liberamente determinati con regolamento da ciascun ente, secondo i criteri stabiliti dallo statuto, in modo tale da assicurarne l'idoneità alla realizzazione degli obiettivi, piani e programmi dell'ente.

2. I comuni e le province provvedono alla gestione dei servizi pubblici, alla produzione di beni e alla gestione di attività rivolte a realizzare fini sociali e a promuovere lo sviluppo economico e civile delle comunità locali nelle seguenti forme:

- a) in economia;
- b) attraverso unità di gestione o aziende;

c) mediante convenzioni con altri comuni e province, ai sensi dell'articolo 22;

d) in concessione a terzi;

e) attraverso la costituzione di società, consorzi o altri organismi di natura privatistica, qualora si renda opportuna, in relazione alla natura del servizio, la partecipazione di altri soggetti pubblici o privati.

3. La scelta delle forme di gestione da adottare viene operata in base a criteri di opportunità e convenienza, che tengano conto delle dimensioni e del tipo di attività, nonché della sua rilevanza economica e sociale.

#### ART. 36.

*(Unità di gestione e aziende).*

1. Le unità di gestione e le aziende sono strutture organicamente preposte alla produzione od erogazione di servizi di natura sia economica che sociale, operanti con autonomia funzionale nell'ambito degli indirizzi fissati dagli organi di governo dell'ente.

2. Il consiglio determina, in relazione alla natura e alla dimensione del servizio, se alla direzione dell'unità di gestione o dell'azienda è preposto:

a) un direttore, nominato dalla giunta, che risponde direttamente al sindaco o al presidente della provincia, cui è affidata la responsabilità generale del funzionamento della struttura;

b) un comitato tecnico-amministrativo, presieduto dal sindaco o dal presidente della provincia e nominato dalla giunta su proposta dello stesso, composto da un direttore e da non più di cinque tecnici, due dei quali scelti all'interno dell'ente.

3. L'organizzazione e il funzionamento di ciascuna unità di gestione o azienda sono disciplinati da un apposito regola-

mento, nel rispetto dei principi fissati dalla presente legge e dallo statuto.

4. Le unità di gestione e le aziende hanno autonomia patrimoniale e contabile, e sono dotate di piena capacità per il compimento degli atti necessari allo svolgimento dell'attività ad esse assegnata, nei limiti fissati dal regolamento istitutivo.

5. Le unità di gestione o le aziende che erogano servizi di natura economica possono contrarre mutui in proprio, concedendo garanzie immobiliari sulle proprie entrate derivanti dall'applicazione delle relative tariffe, nel rispetto delle norme stabilite dal regolamento dell'ente, che fissa altresì il limite massimo dell'indebitamento consentito.

6. La costituzione, soppressione e fusione di unità di gestione o aziende è di competenza del consiglio.

#### ART. 37.

##### *(Controllo di gestione).*

1. Allo scopo di garantire il raggiungimento degli obiettivi ad essi assegnati dalla legge e di quelli autonomamente assunti nell'ambito delle funzioni ad essi spettanti, nonché l'uso razionale delle risorse, i comuni e le province adeguano le modalità di prestazione dei servizi pubblici locali alle esigenze di controllo della gestione.

2. A tal fine i comuni e le province si attengono ai seguenti criteri:

a) ogni attività finalizzata alla prestazione di servizi deve essere effettuata sulla base dell'esplicita determinazione, ove possibile sulla base di indicatori quantitativi, degli obiettivi e delle risorse finanziarie ed organizzative ad essi destinate;

b) ai dirigenti responsabili a norma dell'articolo 41 viene assicurata ampia autonomia gestionale e finanziaria nell'ambito dell'assegnazione globale di risorse finanziarie e organizzative loro attribuite per la realizzazione degli obiettivi predetti;



c) i soggetti responsabili procedono a periodiche valutazioni circa il raggiungimento degli obiettivi fissati ed al confronto tra i costi e i risultati, formulando su tali basi rendiconti globali e puntuali proposte di modifica degli obiettivi o delle risorse assegnate;

d) l'organo comunale e, rispettivamente, quello della provincia che abbia adottato le determinazioni di cui alla lettera a) provvede, sulla base delle proposte di cui alla lettera c) all'eventuale adeguamento degli obiettivi o delle risorse, autorizzando le variazioni al bilancio che si rendano necessarie.

3. Le province e i comuni con oltre 20.000 abitanti, anche sulla base di sperimentazioni, e avvalendosi delle facoltà di stipulare contratti di lavoro a tempo determinato con esperti, fermo restando il possesso dei requisiti richiesti per l'accesso dall'esterno alle qualifiche dirigenziali, provvedono:

a) all'istituzione di apposite unità organizzative con compiti di supporto alle attività di cui al comma 2; ovvero all'attribuzione ad unità esistenti dei medesimi compiti;

b) alla necessaria formazione e qualificazione del personale ed alla distribuzione di incentivi retributivi compatibili con le norme vigenti.

4. Ai fini delle attività di cui al comma 2, lettere a) e c) e al comma 3, lettera b), i soggetti competenti possono avvalersi dell'apporto di società di consulenza, pubbliche o private.

#### ART. 38.

*(Stato giuridico del personale).*

1. I principi e gli istituti fondamentali dello stato giuridico del personale dei comuni e delle province sono disciplinati dalla presente legge.

2. Il Governo è delegato ad emanare, entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, norme aventi valore di legge, con l'osservanza dei seguenti principi:

a) dovranno essere estese ai comuni e alle province le norme della legge 20 maggio 1970, n. 300, e successive modifiche e integrazioni;

b) dovrà essere previsto che l'ammissione all'impiego avvenga secondo procedure che garantiscano condizioni di eguaglianza per tutti gli aspiranti e le scelte più adeguate alle esigenze degli enti, anche attraverso il ricorso all'ufficio del collocamento o a procedimenti di selezione unificati a livello provinciale, sub-regionale e regionale. I decreti delegati dovranno demandare alla legge regionale l'emanazione di norme per l'adozione delle procedure unificate ai sensi del secondo comma dell'articolo 117 della Costituzione;

c) dovrà essere consentito agli enti di stabilire norme speciali, fatto salvo quanto disposto all'articolo 39, per l'assunzione di personale da adibire a mansioni che richiedano specifiche esperienze o specializzazioni. Tali norme dovranno consentire rapporti di impiego a termine o a tempo parziale;

d) dovranno essere disciplinati il regolamento disciplinare ed il procedimento per la destituzione, in modo da temperare le esigenze del buon andamento dell'amministrazione con la tutela dei diritti dei lavoratori;

e) dovrà essere soppresso il ruolo statale dei segretari comunali e provinciali, e dovrà essere prevista la possibilità di un loro inserimento nei ruoli degli enti presso i quali prestano le loro attività, salvaguardando le posizioni economiche acquisite, o in alternativa il loro passaggio all'amministrazione statale.

3. La risoluzione delle controversie relative al rapporto di lavoro, nonché quelle in materia di previdenza e assistenza obbligatorie è demandata al giudice ordinario secondo le norme della legge 11 agosto 1973, n. 533.

## ART. 39.

*(Contratto di lavoro  
del personale degli enti locali).*

1. Gli aspetti dello stato giuridico non regolati a norma dell'articolo 38 e il trattamento economico del personale in servizio presso i comuni e le province sono disciplinati, sulla base di contratti nazionali triennali, tra le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative e le associazioni rappresentative degli enti locali.

2. La legge finanziaria determina preventivamente gli oneri previsti per il rinnovo del contratto nazionale di lavoro per i dipendenti degli enti locali, in relazione a ciascuno degli anni del triennio di sua applicazione e determina altresì gli incrementi dei trasferimenti dal bilancio dello Stato agli enti locali e le eventuali ulteriori modificazioni della disciplina delle entrate locali necessarie per assicurare la copertura finanziaria degli oneri stessi.

3. Lo schema di contratto concordato ai sensi del comma 1 è trasmesso al Ministro del tesoro il quale ne dichiara con proprio decreto la compatibilità con la quantificazione degli oneri previsti dalla legge finanziaria. In mancanza, il Ministro del tesoro restituisce lo schema di accordo alle parti contraenti, ovvero assume le iniziative legislative necessarie per offrire idonea copertura ai maggiori oneri accertati.

4. I contratti nazionali vengono recepiti con delibere dei singoli enti, che possono altresì pervenire ad accordi integrativi, sempre che agli oneri derivanti dagli stessi facciano fronte tramite entrate proprie.

5. Ai fini della definizione degli accordi integrativi di cui al comma 4, così come degli accordi di cui all'articolo 14 della legge 29 marzo 1983, n. 93, le delegazioni sindacali sono formate in proporzione ai voti ottenuti da ciascuna associazione od organizzazione, in base ai risultati delle elezioni appositamente indette

ogni triennio secondo le modalità di esecuzione stabilite con accordo stipulato ai sensi dell'articolo 12 della medesima legge 29 marzo 1983, n. 93. Il medesimo accordo può tener conto, per la rilevazione dell'effettiva rappresentatività, dell'opportunità di istituire specifiche circoscrizioni elettorali relative a particolari enti, categorie o professioni, o per singole aree territorialmente circoscritte all'interno di quelle prese in considerazione.

ART. 40.

(Dirigenza).

1. Ciascun comune o provincia individuale, con atto formale, i posti interni alla propria struttura cui corrispondono funzioni dirigenziali in base a:

a) quantità di risorse umane, strumentali e finanziarie impiegate;

b) complessità dell'organizzazione dei singoli uffici;

c) natura, importanza istituzionale, economica e sociale dei servizi erogati o delle attività erogate.

2. Spetta ai dirigenti la direzione dei servizi e delle unità amministrative secondo i criteri e le norme dettate dagli statuti e dai regolamenti, che si uniformano al principio della distinzione tra compiti di direzione e controllo, spettanti agli organi elettivi, e responsabilità nella gestione amministrativa, spettanti ai dirigenti.

3. I dirigenti sono direttamente responsabili della traduzione in termini operativi degli obiettivi dell'ente, della correttezza amministrativa e dell'efficienza della gestione. Ad essi spettano tutti i compiti, compresa l'adozione di atti che impegnano l'amministrazione verso l'esterno, che la legge e lo statuto espressamente non riservino agli organi di governo dell'ente.

4. I dirigenti godono di autonomia nell'organizzazione degli uffici e del lavoro propri della struttura da essi diretta,

sulla base dei criteri generali fissati dagli organi di governo dell'ente.

5. Le unità amministrative e i loro dirigenti collaborano inoltre con gli organi istituzionali nel processo preparatorio delle deliberazioni della giunta e del consiglio, fornendo, di loro iniziativa, oltre che su richiesta degli organi elettivi o dei consiglieri, i dati e gli elementi conoscitivi utili, nonché le indicazioni delle diverse soluzioni che possono essere scelte per il raggiungimento degli obiettivi posti dagli organi istituzionali, valutandone congruità, efficacia, efficienza e legittimità.

6. Nei casi previsti dal regolamento dell'ente, l'incarico di direzione può essere attribuito mediante contratto regolato dalle norme del codice civile, ove si tratti di persona estranea all'amministrazione, ovvero mediante assegnazione temporanea di un dirigente dell'ente. La nomina è a tempo determinato, vale in ogni caso per un periodo non superiore alla durata in carica degli organi elettivi, ed è rinnovabile.

#### ART. 41.

##### *(Direttore generale).*

1. Allorché lo statuto lo preveda, sovrintende all'organizzazione operativa dell'ente il direttore generale. Esso provvede ad ordinarla secondo un piano generale flessibile, capace di attuare i programmi ed i progetti e di realizzare gli obiettivi dell'amministrazione, perseguendo livelli ottimali di efficienza ed efficacia. Il piano generale organizzativo è sottoposto al sindaco o al Presidente della provincia per l'approvazione da parte degli organi dell'ente.

2. Nell'ambito del piano predetto, il direttore generale, di concerto con i dirigenti preposti alle strutture organizzative dell'ente, adotta misure per la razionale utilizzazione e gestione del personale, avvalendosi, nelle province e nei comuni al di sopra dei 100.000 abitanti, e negli altri comuni, ove il consiglio ne autorizzi con deliberazione la costituzione, di un ufficio di organizzazione e metodo.

3. Il direttore generale, in base all'istruttoria effettuata dal settore competente, esprime parere obbligatorio sulla legittimità delle proposte presentate alla giunta ed al consiglio.

4. Il direttore generale rilascia le attestazioni e le certificazioni che non rientrano nella competenza dei dirigenti di settore. Dispone, in esecuzione delle deliberazioni adottate dalla giunta, le procedure per le gare di appalto. Presiede le gare e roga i contratti in cui l'ente sia parte.

5. Ai fini della nomina del direttore generale gli enti possono avvalersi della facoltà di cui all'articolo 40, comma 6.

6. Nei comuni nei quali non è prevista l'istituzione del direttore generale, i regolamenti dell'ente provvedono alla ripartizione tra i dirigenti delle funzioni di cui ai commi precedenti.

## TITOLO VII.

### CONTROLLI E RESPONSABILITÀ

#### ART. 42.

*(Comitato regionale di controllo).*

1. Per l'esercizio del controllo previsto dall'articolo 130 della Costituzione, è istituito, con decreto del presidente della giunta regionale, il Comitato regionale di controllo sugli atti dei comuni e delle province. La legge regionale può articolarlo in sezioni territoriali disciplinando le modalità di coordinamento tra le stesse, e detta le norme necessarie per regolarne il funzionamento, prevedendo forme di contraddittorio per determinate categorie di atti.

2. Il Comitato regionale di controllo ed ogni sua sezione sono composti da cinque componenti dei quali:

a) uno eletto dal consiglio regionale con la maggioranza dei tre quinti dei consiglieri assegnati, tra magistrati della Corte dei conti, nell'ambito di una terna indicata dal presidente della Corte stessa;

b) uno designato dalla giunta regionale fra i dirigenti della regione;

c) tre eletti dal consiglio regionale, con la maggioranza dei tre quinti dei consiglieri assegnati, di cui:

1) uno iscritto all'albo degli avvocati da almeno dieci anni, con particolare esperienza nel diritto amministrativo, o docente di ruolo di università in materie giuridiche ed amministrative;

2) uno scelto tra coloro che abbiano ricoperto per almeno cinque anni la carica di sindaco, di presidente della provincia o di assessore comunale o provinciale;

3) uno scelto tra magistrati ordinari o amministrativi in quiescenza o funzionari della pubblica amministrazione statale, regionale o locale in quiescenza, con qualifica non inferiore a dirigente o equiparata. Sono inoltre eletti con le stesse modalità cinque componenti supplenti, aventi i requisiti predetti.

3. Ai fini di cui al comma 2 ogni consigliere regionale può presentare candidature corredate da analitici *curricula* personali. Il consiglio vota su ciascuna delle candidature presentate.

4. Il consiglio regionale elegge, tra i componenti effettivi, il presidente ed il vicepresidente del comitato e di ogni sezione. Funge da segretario un dipendente della regione.

5. Il comitato e le sezioni sono rinnovati integralmente in seguito a nuove elezioni del consiglio regionale.

6. I componenti del comitato e delle sezioni, se magistrati, o funzionari, sono collocati fuori ruolo; se dipendenti privati sono collocati in aspettativa non retribuita. Ad essi si applicano le norme relative ai permessi ed alle aspettative previste per gli amministratori locali.

7. Non possono far parte dei comitati regionali di controllo:

a) i membri del Parlamento o dei consigli regionali;

b) gli amministratori degli enti soggetti al controllo del comitato;

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

d) i dipendenti ed i contabili degli enti locali soggetti al controllo del comitato;

e) i componenti di altro comitato regionale di controllo o sue sezioni;

f) i componenti in carica di organi di direzione regionale o provinciale di partiti politici rappresentati nei consigli degli enti locali sottoposti a controllo.

8. L'incompatibilità di cui alla lettera c) del comma 7 non si applica ai magistrati, né ai funzionari dello Stato.

#### ART. 43.

*(Controllo sugli atti amministrativi ed obbligo di trasmissione).*

1. Il controllo di legittimità comporta la verifica della conformità dell'atto alle norme giuridiche che ne regolano la competenza, e ne disciplinano il procedimento di formazione, ne stabiliscono i presupposti o ne vincolano il contenuto, esclusa ogni diversa valutazione dell'interesse pubblico perseguito.

2. Devono essere trasmessi all'organo regionale di cui all'articolo 42 per il controllo di legittimità i bilanci annuali e pluriennali nonché gli atti di cui all'articolo 13, comma 1, lettere a), c), f) e g).

3. Salvo quanto disposto agli articoli seguenti, le deliberazioni indicate nel comma 1 diventano esecutive se, nel termine di venti giorni dalla ricezione delle medesime, il comitato regionale di controllo non abbia adottato un motivato provvedimento di annullamento, dandone nel medesimo termine comunicazione all'ente interessato.

4. Il termine è interrotto, per una sola volta, se prima della sua scadenza il comitato regionale di controllo chieda chiarimenti od elementi integrativi di giudizio all'ente deliberante. In tal caso, il termine per l'annullamento è di dieci giorni dal ricevimento delle controdeduzioni.

5. Le deliberazioni diventano esecutive prima del decorso del termine, se il comi-



tato regionale di controllo dà comunicazione di non aver riscontrato vizi di legittimità.

6. La trasmissione all'organo di controllo delle deliberazioni dichiarate urgenti ai sensi del comma 3 dell'articolo 44, ha luogo entro otto giorni dalla adozione, a pena di decadenza.

7. La legge regionale stabilisce le modalità e i termini, a pena di decadenza, per l'invio delle deliberazioni all'organo di controllo e per la risposta, da parte dell'ente locale, alle richieste di cui al comma 4.

#### ART. 44.

*(Pubblicazione ed esecutività delle deliberazioni).*

1. Tutte le deliberazioni comunali e provinciali sono pubblicate mediante affissione nell'albo, nella sede dell'ente, per quindici giorni consecutivi, salvo specifiche disposizioni di legge.

2. Le deliberazioni non soggette al controllo preventivo di legittimità diventano esecutive l'ottavo giorno dall'inizio della pubblicazione.

3. Nel caso di urgenza, le deliberazioni del consiglio o della giunta possono essere dichiarate immediatamente eseguibili col voto espresso dalla maggioranza dei consiglieri assegnati.

#### ART. 45.

*(Riesame, revoca ed impugnazione degli atti amministrativi non soggetti a controllo preventivo).*

1. Il comitato regionale di controllo, su istanza di un quinto dei componenti il consiglio dell'ente deliberante, degli enti o associazioni di cui all'articolo 21, comma 3, può richiedere la trasmissione di atti del comune o della provincia non soggetti a controllo preventivo in base all'articolo 44 e, ove ravvisi elementi di illegittimità, chiederne il riesame o la revoca all'organo che li ha deliberati.

2. I soggetti di cui al comma 1, esperito inutilmente il procedimento di controllo di cui allo stesso comma 1, possono impugnare l'atto di fronte al tribunale amministrativo regionale o alle sue sezioni per gli enti locali istituite a norma dell'articolo 51.

ART. 46.

*(Controlli sostitutivi).*

1. Quando i comuni e le province omettono di compiere entro i termini fissati dalla legge un atto obbligatorio a contenuto interamente vincolato, il presidente del comitato di cui all'articolo 42, nei modi stabiliti dalla legge regionale, si sostituisce all'organo competente nel compimento dell'atto, che rimane imputato all'ente controllato.

2. Ove l'atto omesso non abbia contenuto interamente vincolato, il presidente del comitato di controllo di cui all'articolo 42, valutate le circostanze, invita l'ente a provvedere fissando un congruo termine. Trascorso invano tale termine, il presidente del comitato regionale di controllo provvede alla nomina di un commissario o di un collegio commissariale con l'incarico di compiere, anche avvalendosi degli uffici del comune o della provincia interessati, e a spese di questi, l'atto, sottoponendolo alla successiva approvazione dello stesso comitato.

3. Gli interventi sostitutivi sono compiuti d'ufficio o su richiesta dei soggetti interessati, del difensore civico regionale, o delle formazioni sociali e associazioni richiamate all'articolo 45.

ART. 47.

*(Controllo dell'efficienza e dell'efficacia e vigilanza sulla gestione economico-finanziaria).*

1. I consigli delle province e dei comuni con popolazione superiore a 20.000 abitanti istituiscono un ufficio per il controllo dell'efficienza e dell'efficacia e per la vigilanza sulla gestione economico-finanziaria.

2. Il responsabile dell'ufficio di cui al comma 1 è designato tra persone estranee al consiglio e non dipendenti dall'ente, d'intesa tra il sindaco o il presidente della provincia e il presidente del maggior gruppo consiliare di opposizione. Esso rimane in carica fino alla scadenza del consiglio. In caso di dimissioni del responsabile dell'ufficio viene effettuata una nuova designazione, con le medesime modalità. Il trattamento economico del responsabile dell'ufficio è equiparato a quello dei dirigenti dell'ente inquadrati nella qualifica apicale.

3. L'ufficio si avvale di norma di personale dipendente dall'ente. Può avvalersi, ovè il responsabile lo ritenga necessario, di personale da assumersi con le modalità di cui all'articolo 37, comma 3, nella misura massima fissata dalla delibera istitutiva. Può avvalersi altresì dell'apporto di società di consulenza, ai sensi dell'articolo 37, comma 4.

4. L'ufficio di cui al comma 1 ha il compito di:

a) raccogliere i dati, la documentazione ed ogni informazione ritenuta idonea sulla messa in opera delle più rilevanti decisioni assunte dal consiglio o dalla giunta circa le attività amministrative dell'ente, e particolarmente di quelle finalizzate alla prestazione di pubblici servizi;

b) operare valutazioni, sulla base di proprie analitiche elaborazioni, sul rapporto tra i risultati e, rispettivamente, gli obiettivi e i costi delle azioni amministrative;

c) vigilare sulla regolarità contabile e sulla gestione economica e finanziaria dell'ente, attestare la corrispondenza del rendiconto alle risultanze della gestione, redigendo apposita relazione nella quale siano evidenziati l'andamento della gestione contabile confrontata con le originarie previsioni di bilancio.

5. L'ufficio trasmette al consiglio, ogni qualvolta lo ritenga, e comunque allorché un quinto dei consiglieri ne faccia richiesta, le proprie valutazioni e i dati, la

documentazione e le informazioni a tale scopo raccolte. Ai dirigenti e ai dipendenti dei comuni e delle province è fatto obbligo di fornire all'ufficio di cui al presente articolo i dati, la documentazione e le informazioni richieste.

6. Il responsabile dell'ufficio e i suoi collaboratori rispondono della verità delle loro attestazioni e adempiono ai loro doveri con la diligenza del mandatario. Ove riscontrino gravi irregolarità nella gestione dell'ente, ne riferiscono immediatamente al consiglio.

#### ART. 48.

*(Responsabilità degli amministratori e dei dipendenti - Sospensione dall'incarico).*

1. Il Governo è delegato ad emanare, entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, norme aventi valore di legge per disciplinare la responsabilità civile e contabile degli amministratori e dei dipendenti degli enti locali, con l'osservanza dei seguenti criteri:

a) limitazione della responsabilità ai casi di dolo o colpa grave, anche nell'azione di rivalsa;

b) salvaguardia del regime di cui all'articolo 18 della legge 8 luglio 1986, n. 349;

c) attribuzione al giudice ordinario della giurisdizione per i casi di responsabilità civile e alla Corte dei conti per i casi di responsabilità contabile.

2. Fino all'entrata in vigore delle predette norme delegate continuano ad applicarsi le disposizioni del titolo VI del testo unico della legge comunale e provinciale, approvato con regio decreto 3 marzo 1934, n. 383.

3. A seguito della condanna di primo grado per reati connessi con abuso delle qualità e delle funzioni di pubblico ufficiale o con violazioni dei doveri che l'esercizio di tale qualità e funzioni comporta, il Commissario del Governo nella

regione dispone la sospensione dall'incarico degli amministratori locali. Allo stesso modo si procede quando viene irrogata, anche con provvedimento non definitivo, una misura di prevenzione.

#### TITOLO VIII.

#### DISPOSIZIONI TRANSITORIE E FINALI

##### ART. 49.

*(Norme sulla revisione delle circoscrizioni provinciali).*

1. Per la revisione delle circoscrizioni provinciali e l'istituzione di nuove province, si applicano i seguenti criteri ed indirizzi:

a) ciascun territorio provinciale deve corrispondere alla zona entro la quale si svolge la maggior parte dei rapporti sociali, economici e culturali della popolazione residente;

b) ciascun territorio provinciale deve avere dimensione tale, per ampiezza, entità demografica, nonché per le attività produttive esistenti o possibili, da consentire una programmazione dello sviluppo che possa favorire il riequilibrio economico, sociale e culturale del territorio provinciale e regionale;

c) l'intero territorio di ogni comune deve far parte di una sola provincia;

d) l'iniziativa dei comuni, di cui all'articolo 133 della Costituzione, deve conseguire l'adesione della maggioranza dei comuni dell'area interessata, che rappresentino, comunque, la maggioranza della popolazione complessiva dell'area stessa, con delibera assunta a maggioranza assoluta dei consiglieri assegnati;

e) di norma, la popolazione delle province risultanti dalle modificazioni territoriali non deve essere inferiore a 200 mila abitanti;

f) l'istituzione di nuove province non comporta necessariamente l'istituzione di uffici provinciali delle amministrazioni dello Stato e degli altri enti pubblici.

2. Ai sensi del secondo comma dell'articolo 117 della Costituzione, le regioni emanano norme intese a promuovere e coordinare l'iniziativa dei comuni di cui alla lettera d) del comma 1.

3. Le circoscrizioni delle province tengono conto dell'eventuale esistenza di aree metropolitane definite dall'articolo 28.

#### ART. 50.

*(Delega al Governo per il riordinamento delle circoscrizioni provinciali).*

1. Il Governo è delegato ad emanare, entro tre anni dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti aventi forza di legge per la revisione delle circoscrizioni delle province, in base ai principi, ai criteri e alle procedure previsti dall'articolo 49 e in modo che nell'ambito di ciascuna regione il numero complessivo delle province non superi di oltre un terzo quello delle province esistenti alla data del 1° gennaio 1988.

2. Le regioni presentano al Governo, entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, una proposta di delimitazione delle circoscrizioni provinciali e di eventuale istituzione di nuove province riguardante i rispettivi territori regionali, secondo i criteri e gli indirizzi di cui all'articolo 49.

3. Sulla base delle proposte delle regioni, ove presentate nei termini, il Governo predispone uno o più schemi di decreti delegati, trasmettendoli, entro i sei mesi successivi, alle regioni interessate e alla Commissione parlamentare per le questioni regionali.

4. La Commissione parlamentare, acquisiti i pareri delle regioni interessate, entro i sei mesi successivi, trasmette al Governo il proprio parere.

5. Il Governo, in caso di pareri favorevoli della regione interessata e della Commissione parlamentare, emana, entro i due mesi successivi, in base agli schemi proposti, uno o più decreti aventi forza di legge.

6. Qualora i pareri previsti dai commi 4 e 5 contengano proposte di modificazione degli schemi di decreti delegati, il Governo predispone nuovi schemi, che sottopone, entro i due mesi successivi, alla Commissione parlamentare, che si pronuncia entro il termine di sessanta giorni. Acquisito il parere, o decorso tale termine, il Governo emana, entro i trenta giorni successivi, i relativi decreti legislativi.

7. I termini previsti dai precedenti commi sono ridotti della metà ai fini della determinazione territoriale delle province derivanti dall'applicazione dell'articolo 28.

#### ART. 51.

*(Delega al Governo per la istituzione e disciplina di sezioni per gli enti locali dei TAR).*

1. Entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, il Governo è delegato ad emanare norme aventi forza di legge ordinaria per disciplinare la istituzione, la composizione e il funzionamento di sezioni per gli enti locali dei tribunali amministrativi regionali, anche decentrate, nonché le norme relative ai procedimenti di loro competenza, in base ai seguenti principi e criteri direttivi:

a) alle sezioni per gli enti locali sono riservati i procedimenti concernenti atti adottati da comuni, province, unioni di comuni, enti o aziende dipendenti da comuni o province;

b) il ricorso è deciso, in prima istanza, da un magistrato amministrativo; in sede di appello dalla sezione nella sua composizione collegiale, escluso il magistrato che ha giudicato in prima istanza;

c) la sezione è composta da un presidente e da tre magistrati amministrativi regionali; nessun magistrato può essere destinato alla sezione per un periodo continuativo superiore a cinque anni;

d) al procedimento si applicano, in quanto compatibili, i principi e le norme che regolano il processo dinanzi ai tribunali amministrativi regionali, con esclusione dell'istituto della sospensione, ma tutti i termini sono ridotti almeno sino a un terzo in primo grado, ed almeno sino alla metà in appello;

e) per i soggetti che abbiano promosso il ricorso ai sensi del presente articolo è comunque escluso il ricorso al tribunale amministrativo regionale in via ordinaria;

f) l'istituzione e l'organizzazione delle sezioni e le norme procedurali devono consentire il tempestivo svolgimento dei procedimenti.

#### ART. 52.

*(Trasferimento alla Presidenza del Consiglio dei ministri di attribuzioni del Ministero dell'interno).*

1. Le attribuzioni conferite al Ministero dell'interno da leggi e regolamenti per tutte le materie inerenti alle regioni, alle province e ai comuni sono trasferite al Presidente del Consiglio dei ministri, che esercita i poteri conseguenti direttamente o per delega ad un Ministro senza portafoglio. Per l'esercizio di detti poteri il Presidente del Consiglio dei ministri, o il Ministro delegato, dispone dei servizi amministrativi inquadrati in un apposito dipartimento della Presidenza del Consiglio, che assume la denominazione di Dipartimento per gli affari regionali e delle autonomie locali. La direzione generale dell'amministrazione civile del Ministero dell'interno è soppressa. Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri si provvederà al trasferimento presso la Presidenza del Consiglio del personale e dei servizi ritenuti necessari per l'assolvimento dei compiti suddetti.



## ART. 53.

*(Disposizioni finali).*

1. I comuni e le province provvedono all'approvazione dello statuto entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge. Fino alla data di entrata in vigore dello statuto, in ciascun comune o provincia continuano ad applicarsi le vigenti disposizioni di legge.

2. Nello stesso termine di cui al comma 1 i comuni e le province adottano il regolamento di contabilità e il regolamento per la disciplina dei contratti. Fino a quella data e in caso di mancata adozione si applicano le disposizioni di legge vigenti in materia.

3. Le regioni adottano le leggi di cui all'articolo 3 entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge.

4. Fino alla data di entrata in vigore della legge sul nuovo ordinamento delle Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura, le funzioni attribuite agli organi centrali e periferici dello Stato in materia di nomine degli organi camerali sono attribuite alle province. Le altre funzioni sono trasferite alle regioni.

5. Le funzioni regionali previste dalle leggi vigenti in ordine all'approvazione di strumenti urbanistici comunali sono attribuite alla provincia, a far data dalla approvazione da parte della regione, del piano territoriale provinciale di cui al comma 4 dell'articolo 7.

6. Fino alla data di entrata in vigore della legge sul nuovo ordinamento della finanza locale, il gettito delle tasse erariali e regionali di circolazione sugli autoveicoli e motoveicoli e delle altre tasse automobilistiche di cui al testo unico delle leggi sulle tasse automobilistiche approvato con decreto del Presidente della Repubblica 5 febbraio 1953, n. 39 e successive modificazioni e integrazioni, nonché all'articolo 4 della legge 16 maggio 1970, n. 281, è attribuito ai governi metropolitani o ai comuni nei quali è residente il proprietario del veicolo.

7. Nell'esercizio delle deleghe previste dalla presente legge si applica il procedimento di cui all'articolo 8 della legge 22 luglio 1975, n. 382.

ART. 54.

*(Abrogazione di norme).*

1. Sono abrogati:

a) il regolamento per l'esecuzione della legge comunale e provinciale approvato con regio decreto 12 febbraio 1911, n. 297, e successive modificazioni e integrazioni;

b) il testo unico della legge comunale e provinciale approvato con regio decreto 4 febbraio 1915, n. 148, e successive modificazioni e integrazioni;

c) il testo unico della legge comunale e provinciale approvato con regio decreto 3 marzo 1934, n. 383, e successive modificazioni e integrazioni, salvo gli articoli 18, primo comma; 20; 23; 24; 84; da 106 a 110; 147; 155.

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

3. Entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge il Governo, con il procedimento di cui all'articolo 53, ultimo comma, emana un testo unico di tutte le disposizioni rimaste in vigore in materia di ordinamento degli enti locali.