10

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 19 SETTEMBRE 1990

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE **ADRIANO CIAFFI**

PAGINA BIANCA

La seduta comincia alle 9,30.

MASSIMO PACETTI, *Segretario*, legge il processo verbale della seduta precedente.

(È approvato).

Sulla pubblicità dei lavori.

PRESIDENTE. Se non vi sono obiezioni, rimane stabilito che la pubblicità della seduta sia assicurata anche mediante impianto audivisivo a circuito chiuso.

(Così rimane stabilito).

Audizione dei sindaci di Napoli e Bari e dei presidenti delle giunte provinciali di Roma, Napoli e Bari.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sui problemi concernenti l'applicazione della legge n. 142 del 1990, l'audizione dei sindaci di Napoli e Bari e dei presidenti delle giunte provinciali di Roma, Napoli e Bari. A causa di concomitanti impegni il sindaco di Roma sarà ascoltato in un'altra seduta, mentre nel corso della mattinata proseguiremo i nostri lavori con le audizioni dei sindaci e dei presidenti delle giunte provinciali di Milano, Torino e Genova.

Come potete notare, si tratta delle aree interessate dal problema della città metropolitana. Le audizioni odierne, quindi, in particolare dovrebbero focalizzare l'attenzione su quella parte della legge che fissa le procedure, i modi e i tempi dell'istituzione della città metropolitana. Naturalmente ciò non impedisce, anzi postula, un inquadramento del problema nell'ambito più vasto del complesso della legge.

Desidero rivolgere un cordiale saluto a tutti gli intervenuti, avvisando che i rappresentanti delle amministrazioni della città di Napoli arriveranno con qualche ritardo; dovrebbero comunque essere presenti per il comune il sindaco, professor Nello Polese e il vicesindaco, dottor Arturo del Vecchio, accompagnati dal segretario generale, dottor Arcadio Martino; per la provincia il presidente della giunta, dottor Salvatore Piccolo. Per la città di Bari ringrazio il sindaco, professor Enrico Dalfino (che ha già partecipato a questa indagine conoscitiva in altra veste), l'ingegner Michele D'Erasmo, consigliere comunale e il presidente della giunta provinciale, professor Domenico Ricchiuti. In rappresentanza dell'amministrazione provinciale di Roma è presente il presidente della giunta, dottor Salvatore Canzoneri.

Propongo di iniziare con le introduzioni e le osservazioni dei nostri ospiti, in aggiunta alle memorie o ai documenti che eventualmente volessero lasciare agli atti, per poi consentire ai colleghi di formulare domande sul complesso degli argomenti al nostro esame.

DOMENICO RICCHIUTI, *Presidente della giunta provinciale di Bari*. Abbiamo predisposto memorie scritte, che lasceremo alla Commissione e che riguardano alcune problematiche ormai note relative alle funzioni assegnate dalla nuova legge, ma abbiamo puntato i riflettori soprattutto su alcuni aspetti finanziari, in particolare

sulle norme che regolano il controllo economico e finanziario e la finanza locale disciplinati dall'articolo 54.

Più nel dettaglio ci siamo riferiti al controllo in materia di variazioni di bilancio da sottoporre a ratifica dei consigli nei sessanta giorni successivi, pena la decadenza. A nostro modo di vedere, infatti, si tratta di una norma che va migliorata e precisata nel senso che il Ministero dovrà indicare in modo tassativo quali variazioni siano soggette a questa normativa: ad esempio, dovrà specificare se lo storno dei fondi effettuato all'interno della spesa corrente debba intendersi o meno come una variazione o se, invece, resti di esclusiva competenza della giunta provinciale, come prevede il testo unico della legge comunale e provinciale.

Nella nostra memoria chiediamo come sia possibile, nel caso in cui lo storno equivalesse a variazione, gestire l'attività legata ad uno storno di fondi con una condizione di sospensiva di sessanta giorni.

Vi sono anche altri problemi sempre attinenti alla materia finanziaria, non da ultimo quello che riguarda la nomina dei revisori per il conto consuntivo del 1989; vorremmo sapere a quale criterio le amministrazioni comunali e provinciali dovranno attenersi e come verrà fissato il compenso per l'attività del collegio.

PRESIDENTE. A quale articolo faceva riferimento?

DOMENICO RICCHIUTI, *Presidente della giunta provinciale di Bari.* Al terzo comma dell'articolo 32 e dell'articolo 57 e all'articolo 54.

PRESIDENTE. A cosa sono relativi i sessanta giorni cui faceva riferimento?

DOMENICO RICCHIUTI, *Presidente della giunta provinciale di Bari.* Sono relativi all'approvazione da parte del consiglio dell'atto con cui la giunta ha effettuato lo storno dei fondi o le variazioni.

PRESIDENTE. A quale articolo si riferisce?

DOMENICO RICCHIUTI, *Presidente della giunta provinciale di Bari.* Al comma 3 dell'articolo 32.

Da ultimo, dicevo, vi è il problema che riguarda la stessa vita futura di questi enti, vale a dire l'aspetto finanziario. A nostro modo di vedere, l'impostazione data dall'articolo 54 della legge n. 142 è corretta e positiva in via generale; a mio avviso, tuttavia, sarebbe necessario precisare, relativamente al comma 5, che i trasferimenti erariali debbono garantire i servizi locali indispensabili ed essere ripartiti in base a criteri obiettivi che tengano conto della popolazione, del territorio e delle condizioni socio-economiche, oltre che essere almeno pari alla spesa. A tale proposito, avanziamo una proposta circa l'ammontare della spesa ed il modo di calcolare la medesima, fissando cioè una sorta di « spesa storica » con gli elementi che la compongono.

Inoltre, ci permettiamo di sottolineare che, avendo il legislatore fissato nel numero di 23 il minimo per eleggere la giunta e dar luogo all'eventuale sfiducia costruttiva, sarebbe anche utile non tornare ad introdurre la maggioranza qualificata per quanto riguarda l'approvazione dei bilanci. Infatti, vi è stato un momento, alcuni anni fa, in cui era sufficiente la maggioranza semplice per l'approvazione dei bilanci di previsione.

PRESIDENTE. Ringrazio il presidente della giunta provinciale di Bari, professor Ricchiuti, per le sue valide osservazioni. Cedo ora la parola al dottor Dalfino, sindaco di Bari.

ENRICO DALFINO, *Sindaco di Bari.* Cercherò di non ripetere quanto ho già detto nel corso della precedente audizione. In particolare, vorrei svolgere due rapidissime riflessioni concernenti l'una l'area metropolitana e l'esercizio delle funzioni comunali in generale, l'altra la posizione delle realtà meridionali. A tale riguardo, ritengo che i problemi del Mezzogiorno siano ancora, come mi pare generalmente riconosciuto, problemi di diversificazione.

Per quanto concerne il primo punto, sottolineo subito che noi viviamo una realtà comunale che presenta una notevolissima diversificazione nei rapporti tra la giunta ed il consiglio. Conosciamo tutti la realtà precedente; in quella attuale, a mio avviso, la collocazione della giunta come organo competente « in via residuale » è diversa da quella precedente, in cui essa rappresentava una sorta di prolungamento del consiglio comunale per l'espletamento dell'attività esecutiva. Pertanto, la posizione del consiglio comunale, con la competenza in materia di organizzazione dell'ente, configura per il medesimo un'assimilazione ad organi di legislazione ed indirizzo, mentre in precedenza esso era organo di amministrazione, per così dire, « compatta ». Pertanto, a me sembra fondamentale prevedere – sia nell'ambito di una revisione, che ritengo non attuale, della legge, sia in fase di attuazione dello statuto – la possibilità per il consiglio di operare in una posizione di autonomia rispetto all'esecutivo, soprattutto con riferimento alle attività concernenti lo statuto e l'area metropolitana.

In attuazione della legge, prima di ogni modificazione, potrebbe funzionare la conferenza dei capigruppo alla quale spetta, nell'ambito della nuova normativa sulle autonomie, una legittimazione particolare. Tale previsione può rappresentare il nucleo normativo al fine di consentire una migliore funzionalità del consiglio stesso, proprio attraverso l'ausilio della conferenza dei capigruppo. In altri termini, affidare tutta la tematica – che è di grosso impegno – dello statuto e dell'area metropolitana alla giunta ed al sindaco mi pare aggravi ulteriormente la situazione di organi impegnati in una attività di amministrazione già notevole (almeno per quanto riguarda comuni dell'ampiezza di Bari o, a maggior ragione, di città come Napoli e Roma). Pertanto, mentre da una parte si graverebbero questi due organi di un compito non facile, da svolgere peraltro a tempo pieno, dall'altra si subordinerebbe l'attività del consiglio all'iniziativa del sindaco e della giunta. Voglio dire, cioé, che occorrerebbe rendere più funzionale il consiglio comunale attraverso una legittimazione della conferenza dei capigruppo.

Per quanto riguarda la nostra esperienza, abbiamo ritenuto di affiancare al tavolo di lavoro della giunta un tavolo istituzionale di tutte le energie politiche del consiglio. Ciò potrebbe consentire un'attività parallela a quella della giunta, che deve occuparsi anche dell'amministrazione. In sede di scelte politiche e di proposta al consiglio ritengo non sia una scelta ragionevole quella di lasciare la giunta sola rispetto ai compiti di promozione ed impulso per la formazione dello statuto e per la delimitazione dell'area metropolitana.

Credo che questa impostazione possa stimolare nel breve periodo una riflessione da parte dell'organo legislativo relativamente ad una disciplina del consiglio comunale in termini di autonomia rispetto al sindaco ed alla giunta. Tale riflessione può essere meglio approfondita in sede di autorganizzazione comunale, laddove si potrebbe prevedere una disciplina maggiormente articolata della conferenza dei capigruppo e dell'eventuale suo presidente.

Questo non per moltiplicare gli organi comunali, ma per dare funzionalità ad un « passaggio » giunta comunale-sindaco-consiglio comunale attraverso un organo nell'ambito del quale si provveda ad una mediazione di quel rapporto e in cui si realizzi una intensa attività di organizzazione. Faccio tale affermazione perché nutro la preoccupazione che non si provveda sollecitamente agli adempimenti relativi allo statuto e all'area metropolitana per la coincidenza dei compiti; infatti, alla luce della mia esperienza, posso affermare che il sindaco e la giunta municipale hanno una serie di incombenze che li costringono ad un lavoro a tempo pieno.

Vorrei precisare che ho fatto questo *flash* iniziale prevedendo sia una possibilità immediata di disciplina attraverso l'attuazione della legge e l'attività in sede di statuto sia una possibilità ulteriore di riflessione da parte del Parlamento ed una modifica di questo provvedimento sulle autonomie nel senso da me indicato.

Per quanto riguarda l'area metropolitana, ritengo che la scelta di campo resti quella già espressa nel corso della precedente audizione e vale a dire: o si considera l'area metropolitana coincidente con quella provinciale, così da provvedere alla sua delimitazione attraverso alcuni scorpori e sulla base di profili di tipo economico, sociale e culturale, oppure la si fa coincidere – come accade nel caso di Bari, a seguito di una scelta politica precedente – con il sistema territoriale della città, per poi procedere a successive aggregazioni. Nella sostanza le due ipotesi sono le seguenti: o l'area metropolitana viene a coincidere con quella della provincia e si provvede ad alcuni scorpori – e quindi alla sistemazione delle aree scorporate –, ovvero si può ritenere che l'area sia quella della città e delle sue « implicazioni ».

In ogni caso, come ho avuto modo di affermare nel corso della precedente audizione, sono favorevole alla prima soluzione. Vi è, comunque, da registrare un'altra tesi che è orientata verso la seconda soluzione, che personalmente considero molto pericolosa.

Vi è poi da affrontare un problema relativo alle aree per il Mezzogiorno. Nel Mezzogiorno esistono notevoli difficoltà, tra le quali è a mio avviso opportuno considerare quella del mancato coordinamento. Mentre nel precedente *flash* ho parlato di un tema riferito alla organizzazione, per quanto riguarda il coordinamento il riferimento concerne i rapporti tra il comune – inteso o come futura città metropolitana o come inserito insieme con la provincia nella futura città metropolitana – e il governo centrale. Da questo punto di vista riscontriamo notevolissime difficoltà perché, mentre per il coordinamento sono previsti istituti come gli accordi di programma (per i quali si registra una tendenza alla moltiplicazione; infatti, vi è l'accordo di programma previsto ai sensi della legge n. 64 del 1986 per il Mezzogiorno, l'accordo di programma per le aree metropolitane e quello ai sensi dell'articolo 27 della legge n. 142), oltre a quella fitta rete di atti strumentali come le convenzioni e gli accordi tra enti, attualmente si registra una reale tendenza alla fuga dall'accordo di programma per scelte conseguenti alla organizzazione statale per ministeri e, soprattutto, per ministeri di spesa.

Riterrei opportuna, pertanto, una maggiore riflessione su questo tema, anche perché potrebbe consentire l'elaborazione di una normativa, ad esempio in sede di completamento della legislazione sul regionalismo, contenente una disposizione rispetto all'amministrazione centrale e a quella regionale di tipo impositivo dello stesso tenore di quelle norme impositive previste dalla legge in discussione. Credo infatti, che se lasciassimo alla facoltà degli organismi centrali e periferici la scelta tra la convenzione e l'accordo di programma, offriremmo la possibilità di una scelta di convenienza per il ministero di spesa che è la convenzione e non l'accordo di programma. La convenzione, implicando un rapporto bilaterale, lascia sempre al ministero di spesa tutto il potere di trasferimento delle risorse finanziarie e di conduzione delle attività previste dall'articolo 119 della Costituzione.

DIEGO NOVELLI. Vorrei invitare gli ospiti intervenuti – non intendo riferirmi all'intervento del sindaco di Bari – a fornirci tutta una serie di elementi sulle prime reazioni alla legge, visto che i rappresentanti delle regioni e delle province qui presenti costituiscono, per così dire, le « cavie » per quanto riguarda l'applicazione del nuovo provvedimento legislativo. Nella sostanza, vorrei sapere quali sono state la vostre reazioni, quali difficoltà avete incontrato, i comportamenti delle commissioni e dei consigli e via dicendo. Non riterrei, infatti, utile procedere nuovamente ad una esposizione formale dei problemi, perché in quel caso non acquisiremmo idee concrete sulla prima applicazione della legge.

PRESIDENTE. Vorrei invitare anch'io i nostri ospiti ad attenersi, per dare linearità alla nostra indagine conoscitiva, alle proprie osservazioni sulla prima applicazione della legge.

ENRICO DALFINO, *Sindaco di Bari*. Preciso che non ho citato un esempio e che quello che ho detto si riferisce ad alcune difficoltà concrete incontrate dal comune di Bari.

SALVATORE PICCOLO, *Presidente della giunta provinciale di Napoli*. Ritengo giusta l'osservazione dell'onorevole Novelli, che ci ha richiamato alle difficoltà che l'applicazione della legge sta scontando in questa sua prima fase. Credo che il contributo della Commissione possa andare anche in questa direzione, vale a dire in quella di aiutarci, anche attraverso un'interpretazione più o meno autentica (per quello che dottrinalmente può essere l'interpretazione della Commissione affari costituzionali) a risolvere alcuni problemi. Vorrei centrare l'attenzione su un problema già trattato nel corso delle audizioni precedenti, ma che permane oggi con difficoltà tali da ingenerare una serie di problematiche enormi che, tra l'altro, determinano una diversità di comportamenti sul territorio nazionale che considero assurda. Mi riferisco all'articolo 61, all'applicabilità immediata del sistema dei controlli. Ritengo che tutte le amministrazioni versino oggi in una gravissima difficoltà; lo sono innanzitutto i sindaci e i presidenti e, a mio modesto avviso, lo sono anche i segretari generali, perché l'imputazione della responsabilità circa la corretta applicazione della legge più che agli organi collegiali va riferita in ragione del principio della separatezza oggi introdotto dalla legge, da un lato al massimo dirigente e dall'altro al presidente o al sindaco.

Il problema si sta ponendo in maniera drammatica in determinate regioni; alcune di esse – come l'Emilia Romagna e la Lombardia – hanno addirittura emanato circolari che forniscono orientamenti precisi. In quelle circolari si sottolinea l'opportunità di continuare con il precedente sistema dei controlli previsto dalla legge n. 62 del 1953.

In alcune regioni, come per esempio la mia, si è creata una situazione assurda in base alla quale le sezioni provinciali del comitato regionale di controllo adottano un determinato atteggiamento, mentre la sezione regionale ne assume uno diverso. Conseguentemente, alcuni comuni ritengono di dover inviare tutte le delibere, mentre altri non lo fanno.

Vi è, inoltre, un comitato regionale che, nei confronti delle province, adotta il sistema del riesame di merito e rinvia al consiglio le delibere *ex* articolo 60 della legge n. 142 (anche quelle di stretta ed esclusiva competenza della giunta), mentre la sezione provinciale ed alcuni comitati si comportano diversamente.

Tale esempio, relativo ad una regione, dà l'esatta dimensione del problema. Tuttavia, se lo stesso esempio viene riferito al territorio nazionale, l'entità del problema stesso ne risulta amplificata. Si tratta, comunque, di un problema non piccolo, in quanto rischia di mettere in discussione l'applicazione immediata della legge sulle autonomie locali. In proposito, pur non volendo svolgere un'azione di ermeneutica, desidero esprimere la mia opinione secondo cui l'articolo 61 della legge non è stato formulato male e l'intenzione del legislatore è quella che si desume da una lettura testuale di tale articolo, anche se l'intepretazione ministeriale si muove in direzione opposta circa l'applicabilità immediata dalla nuova normativa.

PRESIDENTE. Nel senso dell'applicabilità immediata della normativa.

SALVATORE PICCOLO, *Presidente della giunta provinciale di Napoli*. Certamente. Mi risulta che anche la Commissione si stia attestando su questa interpretazione.

Tuttavia, nella relazione dell'onorevole Fausti si usa l'espressione « si è orientati a ritenere » (due verbi che, uniti, danno un risultato estremamente equivoco). Infatti, nella relazione del sottosegretario Fausti si legge: « Nonostante le obiettive incertezze che la materia presenta, si è orientati a ritenere che siano immediatamente applicabili le norme ». In presenza di una simile formulazione, che certamente non costituisce un'interpretazione, si ingenerano seri dubbi sia negli amministratori locali sia nei dirigenti.

Il problema si pone, inoltre, in rapporto ad una eventuale impugnazione in sede

giurisdizionale: mi domando, infatti, che cosa accadrebbe se un terzo decidesse di impugnare una delibera che coinvolga un importante interesse pubblico. In un caso simile, a mio avviso, si potrebbe avere una sospensiva.

Poiché ero assillato da questo dubbio, mi sono consultato con alcuni esperti e con taluni magistrati del TAR; qualcuno di questi, in particolare, non ha avuto esitazioni nell'affermare che la formulazione letterale della norma non giustifica affatto l'interpretazione fornitane dal Ministero ed affermata dalla Commissione affari costituzionali. Si pone, infatti, almeno un dubbio interpretativo. Basti pensare che laddove si afferma che il riferimento al capo terzo si deve intendere soltanto in rapporto alla ricostituzione degli organismi, non comprendo per quale motivo sia stata allegata alla legge una nota secondo cui « al solo fine di facilitare la lettura delle disposizioni di legge modificate ... Restano invariati il valore e l'efficacia degli atti legislativi qui trascritti ». È, quindi, del tutto fondato, a mio avviso, un dubbio di carattere giuridico.

Tuttavia, pur non volendo entrare in questo campo, ritengo che sia necessario fornire un indirizzo; vi sono, infatti, alcuni segretari generali che devono far fronte, del tutto legittimamente, a forti perplessità nell'applicazione della norma. Le stesse perplessità sono comuni ai presidenti, ai sindaci ed in generale agli amministratori locali. Essi, infatti, si pongono il problema sia rispetto alla speditezza delle procedure ed all'attuazione delle deliberazioni, sia in rapporto ad eventuali responsabilità che possono insorgere. Nessuno, comunque, pensa che il comitato regionale di controllo debba continuare ad operare in questo modo. Sarebbe, pertanto, necessaria (era stata anche preannunciata) una direttiva precisa. Infatti, la circolare che accompagna la legge, più che avere un valore esplicativo, si configura semplicemente come una sintesi della legge stessa e non contribuisce a chiarire il problema in questione.

Tuttavia, anche se la suddetta circolare non risolve le questioni di natura giuridica, è indubbio che un'interpretazione uniforme da parte di tutti i comuni e le province consoliderebbe l'applicazione di un principio giuridico. Stiamo assistendo, invece, al verificarsi di fatti assurdi. Per quanto riguarda, per esempio, il riesame di merito, alcuni comitati regionali, come il nostro, si attestano su una determinata posizione e procedono al riesame di merito, ai sensi dell'articolo 60 della legge sulle autonomie locali, anche di delibere di esclusiva competenza delle giunte. In tal modo si verifica una situazione assurda, a seguito della quale un'attribuzione spettante alla giunta (secondo il principio, di immediata applicazione, della distinzione delle competenze) viene trasferita d'autorità ai consigli.

Personalmente, in qualità di consigliere, avrei forti dubbi nel procedere o meno ad un riesame nell'ambito di una materia che la legge assegna in maniera piena ed esclusiva alla competenza di un altro organo collegiale. Ci troviamo, pertanto, in una situazione di imbarazzo, in quanto il comitato regionale di controllo ci ha rinviato, ai sensi dell'articolo 60 della legge n. 142, alcune delibere; molto probabilmente, quindi, dovrò far fronte alle contestazioni di alcuni consiglieri, i quali asseriranno di non potersi esprimere sulla materia in questione.

Personalmente, ho cercato di spiegare al comitato regionale di controllo la necessità di rispettare il criterio della distinzione delle competenze, che ha preso il posto del principio generale vigente in precedenza. Infatti, anche se si considerasse ancora in vigore la legge Scelba, si dovrebbe comunque operare una netta distinzione di competenze. Quindi, pur volendo assumere come ancora vigente il controllo di merito, l'atto in questione deve essere rinviato per il riesame all'organo collegiale che, in base al principio di competenza, ha emesso il deliberato. Nel momento in cui, invece, tale atto viene trasferito ad un altro organo collegiale, non sono in grado di sapere quale potrà essere l'atteggiamento assunto da quest'ul-

timo. In proposito, potrò effettuare una prima verifica già in occasione del prossimo consiglio.

Finora, quando ci sono state rinviate, ai sensi dell'articolo 60 della legge n. 142, alcune delibere, abbiamo proceduto ad un riesame delle stesse in sede di giunta. Tuttavia, il comitato regionale di controllo ha annullato il nostro riesame; sarà necessario, pertanto, ritornare in consiglio.

Si pone, quindi, un problema in ordine alla praticabilità delle procedure previste, problema che è stato affrontato da esperti e giuristi ed in rapporto al quale il Ministero dà direttive verbali che vanno in questa direzione, come ho potuto riscontrare personalmente. Tuttavia, quando si passa alle direttive scritte, il sottosegretario Fausti precisa che « si è orientati a ritenere ». Si tratta, evidentemente, di un atteggiamento molto diverso da quello tipico di chi afferma, in modo inequivocabile: « Si applica questa normativa ».

Mi permetto, pertanto, di suggerire alla Commissione affari costituzionali, dall'alto della sua autorevolezza istituzionale, di concorrere alla formazione di una direttiva che è diventata ormai fondamentale e che rischia di rimettere in discussione una serie di problemi che attualmente gli amministratori locali stanno affrontando.

Credo di poter concludere il mio intervento sottolineando ancora l'aspetto che ho sopra evidenziato poiché lo ritengo fondamentale. Naturalmente ve ne sono altri che meriterebbero di essere approfonditi, che scaturiscono dall'applicazione della legge e che, sicuramente, stanno determinando difficoltà negli enti locali. D'altra parte, ritengo che ciò non debba meravigliare, in quanto rappresentano la logica conseguenza di una normativa, la n. 142, comunemente indicata come legge di princìpi. Ritengo, comunque, che il problema fondamentale resti, oggi, quello relativo alla definizione dei controlli.

NELLO POLESE, *Sindaco di Napoli*. Signor presidente, nel ringraziarla per questa audizione, desidero cogliere l'ultima osservazione del dottor Piccolo per auspicare l'emanazione di una direttiva. Dico subito che nelle more ci siamo mossi con un certo grado di decisionismo, tant'è che abbiamo portato con noi una serie di relazioni che intendiamo affidare all'attenzione della Commissione. Mi riferisco, in particolare, a quelle distribuite ai vari funzionari da parte della segreteria generale e della ragioneria, le quali riportano i nostri punti di vista in merito alle possibilità di applicazione della legge n. 142. Tale normativa è stata da noi applicata integralmente, ad eccezione delle questioni la cui disciplina è oggi riservata alla legislazione regionale ai sensi della legge n. 62 del 1953. Per tutto il resto, stiamo procedendo in applicazione della normativa n. 142.

Esistono, ovviamente, i problemi già sottolineati dal dottor Piccolo, in particolare quello dell'interpretazione, la quale, per il fatto di essere affidata ai funzionari, in qualche modo potrebbe anche essere contraddetta. Tuttavia, fin dal giorno successivo a quello di emanazione della legge abbiamo fatto distribuire agli uffici una serie di norme di applicazione e di circolari su cui, con particolare riferimento a taluni punti, mi permetto di invitare il segretario generale, dottor Martino, a riferire in merito.

SALVATORE CANZONERI, *Presidente della giunta provinciale di Roma*. Desidero, anzitutto, esprimere il sentito apprezzamento della giunta provinciale di Roma per l'iniziativa assunta da questa Commissione, cioè quella di ascoltare anche gli amministratori, vale a dire i soggetti ai quali, in definitiva, la legge n. 142 è diretta.

Il nostro parere, al di là delle considerazioni che ognuno di noi può svolgere, è che la legge n. 142 debba essere considerata positivamente, pur non mancando, anche da parte nostra, dubbi e perplessità sul suo contenuto.

Premesso che molti punti della normativa in questione avrebbero dovuto essere chiariti in maniera più puntuale e precisa, riteniamo che, come ogni nuova legge, anche la n. 142 faccia sorgere dubbi interpretativi non risolvibili dalle norme transitorie. Tra i problemi amministrativi che

ciò causa, uno dei più rilevanti, in grado di causare anche riflessi politici, è rappresentato dalle deliberazioni adottate dalla giunta con i poteri del consiglio (*ex* articolo 251). Poiché la nuova legge non prevede nulla sulle delibere adottate d'urgenza, possono porsi tre ipotesi, che mi permetto di evidenziare specificando che mi riferisco non ad osservazioni scritte, ma semplicemente verbali: secondo il comitato regionale di controllo, noi dovremmo ratificare le delibere, nonostante la legge non consenta più di ricorrere all'istituto della ratifica; secondo altri dovremmo riprendere le delibere, portarle in consiglio e deliberare un'altra volta; infine, vi è chi sostiene che, essendo concluso l'*iter* amministrativo, dal momento che sulle delibere prese d'urgenza dalla giunta si è registrata anche l'approvazione del comitato di controllo in merito alla loro legittimità, di esse dovremmo limitarci soltanto a prendere atto. In quest'ultimo caso, va però rilevato che anche noi, al pari di altre amministrazioni comunali e provinciali, abbiamo centinaia di delibere già eseguite, per cui dovremmo ratificare lavori compiuti sotto la spinta di particolari urgenze. Trovandoci di fronte a questo tipo di difficoltà, riteniamo utile un'indicazione, che risulti valida per tutti.

Un altro problema che solleviamo è quello derivante dall'articolo 25 della legge n. 142, il quale vieta la costituzione di un corsorzio tra i comuni. Per quanto ci riguarda, l'unico consorzio che potremmo prevedere è quello tra la provincia ed il comune di Roma. Questo assoluto divieto ci impedirebbe di istituire consorzi senz'altro utili per l'amministrazione dell'ente e per l'istituzione di servizi indispensabili.

ARCADIO MARTINO, *Segretario generale del comune di Napoli.* Quando è stata emanata la legge n. 142, in sede di comune ci siamo preoccupati di operare una valutazione delle norme di immediata attuazione e di quelle rinviate all'emanazione dello statuto e della legge regionale. Pertanto, abbiamo ritenuto opportuno, innanzitutto, disciplinare la materia emanando circolari chiare e leggibili per gli uffici competenti, così da evitare che si verificassero discrasie nell'ambito dei medesimi. Una prima circolare ha avuto come oggetto le competenze degli organi e le dichiarazioni di responsabilità, per evitare che l'applicazione della norma prevista dall'articolo 59, secondo la quale tutto dovrebbe essere rinviato all'emanazione della legge regionale, finisse col determinare un non senso. Ci siamo quindi attestati sulle norme che in qualche modo potevano risultare operanti, quale, per esempio, quella relativa alla dichiarazione di responsabilità da parte dell'estensore del provvedimento, del ragioniere e del segretario generale. È da qui che siamo partiti per compiere precise valutazioni.

Con una seconda circolare, emanata per chiarire il visto di esecutività sui contratti, abbiamo escluso, nel modo più assoluto, che il comitato regionale di controllo potesse esercitare il controllo di legittimità sui contratti, una volta acclarato che tale organismo non era più competente per quel tipo di controllo.

Una terza circolare ha riguardato le deliberazioni adottate dalla giunta municipale prima dell'entrata in vigore della legge. In pratica, valutando il dubbio espresso dal presidente della giunta regionale di Roma, abbiamo elaborato una casistica per categoria delle deliberazioni. Ovviamente, il lavoro compiuto risulta ponderoso, per cui, richiedendo un notevole lasso di tempo per essere illustrato, al momento mi sto limitando ad enunciarlo, anche perché il materiale che consegneremo consentirà alla Commissione di valutarlo appieno. Dico subito che in materia di controlli, in particolare rispetto all'articolo 59 della legge, il quale prevedeva il mantenimento del controllo stesso così come era formulato in precedenza, ci siamo trovati a dover compiere un'altra valutazione, in considerazione del fatto che tutto risulta demandato alla legge regionale, ma in assenza di un'indicazione che stabilisca entro quale termine quest'ultima debba essere emanata.

Abbiamo formulato una serie di valutazioni, riportate in un'altra circolare applicativa, per cercare di evidenziare l'autocontrollo eseguito dall'amministrazione

comunale, attraverso la verifica effettuata dai capigruppo consiliari, nel momento in cui ricevono la copia degli atti deliberativi della giunta; entro il famoso termine di dieci giorni essi devono esprimere il loro eventuale disaccordo, indicando la violazione della norma e chiedendo l'intervento del comitato regionale di controllo.

Allo stato attuale, dopo tre mesi di applicazione della legge n. 142, non abbiamo incontrato alcuna difficoltà, anche perché non abbiamo esaminato deliberazioni di particolare rilevanza, mentre per quelle più importanti abbiamo chiesto noi stessi che venissero sottoposte all'esame del comitato regionale di controllo in via sussidiaria. Desidero sottolineare di aver personalmente suggerito che tutte le deliberazioni rinviate prima dell'applicazione della legge n. 142, ai sensi dell'articolo 60, fossero revocate dalla giunta municipale e nuovamente sottoposte alla valutazione degli organi competenti (giunta o consiglio comunale).

Con questo sistema, poiché il rinvio della deliberazione...

PRESIDENTE. Ciò riguarda anche deliberazioni già eseguite ?

ARCADIO MARTINO, *Segretario generale del comune di Napoli*. No, non potevano essere eseguite, trattandosi di deliberazioni rinviate ai sensi dell'articolo 60.

Ci siamo trovati di fronte a deliberazioni per le quali il comitato regionale di controllo ha deciso il rinvio secondo quanto prevede l'articolo 60; in questo caso si prospettano due ipotesi: nella prima le deliberazioni per le quali avevamo deciso l'esecuzione immediata potevano essere portate a compimento. Nel secondo caso non si poneva alcun problema, trattandosi di deliberazioni per le quali l'esecuzione era avvenuta; revocando la deliberazione *ex* articolo 60, la competenza ufficiale veniva rimessa alla giunta ed al consiglio. Per le delibere di immediata esecuzione sorge un altro tipo di problema, nel senso che non facciamo eseguire la ratifica, venendo meno il motivo di tale operazione, e l'organo competente, preso atto di ciò, adotta la delibera di sanatoria.

Nel caso in cui il comitato regionale di controllo abbia rinviato per il riesame la deliberazione di competenza della giunta o l'abbia annullata dopo che quest'ultima l'aveva dichiarata immediatamente eseguibile, controlliamo se la competenza sia rimasta tuttora affidata al consiglio comunale, oppure se sia stata trasferita alla giunta. In tale ipotesi, in base alla legge n. 142, l'organo effettivamente competente deciderà in materia.

Finora, quindi, non abbiamo incontrato grandi difficoltà nell'applicazione transitoria della nuova legge; anzi, abbiamo constatato che la nostra posizione coincide con quella assunta da lei, presidente Ciaffi, nella precedente audizione di luglio, mese nel quale abbiamo emanata una circolare a seguito di alcuni contatti con il Ministero.

Per quanto riguarda lo statuto non abbiamo incontrato problemi per il semplice motivo che la sua emanazione è di competenza del consiglio comunale; quindi, anche nel caso in cui la giunta assuma iniziative ed avanzi proposte, ciò non cambia nulla.

La giunta del comune di Napoli ha intrapreso un'iniziativa apprezzabile costituendo, previa intesa con i capigruppo consiliari, una commissione di lavoro ed ha affidato la presidenza ad un noto consigliere comunale; nello stesso tempo ha previsto la possibilità che tale organo consulti degli esperti su singoli problemi.

È importante che i lavori conclusivi della commissione siano esaminati dalla giunta municipale, qualora lo ritenga opportuno, ed approvati dal consiglio comunale in tempo utile; l'esigenza della nostra amministrazione comunale è di riuscire ad approvare nei termini stabiliti lo statuto, al fine di evitare soluzioni confusionali che creano enormi difficoltà.

PRESIDENTE. Ringrazio il dottor Martino per il suo intervento ed invito i colleghi che lo desiderino a rivolgergli domande di chiarimento.

SILVIA BARBIERI. Colgo l'opportunità di questa audizione per conoscere direttamente dai nostri ospiti lo stato di attuazione della recente riforma varata dal Parlamento sull'ordinamento delle autonomie locali.

Dopo aver ascoltato il segretario comunale di Napoli, vorremmo che anche gli altri amministratori ci illustrassero la loro opinione su due questioni nodali; mi riferisco innanzitutto alle iniziative assunte o che si pensa di assumere in ambito locale e, in secondo luogo, all'approvazione degli statuti il cui termine sta per scadere. Credo sia interesse di tutte le amministrazioni comunali provvedere entro la scadenza indicata, per non protrarre ulteriormente la situazione transitoria che lascia sopravvivere vecchi strumenti fino all'approvazione dello statuto.

Trattandosi di un elemento particolarmente innovativo introdotto dalla legge n. 142 si è molto discusso, anche in questa sede, e talvolta si sono registrate posizioni diverse, sul fatto che si dovesse provvedere da parte dell'autorità centrale – si è pensato, per esempio, al Ministero dell'interno – a fornire uno schema o comunque una traccia dei nuovi statuti. Altri hanno invece sostenuto che per dar vita ad un'autentica autonomia, e non renderla un fatto puramente formale ma sostanziale, gli strumenti statutari dovessero essere una scelta elaborata all'interno della stessa amministrazione comunale.

Abbiamo appreso poc'anzi che a Napoli sono state già assunte alcune determinazioni con la costituzione di una commissione di lavoro, ma vorrei sapere quali altre iniziative si intendano adottare e quali difficoltà si incontrino procedendo in tale direzione. Inoltre, vorrei conoscere le riflessioni degli amministratori comunali e provinciali sulla questione dell'avvio della fase istruttoria per la imminente predisposizione delle autorità metropolitane.

Questo incontro, che ritengo particolarmente utile ed interessante, deve tener conto delle prossime scadenze, senza per questo voler togliere rilevanza ai problemi derivanti dall'applicazione della nuova normativa e ad altri che sono stati sottoposti alla nostra attenzione (mi riferisco, per esempio, alla questione dei controlli).

Se riuscissimo a focalizzare il nostro interesse sugli aspetti che ho poc'anzi sottolineato ed a conoscere il quadro delle iniziative che si stanno assumendo, conferiremmo maggior significato ai lavori che questa Commissione sta conducendo.

FRANCESCO D'ONOFRIO. Concordo sulla richiesta di individuare le iniziative che i comuni e le province, soprattutto delle aree metropolitane, intendono adottare; tuttavia ritengo che « il grido di allarme » proveniente dalle prime esperienze degli amministratori locali in ordine alla confusione sulla entrata in vigore della legge in materia di controlli di merito e di legittimità sia una questione che attiene all'interpretazione autentica; in tale materia non esistono strumenti, circolari, direttive od altro che possano sostituire la legge. Sarebbe opportuno valutarla con molta attenzione, cercando magari di rilevare se nel resto del paese, oltre alle confusioni manifestate, questo problema rischi effettivamente di paralizzare il sistema dei controlli; occorre verificare cioè se il richiamo al capo III del titolo V della legge n. 62 del 1953 consenta di mantenere in vita o meno i controlli di merito che il legislatore ha voluto abolire e se consenta di ottenere ancora il trasferimento della competenza dalla giunta al consiglio. Non vorrei, infatti, che nell'arco di qualche mese si arrivasse a constatare che l'insieme delle realtà locali italiane vive drammaticamente questa vicenda. Poiché non è più una questione di contenuto, dato che il legislatore ha sciolto nodi importanti, ma si tratta soltanto di sapere quanta parte della disciplina precedente resta in vigore, la sollecitazione di questa mattina potrebbe diventare oggetto di quel minimo intervento legislativo opportuno.

In merito alle due grandi questioni sollevate, l'elaborazione degli statuti e la costituzione delle aree metropolitane, sono certamente interessato a capire se siano in corso iniziative, ma ci sono due punti sui quali sarebbe opportuno avere un'indicazione in più. Il sindaco di Bari ha già

illustrato alcune ipotesi relative all'area metropolitana barese: scorporo della dimensione provinciale o area cittadina in senso stretto.

Da qualche parte sono emersi dubbi (che a me sembrano infondati, ma in merito ai quali vorrei conoscere l'opinione di altri amministratori) sul fatto che con la costituzione delle aree metropolitane il comune capoluogo non possa sopravvivere nella sua unità amministrativa. In altri termini la legge non consentirebbe – a mio giudizio – alla regione di mantenere in vita il comune nelle sue attuali dimensioni, ma dovrebbe decidere in quanti comuni deve articolarsi. Poiché questo potrebbe divenire un argomento di grande contrasto tra l'autorità metropolitana da costituire ed i grandi comuni che devono rimanere in vita, acquisire l'orientamento degli amministratori mi sembra particolarmente importante.

Per quanto riguarda lo statuto, tra gli strumenti di partecipazione che la legge prevede si fa riferimento al referendum locale. Sorgono già dubbi ed incertezze se questo possa essere utilizzato soltanto nelle materie di interesse locale e debba essere esclusivamente consultivo o se, invece, possa andare oltre ed assumere le caratteristiche di referendum deliberativo. Anche a questo proposito sarebbe importante, nell'ambito degli orientamenti di fondo degli enti locali, conoscere dagli amministratori se queste due tematiche, la sorte della grande città all'interno dell'area metropolitana e l'ambito di applicabilità dei referendum locali, siano state già oggetto di approfondimento e, quindi, se essi possano fornirci delucidazioni in merito.

PRESIDENTE. Anch'io desidero svolgere qualche considerazione, partendo dal problema relativo ai controlli, sorto nella fase di prima applicazione della legge.

Credo di poter dire, per l'unanime interpretazione emersa in sede di Commissione e nel corso di tutte le audizioni svolte, sia di amministratori sia di studiosi, che risponde all'autentica volontà del legislatore l'immediata applicazione delle norme sui controlli. Da un'analisi del contesto della norma, che richiama la validità del capo III del titolo V della legge n. 62 del 1953 in attesa dell'adempimento legislativo regionale, e considerando che i poteri regionali non possono riguardare il regime degli atti da sottoporre a controllo, per il quale vi è riserva di legge, ma solo l'organizzazione dello strumento, è ovvio che quel richiamo alla validità del capo III del titolo V della legge n. 62 riguarda solo le norme attinenti all'organizzazione dello strumento.

Del resto, questa parte della disciplina del 1953 non contiene norme relative al regime degli atti, ma richiama la validità di norme contenute in altre leggi. Di conseguenza esso vale per ciò che dice ma non per ciò a cui rinvia, sia per quanto riguarda il controllo di legittimità sia per quello di merito, e ciò di cui parla in positivo riguarda l'ineleggibilità e la composizione dell'organo.

D'altra parte, se fosse invece valida la tesi secondo la quale rimarrebbero in vigore quelle norme, non solo cadrebbe il nuovo regime degli atti, ma verrebbero meno anche le prerogative dei consiglieri che possono richiedere il controllo degli atti e tutto il sistema dei pareri strettamente connesso con il processo formativo delle delibere. In sostanza si avrebbe una sospensione dell'efficacia di gran parte delle norme. Non è quindi pensabile che rimanga in vigore la vecchia norma relativa agli atti, mentre le procedure per il controllo sono quelle dettate dalla nuova legge.

Questa interpretazione, che fornimmo immediatamente grazie anche all'indagine in corso ed alla cauta interpretazione amministrativa iniziale fornita dal Ministero dell'interno, ha avuto chiara ed unanime conferma, da parte di intere regioni che, dopo un iniziale atteggiamento di resistenza derivante da una sorta di tentativo di autoconservazione degli organi di controllo, si sono poi mossi su questa linea. Naturalmente in tale materia non è esclusa un'interpretazione autentica che spetta soltanto agli interpreti costituzionalmente riconosciuti, cioè alla sede giurisdizionale.

Il secondo punto che mi pare meriti alcune considerazioni è quello relativo alla formazione dell'area metropolitana. L'onorevole Novelli, che si è assentato per un momento, voleva sottoporre ai nostri ospiti il problema della larga autonomia statutaria nella determinazione delle città metropolitane, perché esistono realtà molto diverse e la legge ha voluto lasciare ad ogni processo formativo ed individuativo delle aree della città metropolitana larghi spazi di autonomia. Vi sono però estremi che contrastano con la legge: per esempio, l'individuazione della città metropolitana nei limiti dell'attuale comune capoluogo rappresenta un paradosso difficilmente sostenibile. In sostanza, essendo la città metropolitana un organo nuovo che sostituisce la provincia (nella parte iniziale del procedimento formativo della legge si chiamava addirittura provincia metropolitana), è indubbio che sono ipotizzabili tutte le soluzioni intermedie, ma non l'estremo rappresentato dalla coincidenza con il comune attualmente esistente. In tal modo, oltretutto, praticamente non si introdurrebbe alcuna innovazione. Questa è ovviamente un'opinione che ho voluto prospettare oggi, dal momento che siamo in presenza di rappresentanti di grandi città e province interessate alla formazione dell'area metropolitana. Su tale aspetto penso che l'onorevole Novelli possa intervenire ulteriormente. Da parte mia vorrei dire che la formazione dello statuto che sta emergendo – e mi rivolgo soprattutto ai nostri ospiti – è più un fatto di popolo, di comunità delle varie province e comuni, che non un mero atto consiliare e tanto meno una commessa professionale. Pertanto, una sottrazione a questi grandi momenti comunitari e civili rappresentati dalle forme associate di cittadini e dal consiglio comunale rappresenta soltanto un fatto istruttorio, non può essere un momento espropriante, quand'anche si trattasse della conferenza dei capigruppo. Ciò vale a maggior ragione per la giunta, che ha un potere propositivo nei confronti del consiglio: la solennità e l'integralità politica del consiglio sono le vere titolari dello statuto. È pensabile caso mai un coinvolgimento di questo movimento di partecipazione, che deve svilupparsi nel corso dell'anno per fare dello statuto un momento, per così dire, corale che raccolga i contributi della parte viva delle città.

Si tratta di una mia opinione e chiedo a voi se condividete tale impostazione, vale a dire una sorta di primo passo nel processo di avviamento affinché, anche in questo caso, non si parta con il piede sbagliato. Per quanto mi riguarda, sarei dell'avviso di istituire magari commissioni speciali per la predisposizione tecnica dello statuto piuttosto che effettuare una sorta di riconoscimento ai capigruppo di non so che cosa, quasi a diminuzione della partecipazione dei consiglieri (so che in realtà non è così ed esprimo soltanto una mia preoccupazione).

Il problema di non dar luogo a più consorzi su uno stesso comune nasce dalla necessità di una semplificazione. Il consorzio, infatti, costituisce una forma strutturalizzata, unica e polifunzionale, che prevedeva consiglio di amministrazione ed assemblea, mentre lo strumento della convenzione, che rappresenta quella forma destrutturalizzata che permette invece di potersi legare a rapporti circoscritti nelle funzioni e nel tempo.

DIEGO NOVELLI. Vorrei svolgere tre brevissime osservazioni. Innanzitutto, per quanto concerne gli statuti, sarei molto preoccupato se questa materia venisse trattata soltanto dai sindaci e dalle giunte o solo dai capigruppo. Ritengo, infatti, che si debba quanto meno tener conto della sua importanza ed istituzionalizzare una commissione consiliare possibilmente aperta. Viviamo una stagione politica – lo dico anche se mi rendo conto che non è questa la sede per considerazioni di carattere generale – molto critica; avvertiamo una disaffezione da parte dei cittadini nei confronti dei partiti e, di riflesso, nei confronti delle istituzioni che attualmente hanno scarsa credibilità. Ritengo, pertanto, che l'occasione della formazione dello statuto sia importantissima ai fini di un riavvicinamento con la cosiddetta società civile –

uso un'espressione che non mi piace –, con il volontariato, con i vari gruppi associati, ma soprattutto con i giovani, per riconquistarli. La stagione degli anni settanta – mi scuserete per questa sorta di « amarcord » – pur con tutti gli errori commessi è stata una grande stagione di vita democratica, con i comitati di quartiere, il decentramento, con un tipo di partecipazione magari confusa, « arruffona » e contestatrice. Oggi, aimé, le cose sono alquanto diverse: ormai da qualche anno alle sedute del consiglio comunale – ed il sindaco lo può confermare – in estate partecipano soltanto i vecchietti del quartiere che usufruiscono dell'aria condizionata ed in inverno sono presenti gli stessi per via del riscaldamento. Tolti quei quattro o cinque *aficionados*...

VALERIO ZANONE, *Sindaco di Torino*. Abbiamo anche gli extracomunitari!

DIEGO NOVELLI. Sì, per fortuna, ma li tenete fuori, non vengono nella tribuna del pubblico, anche perché sono un po' troppo rumorosi.

Ritengo opportuno, pertanto, approfittare dell'occasione dello statuto per riguadagnare alla vita delle istituzioni il coinvolgimento dei cittadini. Lo statuto fornisce notevoli possibilità in tal senso tanto che, come ho già detto in una precedente audizione, non vorrei che attraverso questo strumento introducessimo quanto non siamo riusciti ad inserire con la legge; tuttavia, si tratta di un momento importante. Ripeto: occorrerebbe una commissione del consiglio formalmente istituzionalizzata e possibilmente aperta.

La seconda osservazione riguarda le aree metropolitane. Il sindaco di Bari ha accennato a due ipotesi, dichiarandosi favorevole alla prima piuttosto che alla seconda. A mio avviso, non deve esistere un modello di area metropolitana perché quella di Torino, per esempio, non equivale a quella di Napoli e, per quanto è a mia conoscenza, quest'ultima coinvolge addirittura due province e credo che si avranno seri problemi a mettere insieme l'intera area di Napoli. Per quanto riguarda Torino, invece, l'area metropolitana ad essa relativa non coinvolge assolutamente tutta la provincia di Torino; si può discutere sulla prima o la seconda cintura ma, anche prendendo in considerazione quest'ultima, non è possibile riferirla alla provincia di Torino che arriva fino alle montagne. Non avrebbe senso, pertanto, inserire, per esempio, il comune di Mezzenile, quello di Traverselle o altri nell'area metropolitana di Torino. Addirittura alcuni comuni a ridosso della città, ma sulla collina, non hanno niente a che vedere, a mio parere, con l'area metropolitana. Bisogna andare cauti, quindi, nel definire un modello di area metropolitana. Non parlo della questione di Firenze, visto che non vi è alcun rappresentante di quella città, ma è un mio vecchio pallino quello di capire come si possa unire l'area metropolitana di Firenze con la provincia di Prato, anche se le vie del Signore sono infinite!

ENRICO DALFINO, *Sindaco di Bari*. Vorrei precisare alcuni aspetti rispetto a quanto affermato dall'onorevole Novelli. La mia indicazione era nel senso di risolvere innanzitutto la questione relativa alle aree metropolitane e il problema della funzionalità degli organi collegiali comunali (giunta e consiglio). Rispetto a ciò individuo nella conferenza dei capigruppo, tendenzialmente istituzionalizzata, un momento fondamentale per la funzionalità del consiglio rispetto al movimento di grande partecipazione relativo alla formazione dello statuto. Ritengo importante, cioè, l'identificazione di un luogo dal quale possano partire azioni tali da coinvolgere la società civile rispetto all'attività del consiglio, posto che il rapporto giunta-sindaco è gravato nelle grandi città dai notevoli problemi che tutti conosciamo.

In secondo luogo, sul problema dell'area metropolitana incidono i grandi interventi dell'amministrazione centrale. Non vi è dubbio, infatti, che, dovendosi operare in termini di collegamento, l'introduzione di grandi opere portuali ed altre infrastrutture incide rispetto a quello che lei,. onorevole Novelli, giustamente ha detto non

dover essere un modello, anche se io intendevo con questo termine riferirmi ad un metodo. Pertanto, rispetto a questo metodo il momento del coordinamento è attraversato dal grande strumento dell'accordo di programma.

L'accordo di programma presenta un impedimento reale nella presenza dei ministeri di spesa; i quali prescelgono la convenzione all'accordo di programma. Credo che per un'area metropolitana che voglia agire sul doppio binario della partecipazione popolare e di un governo dell'area, attraverso l'accordo di programma per il Mezzogiorno (ai sensi dell'articolo 2 della legge n. 64 del 1986), combinato con l'accordo di programma del Dipartimento per i problemi delle aeree urbane – ai sensi della legge sulle aree metropolitane – e con quello di cui all'articolo 27 della legge n. 142, nonché sulla base di un un coinvolgimento popolare – inteso come un *input* dei capigruppo rispetto al funzionamento del consiglio – si possano anche governare le grandi scelte che nel Mezzogiorno risultano fortemente incidenti sulla delimitazione dell'area.

PRESIDENTE. Ringraziamo i nostri ospiti ed i loro collaboratori nella speranza che il notevole contributo di esperienza che ci hanno fornito possa essere utilizzato dai membri della Commissione per approfondire i problemi emersi dalla prima attuazione della legge n. 142 e possa servire come indicazione per una più autentica e corretta applicazione di tale normativa su tutto il territorio nazionale.

Sospendo la seduta.

La seduta, sospesa alle 10,45, è ripresa alle 10,50.

Audizione dei sindaci di Milano, Torino e Genova, e dei presidenti delle giunte provinciali di Milano, Torino e Genova.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'audizione dei sindaci e dei presidenti delle giunte provinciali di Milano, Torino e Genova, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sui problemi concernenti l'applicazione della legge 8 giugno 1990, n. 142, « Ordinamento delle autonomie locali ».

Nel porgere il benvenuto ai nostri ospiti, comunico che il sindaco Pillitteri non potrà partecipare all'audizione odierna; pertanto, in rappresentanza del comune di Milano, è presente il vicesindaco, dottor Alberto Zorzoli; in rappresentanza della provincia partecipa il dottor Giacomo Propersi, presidente della giunta, accompagnato dal professor Desiderio De Petris, segretario generale. Inoltre, per la città di Torino intervengono il sindaco, onorevole Valerio Zanone ed il presidente della giunta provinciale, dottor Luigi Sergio Ricca. Per la città di Genova l'onorevole Mauro Sanguineti, assessore ai problemi del lavoro, si scusa per non esser potuto intervenire; è tuttavia presente il dottor Angelo Scarrà, assessore al patrimonio. In rappresentanza della giunta provinciale di Genova, vi è il presidente, dottor Franco Rolandi.

Informo gli ospiti che la pubblicità della seduta sarà assicurata anche mediante impianto audiovisivo a circuito chiuso e che essi, se lo riterranno opportuno, potranno depositare agli atti della Commissione l'eventuale documentazione che intendessero fornire.

Invito i rappresentanti delle varie città e delle giunte provinciali a fornirci suggerimenti, chiarimenti e osservazioni e a delineare i problemi sorti nel corso della prima applicazione della legge n. 142. L'insieme di questi dati e suggerimenti consentiranno alla Commissione affari costituzionali della Camera dei deputati di seguire, anche in questa prima fase attuativa della riforma, la legge per garantirne una autentica e sempre più puntuale interpretazione, anche attraverso eventuali chiarimenti o modifiche legislative nell'ambito di questo passaggio fondamentale nel riordino dei « rami bassi » della nostra organizzazione statale pluralistica e democratica.

VALERIO ZANONE, *Sindaco di Torino*. Premetto anzitutto che non ho predisposto una documentazione scritta da lasciare agli atti della Commissione e che sono lieto di poter esprimere – avvalendomi di questa audizione – qualche osservazione tratta dall'esperienza compiuta in queste prime settimane come sindaco della città di Torino e di poter osservare il nuovo ordinamento degli enti locali esaminandolo « dalla base ». Ho infatti vissuto questa esperienza legislativa in Parlamento e ora ho la fortunata opportunità di poter vedere, nella realtà quotidiana di un grande comune come quello di Torino, gli effetti di questa innovazione legislativa.

Sono particolarmente lieto che a questa discussione partecipino due miei predecessori, il collega Diego Novelli, che ha grandissima esperienza del governo locale torinese e le cui osservazioni sull'area metropolitana – che ho ascoltato poc'anzi – riprenderò tra poco, ed il collega Cardetti.

Mi permetto di dire, rifacendomi ad un'osservazione espressa nel corso di un'importante assemblea regionale dell'Associazione nazionale dei comuni d'Italia, tenutasi a Torino qualche giorno fa, che la riforma degli enti locali appare dimezzata, come il visconte del romanzo di Calvino. A mio avviso, ci troviamo di fronte ad una riforma che troverà il suo compimento quando il Parlamento aggiungerà la parte accantonata al momento dell'approvazione della legge n. 142, cioè quella relativa alla riforma del sistema elettorale.

In qualche modo, la legge n. 142 contiene un richiamo, sia pure marginale, alla necessità di completare la riforma delle autonomie locali con il sistema elettorale; infatti, l'organizzazione delle aree metropolitane, di cui si è discusso poco fa, prevede che per la prima elezione degli organi delle aree suddette si applichi, fino a quando non saranno emanate nuove norme, la legge vigente per l'amministrazione delle province. A me pare, quindi, che – si debba prevedere, nonché auspicare, che nel momento in cui si porrà il problema di stabilire con quali norme si debba procedere all'elezione degli organi delle nuove aree metropolitane – il quadro del sistema elettorale applicato alle realtà locali divenga oggetto di una nuova considerazione, sempre che, ovviamente, a ciò non si sia giunti in precedenza, come in un primo tempo si riteneva possibile. Per quanto non voglia soffermarmi su questo punto, perché non mi sembra rientrare tra quelli oggetto della nostra riunione, non vi è dubbio, comunque, che qualora ci ponessimo il problema di riformare la normativa in questione, anche in termini di efficienza e di più efficaci rapporti tra l'assemblea consiliare e gli organi esecutivi del comune, la ridefinizione delle norme elettorali apparirebbe come una necessità evidente, salvo, ovviamente, le opinioni che ciascuno potrà avere circa il merito delle medesime.

Il fatto che nella legge n. 142 la riforma elettorale venga citata con specifico riferimento alle aree metropolitane, mi induce ad esprimere qualche considerazione. Tenendo conto della procedura stabilita, le aree metropolitane dovrebbero entrare in funzione nell'arco di due anni e mezzo. La legge, tuttavia, non specifica nulla sulla necessità di rinnovare in anticipo gli organi elettivi delle province interessate e dei comuni centrali, da cui si devono enucleare le nuove realtà comunali al centro delle grandi città, né dà una direttiva precisa, al fine di renderci certi del fatto che in sede di emanazione dei decreti delegati previsti dall'articolo 21 sarà possibile colmare la lacuna presente nella legge.

Potrebbe essere questa, a mio avviso, la prima, utile interpretazione della Commissione affari costituzionali. Tra due anni e mezzo, nel caso in cui fossimo puntuali – è difficile che ciò accada, ma potrebbe anche verificarsi – che ne faremo dei consigli provinciali, i quali resterebbero palesemente smembrati? Che accadrà dell'amministrazione dei comuni centrali, i quali si troverebbero probabilmente costretti a costituire una serie di nuove municipalità? I consigli provinciali e i comuni eletti lo scorso 6 maggio dovrebbero sciogliersi per rinnovare la loro amministrazione o sarà possibile una qualche sorta di proroga? In definitiva, si ritiene

che tutto ciò costituisca una materia che sarà possibile regolare nei decreti legislativi delegati, ancorché l'articolo 21 non contenga precise direttive? È questo il primo quesito che pongo all'attenzione della Commissione.

Certamente un'area metropolitana, quale essa sia, non si può costituire senza modificare in profondità la provincia ed il comune capoluogo di origine. Nella conclusione della precedente audizione ho recepito la giusta osservazione del presidente Ciaffi a proposito della non uniformità delle nove aree metropolitane (troppe, a mio avviso) individuate con la legge n. 142. Si tratta di realtà sociali, urbanistiche, culturali assai differenziate l'una dall'altra, per cui le regioni provvederanno a definirne le conformazioni con proprie leggi. L'unico tratto che a me sembra comune a tutte le aree metropolitane concerne il fatto che non è possibile prevederne alcuna senza modificare in profondità l'attuale assetto della provincia e del comune capoluogo interessato. A mio avviso tale argomento appare piuttosto consistente, tale da rendere difficile immaginare che possano preservarsi gli organi elettivi preesistenti.

Tra le molte innovazioni introdotte con la legge n. 142, credo che la costituzione delle aree metropolitane debba considerarsi una delle più importanti, in grado di dispiegare nel tempo effetti rilevanti.

All'inizio del mio intervento ho detto che avrei ripreso un'affermazione dell'onorevole Novelli, poiché il suo riferimento a qualche peculiarità dell'area torinese mi ha portato ad una considerazione che, riguardando le aree esterne, voglio evidenziare in questa sede approfittando della presenza del presidente della provincia di Torino. Credo che il legislatore abbia inteso offrire una struttura di governo maggiormente efficiente alle grandi aree urbane, considerando, giustamente, che qui vengono a concentrarsi gran parte dei problemi delle amministrazioni locali. Nasce però un interrogativo, cioè cosa fare delle aree esterne all'area metropolitana che si andrà a realizzare. Come ricordava il collega Novelli, la creazione dell'area metropolitana torinese farà sì che la provincia divenga una ciambella con un grande buco in mezzo. Dunque, non è possibile che tutto ciò che ricade come attrazione sul polo urbano di Torino divenga un elemento dell'area metropolitana, perché se così fosse le sue dimensioni finirebbero col raggiungere i confini francesi. Però è anche vero che vi sono centinaia di comuni i quali hanno come unico, effettivo polo di riferimento urbano la città di Torino, per cui qualora individuassimo in altre parti il capoluogo della provincia esterna, gli abitanti di Mezzenile – per rifarmi all'esempio citato da Novelli – che si trovassero nella necessità di dover risolvere un problema, certamente dovrebbero rinunciarvi, perché per farlo dovrebbero raggiungere città quali Pinerolo o Ivrea, che apparirebbero loro sconosciute quanto Tokio. Ripeto, restando il capoluogo l'unico polo urbano di riferimento effettivo, sotto questo profilo permangono rilevanti problemi organizzativi.

L'altro aspetto fortemente innovativo della legge n. 142 è rappresentato dall'autonomia statutaria, la quale è senz'altro un'occasione da cogliere. Credo, quindi, che debba essere utilizzata l'attuale fase costituente che la legge mette a disposizione dei consigli comunali, magari auspicando che gli statuti da emanare risultino uguali soltanto nella parte relativa a talune materie obbligatorie, poiché per queste potrebbe rivelarsi utile prevedere una base comune.

Ritengo che l'esperienza dell'autonomia statutaria sarà tanto più preziosa quanto più ciascun comune utilizzerà questa occasione per esprimere le proprie vocazioni particolari nel quadro della nuova normativa.

Naturalmente in questa fase possiamo parlare degli statuti soltanto in via di premessa, poiché si stanno muovendo dovunque soltanto i primi passi in vista della redazione degli statuti stessi. In tal senso possiamo, quindi, svolgere soltanto alcune considerazioni preliminari.

Un elemento che mi appare piuttosto complesso e significativo proprio in vista dell'esercizio dell'autonomia statutaria è

rappresentato dall'attribuzione delle competenze tra i diversi organi del comune. In proposito, la legge n. 142, pur configurandosi come una normativa di princìpi, può essere considerata piuttosto precisa, nel senso che definisce in forma tassativa le competenze del consiglio comunale ed affida alla giunta tutto il resto. Si pongono, tuttavia, alcuni problemi in ordine a ciò che deve rientrare nella nozione di « tutto il resto ». In proposito, già in queste prime settimane di apprendistato che sto conducendo, ho assistito al formarsi di una serie di problemi.

In base alla sommaria esperienza maturata in questo breve periodo, posso affermare che vi sono due punti dell'articolo 32 della legge n. 142 in cui non è molto facile da individuare il confine tra le competenze del consiglio e quelle della giunta. Mi riferisco, in primo luogo, al punto *f)* del suddetto articolo 32, concernente la competenza del consiglio comunale in ordine all'affidamento di attività o di servizi mediante convenzioni. In proposito, il numero delle delibere che possono essere approvate dalla giunta o devono invece spettare ai consigli può subire notevoli variazioni, a seconda che tale norma si interpreti con minore o maggiore rigore e severità.

L'altra questione cui intendevo fare riferimento è relativa al punto *m)* dello stesso articolo 32, concernente gli atti connessi ad appalti e concessioni. In proposito, sarebbe opportuno chiarire quale debba essere l'oggetto della deliberazione consiliare e che cosa si intenda per atto meramente esecutivo. Per esempio, non si comprende bene se la proroga dei termini di un appalto già concesso possa essere considerata o meno un atto meramente esecutivo.

Pur non volendo tediare ulteriormente i membri della Commissione con esempi eccessivamente particolari, desidero sottolineare il problema relativo alla necessità di definire chiaramente la linea di confine tra le competenze dei consigli e quelle delle giunte. Si tratta, infatti, di una questione ancora aperta nonostante la formulazione abbastanza precisa della legge n. 142.

A mio avviso, comunque, il punto più importante da disciplinare è rappresentato dalle competenze che sono attribuite dalla legge alla giunta salvo che lo statuto non disponga diversamente. Infatti, a seconda delle scelte che saranno compiute in materia, si configureranno due modelli di governo comunale: se molte competenze verranno attribuite alla giunta, si avrà un esecutivo dal carattere di grande collegialità; se, invece, si sottrarranno alla giunta tutte le attribuzioni considerate meno rilevanti conferendole al sindaco (il quale a sua volta procederà a delegarle agli assessori) si formerà una serie di articolazioni monocratiche piuttosto diramate.

Un'altra importante questione è rappresentata dalla necessità di stabilire quali compiti debbano rientrare nella responsabilità politica degli amministratori e quali, invece, possano essere demandati alla responsabilità gestionale della dirigenza, dei segretari e dei funzionari.

Quindi, in materia di attribuzione delle competenze, gli elementi più rilevanti nello statuto comunale saranno rappresentati, da un lato, dalla scelta tra esecutivo a tendenza collegiale o a tendenza monocratica e, dall'altro, dalla distinzione tra ciò che rientra nella responsabilità politica e ciò che, invece, fa capo all'attività giuridico-tecnico-amministrativa.

Non mi soffermerò, per non dilungarmi eccessivamente, sui profili statutari che esprimono più direttamente la temperie politica di questo momento. Non vi è dubbio, infatti, che, come in tutti gli statuti si rispecchia il clima di un'epoca, anche in quelli comunali si rifletterà, magari miniaturizzata, l'atmosfera del nostro tempo.

Pertanto, negli statuti (almeno questa è la linea cui si atterrà l'amministrazione torinese) dovranno essere affermati alcuni princìpi basilari, il primo dei quali è rappresentato dalla trasparenza delle procedure, al servizio dei diritti dei cittadini, avvalendosi anche di quanto previsto da una legge recentemente approvata dal Senato in ordine alle procedure amministrative ed estendendone l'applicazione.

Si dovrà, inoltre, affermare il princìpio di efficienza, servendosi anche di alcuni elementi di flessibilità che la legge n. 142 conferisce agli statuti: mi riferisco, per esempio, alla designazione di assessori esterni al consiglio o alla scelta di consulenti mediante contratti anche a carattere privato, nonché all'associazione di privati alla gestione di servizi pubblici, trasformando in tal modo l'atteggiamento del comune come soggetto delle attività economiche, nell'ambito delle quali il comune stesso dovrebbe assumere un ruolo di direzione piuttosto che di gestione diretta dei servizi comunali.

Oltre ai princìpi di trasparenza ed efficienza, dovrebbe affermarsi anche quello relativo all'imparzialità della pubblica amministrazione: gli statuti comunali, infatti, rappresentano uno strumento a mio avviso importante anche in vista dell'esigenza di riconoscere alla dirigenza, ai funzionari, ai collaboratori degli enti locali l'esercizio della loro funzione in forme che ne garantiscano l'imparzialità rispetto a qualsiasi indebita pressione esterna.

Intendo, infine, soffermarmi su una questione di estremo interesse soprattutto per i suoi effetti pratici: mi riferisco al fatto che la legge n. 142 ha portato all'eliminazione dell'espediente, al quale si faceva spesso ricorso in precedenza, della deliberazione d'urgenza da parte della giunta ed ha introdotto (come mi sembra più corretto) una distinzione tra la competenza consiliare e quella dell'esecutivo.

Tuttavia, sarebbe stato forse opportuno introdurre nella legge un meccanismo di carattere transitorio, il quale regolasse la convalida delle deliberazioni precedentemente adottate che hanno già esercitato o esercitano i loro effetti. Ci troviamo, infatti, nella delicata situazione di dovere, da un lato, convalidare una serie di deliberazioni adottate da amministrazioni precedenti (spesso sulla base di un indirizzo politico che non è più quello prevalente) e, dall'altro, di salvaguardare la continuità degli effetti che tali deliberazioni già producono. Si pone anche in questo caso la necessità di distinguere ciò che si può risolvere in seno alla giunta e ciò che si deve inviare al consiglio. Per dare una dimensione quantitativa del problema desidero precisare che, per esempio, presso il comune di Torino giacciono duemila delibere; ciò significa che esiste un enorme arretrato e numerosi atti dovranno essere adottati nuovamente.

Credo che con l'approvazione della legge n. 142 si sia compiuto un importante passo in avanti, anche se non tutta la strada è stata percorsa, soprattutto se si tiene conto del fatto che l'ordinamento locale è stato sempre caratterizzato da una straordinaria longevità; ho constatato che quanto più cambiavano le situazioni reali, economiche e sociali, tanto più restava immutato il regolamento del 1911, il testo unico del 1915 o la legge del 1934.

La riforma dell'ordinamento delle autonomie locali costituisce senza dubbio un importante risultato, il quale tuttavia per essere completo richiede il compimento di due ulteriori passi. Come ho già accennato all'inizio del mio intervento, è necessario procedere alla riforma del sistema elettorale e della finanza locale; soltanto quando saremo riusciti a saldare queste tre riforme il comune assumerà un nuovo volto ed una fisionomia più completa.

PRESIDENTE. Ringrazio il sindaco Zanone per il suo puntuale intervento e do subito la parola al dottor Giacomo Propersi.

GIACOMO PROPERSI, *Presidente della giunta provinciale di Milano.* Ringrazio il presidente per averci dato la possibilità di esprimere le nostre considerazioni e di porre alcuni problemi all'attenzione della Commissione.

Non ho molto da aggiungere alle osservazioni espresse dal sindaco di Torino, perché i numerosi problemi da lui sollevati, sia quelli di ordine pratico sia quelli di ordine generale, sono comuni anche al nostro ente. Tuttavia desidero formulare qualche ulteriore osservazione in merito alle questioni derivanti dalla recente applicazione della legge n. 142, quelle legate alla creazione di uno statuto e quelle più specifiche espresse dall'area metropolitana milanese.

Per quanto riguarda gli aspetti pratici posti dalla riforma sull'ordinamento delle autonomie locali, il primo problema concerne l'approvazione del bilancio, ormai imminente. Poiché l'articolo 55 della legge n. 142 fissa il termine di scadenza al 31 ottobre, entro tale data gli enti dovranno approvare i propri bilanci, pena lo scioglimento del consiglio, un'eventualità cui gli amministratori locali sono molto sensibili; per questo credo che in tutti i comuni e le provincie questa scadenza sarà rispettata.

Tuttavia non esistono (e non credo che esisteranno prima del 31 ottobre) gli elementi necessari per poter redigere i bilanci, in quanto essi saranno contenuti nella nuova legge finanziaria. Desidero richiamare l'attenzione della Commissione sul fatto che i bilanci degli enti locali non corrispondono alla realtà, poiché si limitano ad evidenziare una situazione puramente formale, rispettando le disposizioni legislative, ma non possono avere come punto di riferimento gli indirizzi della legge finanziaria.

È la prima riflessione che sottopongo all'attenzione della Commissione alla quale spetta valutare se sia il caso di sospendere per quest'anno i termini di scadenza fissati dalla legge o di individuare altre soluzioni.

Oltre a questo problema si pone anche quello relativo al rinnovo delle nomine presso gli enti locali; a tale riguardo, la nuova legge fissa il termine di 45 giorni, che decorre dal momento della costituzione della giunta. L'interpretazione generalmente accolta, anche da parte del nostro ente, di questa disposizione legislativa è nel senso che entro 45 giorni le nomine debbono essere iscritte all'ordine del giorno e nei successivi 60 giorni debbono essere effettuate, mentre il sindaco o il presidente dell'amministrazione provinciale hanno a disposizione altri 15 giorni; conclusa tale fase gli atti vengono trasmessi al comitato regionale di controllo.

Vorremmo sapere se questa interpretazione coincide con quella ufficiale del legislatore; ripeto, comunque, che il nostro ente ed il comune di Milano, cioè il maggior comune della nostra provincia, hanno adottato tale soluzione, ma lo stesso non può dirsi per tutti gli altri comuni lombardi.

Anche per quanto riguarda i controlli sul bilancio si pongono taluni problemi, perché, in base alla situazione che ho illustrato, sarà necessario adottare variazioni che richiedono una deliberazione della giunta. Tale deliberazione però non è sottoposta al controllo, ma soltanto alla ratifica del consiglio e viene esaminata dal comitato relativamente agli aspetti formali e non per la coerenza delle variazioni introdotte rispetto alle disposizioni di legge e di regolamento. Ciò può dar luogo, in qualche caso, all'adozione di un bilancio per così dire regolare dal punto di vista della legittimità, poiché le varianti sfuggono a questo tipo di controllo.

Tale premessa era necessaria soprattutto in relazione alla rigidità delle disposizioni che verranno impartite, le quali peraltro non sempre incontrano il pieno consenso degli amministratori locali, data la diversificazione dei loro interessi. Mi riferisco in particolare ad una recente disposizione contenuta in un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, la quale, coerentemente alle circolari del ministro Andreatta, obbliga anche le aziende municipalizzate a versare la loro liquidità alla Banca d'Italia. Il tasso d'interesse di questi depositi è uguale a zero e ciò rappresenta un grave danno per le aziende in questione o per quelle che hanno una gestione attiva e producono un *cash flow* positivo. Per esempio, gli utili di tesoreria per l'azienda energetica municipale di Milano ammontano a 15 miliardi di lire all'anno; di conseguenza, solo con riferimento a questo caso, il comune di Milano subisce una perdita di pari importo. In particolare, attraverso quel decreto viene ad essere vulnerata una gestione di tipo industriale, nel senso che mentre prima si teneva conto della capacità delle giacenze di generare *cash flow*, ora il venir meno di questo elemento comporta difficoltà gestionali. Si tratta ovviamente di difficoltà superabili, che però creano danni superiori ai vantaggi che deriverebbero dal deposito delle giacenze dell'azienda presso la teso-

reria centrale. Credo comunque che l'assessore Zorzoli potrà illustrare meglio di me tali questioni: per quanto mi riguarda, mi sono limitato a sottolineare taluni aspetti problematici legati all'applicazione della legge n. 142, ritenendo più importanti quelli espressi dal sindaco di Torino.

Per quanto riguarda il problema statutario, riteniamo che lo statuto della provincia di Milano possa essere anche lo statuto della futura città metropolitana. Mi pare che sia corretta un'interpretazione della legge che consenta alla provincia, fino ad oggi considerata un ente minore, di trasformarsi essa stessa in città metropolitana. Almeno per quanto riguarda la nostra provincia, dopo la nascita della provincia di Lodi, già prevista dalla legge, i relativi confini sarebbero facilmente determinabili; si verificherebbe così una sorta di morte e resurrezione. Occorre tener conto, naturalmente, anche delle numerose problematiche che sicuramente saranno portate avanti dai comuni della cintura, i quali già adesso tendono a difendere la loro autonomia di interessi e di gestione (ho sentito dichiarazioni in questo senso, per esempio, dal sindaco di Legnano).

Al di là del problema della difesa di un certo potere da parte del ceto politico provinciale, geograficamente la nostra provincia presenta minori difficoltà ad essere trasformata in città metropolitana rispetto, per esempio, a quella di Torino. Di conseguenza, credo si possa arrivare abbastanza rapidamente ai risultati che la legge prevede. Come ripeto, riteniamo che lo statuto della provincia di Milano possa diventare lo statuto della futura città metropolitana ed in questo senso intendiamo proporci come elemento di coordinamento tra i vari enti coinvolti.

In un incontro con il sindaco di Milano si è valutato giustamente che dal punto di vista delle proposte perimetriche, riguardanti cioè l'aspetto geografico-territoriale, il problema è quello di mantenere un equilibrio il più asettico possibile, al di fuori dei pur legittimi e naturali contrasti di interessi che possono sorgere, affidando gli studi e le proposte ad enti già costituiti. Per quanto riguarda la provincia di Milano, da anni disponiamo di un ente composto da un consorzio di comuni, il PIM (del quale andrebbero meglio specificati i contorni giurisdizionali e costituzionali), che ha già effettuato molti studi in questa materia. L'IRER si propone come strumento della regione Lombardia e l'ISAP per il comune di Milano.

Si è pensato che, mantenendo la dialettica a livello tecnico-scientifico, si potrebbero disinnescare le problematiche minori, ma molto concrete, che producono resistenze da parte del ceto politico provinciale. Sono stato sindaco di una città dell'*hinterland* milanese, pertanto so bene quale affezione al loro lavoro sentono gli amministratori di questi enti, di queste piccole città sulle quali gravano ampi interessi, soprattutto dal punto di vista urbanistico.

Condivido, peraltro, i princìpi che devono ispirare uno statuto di questo genere ai quali ha fatto riferimento il collega Zanone.

ALBERTO ZORZOLI, *Vicesindaco di Milano*. Innanzitutto desidero ringraziare in maniera non formale la Commissione di questa attenzione, poiché come grande città abbiamo subìto più di una volta gli effetti di legislazioni che, anche se di per sé buone, non tenevano particolarmente conto delle esigenze di comuni che non rispecchiano la media tradizionale dei comuni italiani, ma che per le loro dimensioni, per il numero dei cittadini e per i servizi erogati ad una cintura con un numero di abitanti spesso superiore ai residenti nel comune, vivono problemi abbastanza complessi.

È noto a tutti, credo, che in questo periodo vi è una certa tensione tra gli amministratori delle grandi città, lo Stato e indirettamente il Parlamento perché l'utilizzo delle nostre città da parte di cittadini che di giorno ne raddoppiano e qualche volta ne triplicano il numero, non trovano adeguata considerazione nei meccanismi economico-finanziari di ritorno con cui vengono messe a disposizione le risorse.

Non ripeto, poiché lo condivido pienamente, quanto hanno già detto il sindaco di Torino ed il collega Propersi. Per entrare nel tema specifico dell'audizione odierna, la prima valutazione del comune di Milano è che questa legge suo malgrado, nascendo da un disegno non del tutto compiuto, sta provocando effetti sbilanciati: il rispetto dell'autonomia locale che ci consentirà di produrre gli statuti ha dato vita ad una struttura che non ha ancora tutte le gambe. Forse sarebbe stato meglio fissare un termine preciso entro il quale elaborare gli statuti e fino ad allora mantenere la legge vigente.

Entro subito nel merito dei problemi che vorrei sottoporre alla Commissione, affrontando per primi i temi già accennati, poiché evidentemente sono quelli che toccano di più le amministrazioni, partendo proprio dal problema delle nomine. Essendo la città di Milano dotata di molte società municipalizzate, di società per azioni a partecipazione comunale e di un discreto numero di altri enti per i quali il comune deve effettuare le nomine, abbiamo ritenuto di interpretare gli articoli 32 e 36 della legge nel senso già detto. Da una lettura attenta della legge, però, si evince che le designazioni devono essere effettuate entro quarantacinque giorni dall'elezione della giunta o entro il termine di scadenza del precedente incarico. Il riferimento all'articolo 36, dove si parla di sessanta giorni dalla prima iscrizione, sembrerebbe far intendere la prima iscrizione di nuovi enti o di nuove società.

PRESIDENTE. Dalla prima iscrizione delle nomine relative...

ALBERTO ZORZOLI, *Vicesindaco di Milano*. Allora sarebbe in contraddizione con il termine perentorio dei quarantacinque giorni dalla elezione della giunta.

Per questa ragione, se si conferma l'interpretazione dei sessanta giorni, per le amministrazioni come la nostra, che pone una particolare cautela nelle nomine e che perciò intende con regolamento consiliare prevedere alcuni meccanismi che consentano di selezionare personale in grado di amministrare con competenza ed onestà le aziende, meccanismi che devono essere deliberati dal consiglio comunale e richiedono perciò tempi di attuazione per le procedure e per la funzionalità, si pone un problema di tempi. Considerando cumulabili i quarantacinque ed i sessanta giorni, questa intenzione diventerebbe fattibile, mentre l'ipotesi restrittiva dei quarantacinque giorni la renderebbe di difficile attuazione. Un altro aspetto, peraltro già preso in esame, concerne le delibere – non numerose per la verità, tenendo conto della quantità delle medesime che nel corso del quinquennio si approvano nell'amministrazione di una città come Milano, ma che anche per il nostro comune corrisponde a circa 2 mila – che hanno già iniziato un *iter*. Dalla legge non si desume in che modo, e per quali di esse, l'*iter* vada completato. L'orientamento dell'amministrazione comunale di Milano, per esempio, è nel senso di procedere alle ratifiche di provvedimenti che oggi sono di competenza della giunta, riadottandoli in quanto tali. Non è ancora chiaro, ad ogni modo, quale debba essere l'*iter* per il completamento di provvedimenti che non sono di competenza della giunta, bensì del consiglio.

Vorrei svolgere infine alcune considerazioni specifiche. In particolare, per quanto riguarda i debiti fuori bilancio, la legislazione passata prescriveva che i medesimi venissero deliberati entro il 30 settembre dal consiglio comunale; dalla nuova normativa non si evince se questi debiti rimangano di competenza del consiglio comunale o rientrino in quella della giunta: si tratta anche in questo caso di un aspetto che andrebbe chiarito celermente, data l'imminenza del termine del 30 settembre. Ribadisco, inoltre, la necessità che si faccia chiarezza sulla scadenza del 31 ottobre per poter stilare il bilancio. A tale proposito, come diceva poc'anzi il dottor Propersi, la questione appare chiara per l'implicazione che deriva dalla stesura del documento, ma d'altra parte si complica ancora di più se consideriamo che purtroppo uno dei risultati dell'entrata in vigore di questa normativa è stato un certo

rallentamento della macchina comunale. A tale proposito, sottolineo la diversa attribuzione di responsabilità e l'introduzione di procedure che sinceramente non ci convincono completamente. Si parlava prima di nomine; al riguardo pare assurdo che la delibera di proposta di nomina del consiglio di amministrazione dell'ATM debba passare dalla ragioneria per il visto. Si tratta di piccole interpretazioni sulle quali però...

PRESIDENTE. Quelle che comportano oneri.

ALBERTO ZORZOLI, *Vicesindaco di Milano*. Questa è l'interpretazione data dalla giunta, tuttavia un'interpretazione più fiscale dei responsabili, anche al massimo livello, dei nostri uffici sta comportando l'ammissione di una valanga di atti, che non comportano spese, dalla ragioneria comunale, tanto è vero che la giunta ha dovuto assumersi la responsabilità di interrompere questo *iter*.

Mi pare costituisca una duplicazione di competenze anche il fatto che il parere di legittimità e di competenza venga ribadito dal segretario generale quando i direttori di settore non sono che funzionari dello stesso ufficio della segreteria generale e già svolgono un lavoro analogo a quello richiesto in seconda istanza.

Per quanto concerne il decreto sulla tesoreria – questione introdotta dal presidente della provincia di Milano nella sua duplice funzione anche di presidente di un'azienda municipalizzata – devo dire che esso ci ha alquanto meravigliato. Il comma 1 dell'articolo 23, ed anche a tale proposito vorremmo avere lumi dalla Commissione, recita: « L'azienda speciale è ente strumentale dell'ente locale dotato di personalità giuridica, di autonomia imprenditoriale e di proprio statuto, approvato dal consiglio comunale o provinciale ». Le nostre aziende sono dotate di statuti approvati dal consiglio comunale di Milano, hanno avuto – ed avranno ancora di più a seguito della nuova normativa – una forte autonomia imprenditoriale; pertanto, porre in essere un meccanismo di ritaglio o assorbimento delle risorse che consentono all'imprenditore di operare ci sembra veramente in contraddizione con la normativa che è stata appena varata. Il comune di Milano – oggetto proprio questa mattina di qualche forzatura giornalistica – esprime preoccupazioni su tale decreto e non riusciamo a comprendere, ripeto, quale sia lo spirito del medesimo rispetto alla legge che invece affermava chiaramente un princìpio assolutamente condivisibile.

Concludendo, ricordo che avevamo posto un quesito al Ministero dell'interno, sperando in una sollecita risposta, in relazione alla ordinaria amministrazione; in particolare chiedevamo se, in attesa dell'approvazione dello statuto dell'ente, potessero ritenersi fin d'ora di competenza della giunta gli atti di ordinaria amministrazione con spesa corrente finalizzata al funzionamento e mantenimento dell'ente. Come ha già ricordato il sindaco di Torino, l'interpretazione di alcuni passaggi tra i poteri della giunta e del consiglio comunale è forse chiara al legislatore, che ha voluto estrinsecare il limite delle nuove funzioni, ma lo è di meno nel momento in cui si debbono assumere decisioni responsabili da parte degli enti locali.

FRANCO ROLANDI, *Presidente della giunta provinciale di Genova*. Ringrazio il presidente e la Commissione che ci hanno consentito di intervenire in una materia di grandissima rilevanza e fortemente innovativa, seppure – come sosteneva l'onorevole Zanone – parziale rispetto alla problematica generale. Mi limiterò ad alcune sottolineature, dal momento che gli interventi che mi hanno preceduto hanno sostanzialmente posto interrogativi comuni a tutti e mi riservo di lasciare alla Commissione una memoria più particolareggiata quale contributo dell'amministrazione di Genova.

La prima questione – già posta dal sindaco di Torino – concerne le sorti del consiglio comunale e provinciale nel momento in cui, come prevede la legge, entro due anni e mezzo dovrebbe realizzarsi la nuova città metropolitana, con tutto quello che tale operazione comporta. Mi pare che in questa Commissione si sia già parlato di

tale aspetto, in particolare mi risulta che il problema sia stato sollevato dall'onorevole Cardetti. Mi sembra, inoltre, che si tenda ad una interpretazione favorevole alla *prorogatio*, facendo salva l'altra interpretazione – che noi condividiamo – di una trasformazione di fatto della provincia in città metropolitana. Dico subito che su tale materia ritengo non debbano nascere contenziosi tra i vari enti: si tratta di qualcosa da costruire insieme, la provincia e i comuni metropolitani, ma anche gli altri comuni investiti da questo processo, perché diversamente rischieremmo di bloccarci su queste questioni.

Detto questo vorrei approfondire altre due questioni. La prima riguarda l'approvazione dei bilanci degli enti entro la data del 31 dicembre prevista dalla legge in maniera molto precisa. A tale riguardo ho avuto modo di leggere un articolo su *Il Sole 24 ore*, nel quale si affermava che i bilanci degli enti dovevano essere approvati entro la data del 31 ottobre. Se così fosse, ritengo che correremmo il rischio di predisporre dei bilanci « falsi » – nel senso letterale del termine – perché in quella data verrà a mancare un preciso punto di riferimento, rappresentato dalla legge finanziaria, dal quale partire per la elaborazione del bilancio di previsione. Alla luce di tale considerazione, mi chiedo come dovremmo agire. Dovremmo, forse, prendere in considerazione le cifre relative all'anno passato – augurandoci che non siano più le stesse – per predisporre un bilancio che, ovviamente, dovrà essere successivamente corretto sia in maniera integrale sia sostanziale.

Rispetto ai nuovi compiti attribuiti dalla legge alle province – a prescindere dalla città metropolitana –, è possibile ipotizzare un programma per il 1991, che assegni nuove funzioni alle province, senza sapere l'ammontare del rispettivo finanziamento che la legge finanziaria prevederà? Ritengo opportuna una maggiore riflessione su questo tema, ma non per avere più tempo a disposizione per la predisposizione del bilancio perché – credo che anche in questo caso abbia ragione il collega di Milano – i consiglieri, di fronte al rischio di uno scioglimento della giunta, sarebbero disponibilissimi ad approvare quel bilancio. È evidente che, così facendo, rischieremmo di fare soltanto « un atto vuoto ». Riteniamo pertanto necessario che il Parlamento, il Governo e, in modo particolare, questa Commissione riflettano su tali temi per fornire poi alcuni orientamenti precisi, magari approvando provvedimenti particolari, che ci consentano, almeno per quest'anno, di agganciarci alla legge finanziaria.

Approfitto di questa audizione per sottolineare che le aree metropolitane – laddove sono destinate a nascere le città metropolitane – dovrebbero essere considerate dal punto di vista degli interventi dello Stato e, quindi, in particolare dalle varie leggi finanziarie. Preciso che non ho avanzato tale richiesta per « piangere » o per ottenere finanziamenti, ma perché credo che si renderanno indispensabili alcuni interventi di spesa per attrezzare le aree metropolitane, le conseguenti municipalità e quanto altro si renderà necessario. In mancanza di tale supporto finanziario, credo che sarà difficile realizzare le previsioni della legge. Pertanto, ribadisco che la Commissione, il Parlamento ed il Governo dovrebbero tenere conto di tale questione.

Per quanto attiene all'interpretazione da dare ai fini delle nomine e delle conseguenti scadenze, vorrei sottolineare che i rappresentanti della città di Genova – mi riferisco sia alla provincia sia al comune – hanno applicato lo stesso meccanismo seguito dalla città e dalla provincia di Milano, vale a dire: i 45 giorni previsti calcolati assieme all'altro termine di 60 giorni. Ritengo, comunque, che questo sia stato l'orientamento prevalente seguito a livello nazionale anche dalle associazioni degli enti. Auspico, pertanto, che tale impostazione sia sostenuta e condivisa anche dalla Commissione perché, diversamente, quasi tutti i soggetti interessati sarebbero al di fuori della previsione legislativa.

Credo che, se in futuro vorremo essere coerenti con quanto andiamo sostenendo, dovremo proporre la nomina di persone il più possibile idonee ai vari incarichi. È evidente che i tempi previsti in precedenza

non andavano bene perché risultavano infiniti e illimitati, ma credo che, in ogni caso, i 45 giorni previsti dalla legge rappresentino un termine estremamente ristretto.

Per quanto riguarda le altre questioni affrontate nell'audizione odierna, intendo rifarmi alle opinioni espresse dai miei colleghi.

In conclusione, vorrei informare la Commissione che lascerò a disposizione una memoria scritta, nella quale sono contenute tutte le perplessità, le preoccupazioni e, quindi, gli interrogativi sorti nel corso della prima applicazione della legge.

LUIGI SERGIO RICCA, *Presidente della giunta provinciale di Torino.* Ringrazio prima di tutto il presidente e i membri della Commissione per l'opportunità che ci hanno offerto con questa audizione, che rappresenta un momento non soltanto per affrontare le questioni relative alla prima applicazione della legge n. 142, ma anche l'occasione per un confronto collegiale tra i rappresentanti di importanti realtà, analoghe alla nostra, come quelle delle province e dei comuni di Milano e di Genova.

Vorrei innanzitutto esprimere la mia soddisfazione di amministratore provinciale per il rilancio del ruolo della provincia come unico ente intermedio e, quindi, anche sul piano politico e istituzionale e per quanto riguarda tutta una serie di funzioni.

Per quanto concerne le funzioni attribuite alla provincia, l'articolo 14 del provvedimento in discussione assegna alle province compiti di area vasta – cioè comprendenti grandi zone intercomunali o l'intero territorio provinciale –, nonché un'importante ruolo di promozione, coordinamento e realizzazione sia nel settore economico, produttivo e commerciale, sia in quello sociale e culturale.

Detto questo è opportuno puntualizzare che, in realtà, si tratta non tanto di funzioni in senso tecnico-giuridico, quanto di aree di intervento per la cui concreta e puntuale individuazione concorrono anche altri atti legislativi, statali e regionali. Da questo punto di vista ritengo quindi necessario sollecitare...

PRESIDENTE. Pertanto, le funzioni di assistenza che voi svolgevate dovrete continuare a svolgerle, sia pure con la collaborazione dei comuni ai sensi del comma 2 dell'articolo 16.

LUIGI SERGIO RICCA, *Presidente della giunta provinciale di Torino.* Si tratta di una questione che approfondirò nel prosieguo del mio intervento.

Dicevo che, se da una parte sollecitiamo l'adozione di alcuni provvedimenti che definiscano la tipologia, la portata e anche le dimensioni delle funzioni assegnate, dall'altra consideriamo importante sottolineare come l'assegnazione o il trasferimento da un altro ente prima competente debba essere accompagnata da un trasferimento delle risorse per il concreto svolgimento della relativa attività.

Sottolineo inoltre che, accanto alle funzioni che vengono loro assegnate, le province ne perdono altre, come quelle relative ai servizi sociali poc'anzi evidenziate dal presidente della Commissione. Ritengo opportuno precisare che la nostra amministrazione ha deciso di continuare la gestione dei servizi sociali, che rivestono una particolare rilevanza all'interno della nostra provincia, fino alla data del 31 dicembre 1990. Consideriamo improponibile l'ipotesi di prorogare la gestione dei servizi assistenziali oltre il 1° gennaio 1991, sia perché vi sarebbe un difetto di attribuzione legislativa sia per la impossibilità di inserire nel nostro bilancio i relativi e futuri stanziamenti. Per maggiore precisione vorrei evidenziare che, per quanto riguarda la provincia di Torino, il superamento dell'impegno di spesa di 40 miliardi – si tratta del 25 per cento circa della spesa corrente della nostra provincia – sarebbe un onere rilevante per la provincia e anche per gli enti che ne hanno oggi la titolarità e la competenza di gestione (mi riferisco a quegli enti che devono organizzare i servizi, localizzare nelle piante organiche l'eventuale trasferimento del personale interessato e, quindi, assumere in proprio queste funzioni). Tutto ciò non sta a significare, però, che la provincia di Torino intenda uscire da questa importante partita dei servizi socio-assistenziali

e non è detto che in futuro essa non si debba occupare anche della gestione di quelle parti dei servizi che richiedono ed hanno una dimensione di area vasta. Credo che ciò debba avvenire attraverso un accordo di programma tra regioni, comuni e province che definisca sia le modalità del trasferimento attuale sia l'entità delle risorse che eventualmente la provincia deve trasferire assieme al servizio. Preciso che non si tratta tanto di un trasferimento di servizio, quanto dell'assunzione da parte di altri soggetti della titolarità di quello a fronte della cessazione della gestione da parte della provincia e, quindi, anche delle modalità eventuali di una gestione futura.

Credo che questo sia un aspetto rilevante che deve essere affrontato e che comporterà tempi abbastanza ristretti perché – lo ripeto – dal 1° gennaio 1991 sarà difficile per la provincia iscrivere ancora queste partite nel proprio bilancio. Anche se per ora resta sospeso, in quanto subordinato all'emanazione di un'apposita normativa, un altro dubbio che può sorgere, oltre a quelli che ho già rilevato e che ho comunque riassunto in una memoria scritta che lascerò agli atti della Commissione, è sempre relativo all'articolo 14, laddove si dispone che spettano alle province le funzioni amministrative di interesse provinciale nel settore dei servizi sanitari, di igiene e profilassi pubblica. Credo che nei confronti di tale disposizione sorgano problemi di carattere interpretativo, stante la genericità dell'espressione utilizzata riguardo ai servizi sanitari. Essa, infatti, determinando un'attribuzione indefinita di compiti alle amministrazioni provinciali, di fatto finirebbe per renderne problematica l'applicazione.

Per quanto attiene alla tematica relativa alle aree metropolitane, già affrontata in questo dibattito, se da una parte prendiamo atto con soddisfazione del fatto che la legge n. 142 offre una risposta a questo importante problema, dall'altra vogliamo sottolineare, pur rendendoci conto di quanto ciò sia oggi ininfluente, come l'avere individuato in modo rigido l'area metropolitana sicuramente porrà problemi per l'assetto futuro, in quanto tali aree risultano essere un'entità in movimento, e come tale, quindi, soggetta a continue trasformazioni. Questo aspetto, pertanto, dovrà essere tenuto in considerazione quando si procederà alla futura definizione delle aree stesse.

In merito all'area metropolitana torinese, ritengo che la sua attuazione ponga non poche questioni. Se può considerarsi valido l'esempio della ciambella con il buco, fatto poc'anzi dall'onorevole Zanone, e se è vero che per molti comuni l'unico polo di riferimento effettivo è costituito dal capoluogo di provincia attuale, è altrettanto vero, però, che resterebbe esclusa dall'area metropolitana una vasta parte del territorio della provincia di Torino. Si tratta, peraltro, di realtà assai rilevanti, dalla configurazione precisa, con connotati sociali e culturali ben definiti, le quali potrebbero anche pretendere un ruolo di gestione amministrativa autonomo. Mi riferisco, in particolare, a quelle aree che, individuate come omogenee già nel periodo dei comprensori, in questo momento potrebbero recepire le istanze di chi sollecita la creazione di nuove province autonome, pur non mirando al decentramento periferico delle amministrazioni statali. Esiste, dunque, un problema oggettivo di cui va tenuto conto considerando la realtà specifica dell'attuale provincia di Torino.

Un'altra questione è posta dai criteri con i quali ripartire le risorse finanziarie tra l'area metropolitana e le importanti aree periferiche in essa non ricomprese. Da questo punto di vista credo sia importante rimarcare il discorso relativo alla necessità della riforma della finanza locale, al fine di dare effettiva autonomia anche agli enti locali. Sempre sotto il profilo finanziario, ritengo che si debba necessariamente procedere non solo a ridisegnare le funzioni, ma anche i criteri per l'assegnazione dei trasferimenti erariali regionali – come disposto, del resto, dall'articolo 54 –, al fine di fornire precise determinazioni circa l'ammontare complessivo dei trasferimenti e dei fondi da attribuire agli enti locali in base ai parametri fissati dalla legge per ciascuno degli anni previsti nel bilancio dello Stato e non riducibili nel triennio.

Quindi, anche in funzione della stesura del bilancio del 31 ottobre, si pone il problema relativo alla determinazione delle risorse in relazione ai nuovi compiti.

Voglio inoltre evidenziare che l'acquisizione delle risorse finanziarie presuppone anche la possibilità di un adeguato ed appropriato utilizzo delle risorse umane e patrimoniali; quindi, l'adozione di provvedimenti di mobilità di personale, da e per enti prima competenti, nonché di trasferimenti dei relativi locali ed arredi a fronte di trasferimento di competenze da altri soggetti alla provincia.

Avviandomi alla conclusione, voglio altresì sottolineare che la legge di riforma delle autonomie necessita, per la sua attuazione, non solo di attenzione e di impegno da parte di tutti i soggetti istituzionali, ma anche, e soprattutto, di una visione coordinata tra Stato, regione, province e comuni, i quali nella stessa materia adesso interagiscono con interessi diversi a più livelli di governo. Da ciò si evince l'opportunità di un coordinamento vero ed effettivo, tale da non ledere l'autonomia dei singoli enti, bensì in grado di portare ad un rapporto innovativo nel sistema delle relazioni, superando il principio della separazione delle rispettive competenze.

Per quanto riguarda la questione degli statuti, dichiaro di far mie alcune osservazioni espresse da chi mi ha preceduto, per cui mi limito soltanto a sottolineare, riferendomi in particolare all'attuazione dell'area metropolitana nella provincia di Torino, che stiamo per approvare uno statuto il quale, però, dovrà essere rimesso in discussione a poca distanza di tempo. Infatti, non credo sia possibile predisporre oggi uno statuto per un'area metropolitana ancora da costituire.

PRESIDENTE. Nel ringraziare i nostri ospiti per il contributo specifico e vivo che con i loro interventi hanno voluto offrirci, do la parola ai colleghi che intendono porre loro eventuali quesiti o richieste di chiarimento.

GIORGIO CARDETTI. Voglio anch'io ringraziare coloro che sono intervenuti in questo dibattito, il quale ha dimostrato l'utilità dell'indagine conoscitiva promossa dalla nostra Commissione al fine di chiarire i dubbi posti dalla pratica attuazione della legge n. 142. Poiché molti problemi abbiamo già avuto modo di evidenziarli in altri momenti di confronto con giuristi, costituzionalisti ed amministrativisti, mi limiterò ad esprimere alcune considerazioni, rinunciando a porre specifiche domande.

A proposito delle aree metropolitane, senz'altro oggetto dell'audizione odierna, stante la presenza dei nostri ospiti, sono emerse talune questioni di non scarso rilievo. Innanzitutto, è stato evidenziato che la legge apre una fase costituente caratterizzata da una serie di scadenze entro cui ridisegnare l'insieme degli enti con l'individuazione della città metropolitana. Quest'ultima costituisce un *unicum*, in quanto assorbe in sé sia l'ente provincia, sia un ente dotato di una serie di poteri che sono propri dei comuni. Poiché di per sé non esiste un'identificazione istituzionale *sic et simpliciter*, appare assai discutibile la tesi per cui lo statuto della futura città metropolitana debba o possa derivare da quelli che in questa fase dovrebbero essere elaborati dai comuni capoluogo e dalle province. È indubbio che nel redigere gli statuti questi enti dovranno tenere conto in qualche modo della situazione di transitorietà. In realtà, infatti, gli statuti predisposti, per esempio, dai comuni di Milano, Torino o Genova sono destinati in quanto tali ad essere superati entro un certo termine, ossia quando entrerà in funzione un organismo che dovrà a sua volta dotarsi di uno statuto. Un discorso analogo vale anche per la provincia.

Ci troviamo, quindi, in una situazione in cui le maggiori città italiane devono predisporre statuti per definizione « caduchi », in quanto destinati ad esaurire la loro funzione in breve tempo.

Si pone, inoltre, il problema connesso al susseguirsi delle fasi. La regione è l'ente che deve presiedere alla maggior parte dei passaggi successivi (individuazione dell'area, riparto delle funzioni, eventuali fusioni o scorpori), salvo quanto sarà dispo-

sto da successivi decreti legislativi; è previsto, inoltre, un potere sostitutivo in caso di inadempienza da parte delle regioni.

È evidente, comunque, che il parere (certamente non di carattere meramente formale) dei comuni e delle province avrà un valore fondamentale in questa fase di avvio della riforma.

In proposito, è stato sollevato il problema relativo ai tempi, ossia a cosa accadrà nei prossimi due anni o due anni e mezzo. Si tratta di un fatto che ho già avuto modo di rilevare ed in ordine al quale ho posto una domanda che non ha mai ricevuto risposta. Infatti, pur svolgendo la funzione di legislatori, ci rendiamo conto che il meccanismo introdotto presenta alcune disfunzioni; basti pensare che si prevede un anno per il riparto dell'area, mentre il termine entro il quale dovrebbe essere istituita l'autorità metropolitana è di due anni; infine, si dispone che le eventuali fusioni o scorpori possano avvenire entro diciotto mesi dalla prima scadenza annuale, con il rischio di istituire un'area metropolitana senza aver determinato gli eventuali mutamenti ad uso interno in termini di fusioni e soprattutto di scorpori. Ritengo, infatti, inconcepibile a rigor di logica un'area metropolitana che comprenda un comune capoluogo con un milione di abitanti e 20-30 comuni di dimensioni molto inferiori.

È presumibile, quindi, che gli attuali comuni capoluogo, in quanto tali, siano destinati a scomparire e ad essere assorbiti in una realtà più ampia.

È stata sollevata, inoltre, la questione relativa al rinvio alla legge elettorale in vigore per 18 province. Anche questo è un problema in ordine al quale (pur trattandosi di materia legislativa) sarebbero opportune alcune indicazioni da parte degli interessati, dal momento che il rinvio alla legge elettorale attualmente vigente per le province è stato operato perché non esistevano alternative. Infatti, avendo escluso la possibilità di introdurre una nuova disciplina in materia elettorale ed operando un rinvio alla normativa attualmente vigente per le province, non si poteva far altro che estendere tale rinvio anche alla materia elettorale. In proposito, occorre domandarsi se si ritiene che per la futura area metropolitana, nella configurazione che essa assumerà, sia idoneo un sistema elettorale analogo a quello oggi vigente per le province. Tutto ciò anche in considerazione del fatto che l'attuale configurazione dei collegi elettorali provinciali dovrebbe essere comunque rivista per due ordini di motivi: in primo luogo, perché i confini della futura area metropolitana non coincideranno necessariamente (anzi, nella maggior parte dei casi non coincideranno affatto) con l'intero territorio provinciale; in secondo luogo, perché questi collegi elettorali, la cui definizione risale a molto tempo fa, si presentano molto disomogenei. Alcuni, infatti, hanno una densità demografica molto più bassa di altri.

Non vi è dubbio, quindi, che si porrà il problema di introdurre una nuova legge elettorale o comunque nuovi meccanismi in tale materia; può essere pertanto opportuno valutare se sia preferibile un sistema basato su collegi uninominali (nei quali però il meccanismo attuale non garantisce la rappresentanza di tutte le aree, ma fa sì che un collegio esprima più rappresentanti mentre altri non siano rappresentati) o invece un sistema basato sulle liste e quindi sostanzialmente analogo a quello che attualmente regola le elezioni comunali.

Si pone, inoltre, il problema relativo alla sorte dei territori che, nell'ambito della provincia, resteranno al di fuori delle future aree metropolitane. In base alla legge, infatti, una volta delimitata l'area, possono essere modificati i confini o istituite nuove province. Si tratta, comunque, di una questione che dovrà essere approfondita nell'ambito di ogni singola regione.

Per quanto riguarda la realtà torinese, che conosco meglio delle altre, condivido l'opinione espressa dal presidente della giunta provinciale di Torino: infatti, non vi è dubbio che, alla luce dell'esperienza maturata in passato con i comprensori, si debbano individuare almeno due zone (il Canavese ed il Pinerolo) che abbiano le

caratteristiche richieste dalla legge. Tuttavia, la situazione è ribaltabile in altre realtà.

Desidero ora riallacciarmi ad una questione sollevata anche nella seduta di ieri, in occasione dell'incontro con i rappresentanti del Ministero dell'interno; mi riferisco al problema delle nomine ed alla relativa scadenza dei 45 o 60 giorni. In proposito, siamo in presenza di un elemento in ordine al quale la legge n. 142 avrebbe dovuto essere maggiormente perfezionata; in materia, comunque, vi è stata un'interpretazione univoca, basata sull'esigenza di interpretare la suddetta scadenza in termini di « 45 più 60 », anche se si tratta probabilmente di un'interpretazione discutibile.

PRESIDENTE. La norma è molto più chiara di quanto non la si voglia far apparire complessa.

GIORGIO CARDETTI. Intendevo, inoltre, fare riferimento alla questione delle delibere adottate in base al vecchio articolo 140 del testo unico della legge comunale e provinciale, approvato con regio decreto 3 marzo 1934, n. 383, in ordine alla cui regolamentazione vi sono interpretazioni diverse: alcuni comitati regionali di controllo affermano la necessità della ratifica da parte dei consigli, anche se in realtà tale ratifica non dovrebbe essere più necessaria in base alla nuova legge che ha abolito l'articolo 140, mentre altri parlano di riadozione dell'atto, con tutti i problemi connessi in particolare per le delibere da cui conseguano effetti di sanatoria o di riconoscimento di debiti. Si tratta, comunque, di questioni che sono già state affrontate in questa sede anche in precedenti occasioni.

Ritengo, comunque, che le indicazioni degli amministratori locali potranno essere utilizzate anche dalle regioni, che rappresentano i soggetti maggiormente interessati a questa fase costituente, per arrivare successivamente all'emanazione dei decreti previsti.

Per quanto riguarda il problema dei tempi, su cui si è soffermato il presidente della giunta provinciale di Genova, la questione consiste nel verificare che cosa accadrà tra due anni o due anni e mezzo. In proposito, il sottosegretario Fausti aveva parlato di proroga.

Personalmente, tuttavia, ritengo che si debba far riferimento non alla proroga di enti come le attuali province, che assumano i poteri della città metropolitana, in quanto considero preferibile che in base all'andamento del complesso *iter* di costruzione di tali organismi si possano svolgere elezioni generali per i nuovi enti (i nuovi comuni accorpati nell'area metropolitana, la stessa area metropolitana o le nuove province). Tali elezioni potrebbero avvenire in occasione della prossima tornata di elezioni generali oppure anticipatamente, però sempre in termini unificati. Il problema comunque dovrà essere risolto attraverso alcuni decreti legislativi prevedendo un'eventuale fase transitoria nel corso della quale, pur essendo istituiti i nuovi enti, si proroghi la validità di quelli preesistenti fino al momento delle nuove elezioni. Non credo, infatti, che organismi elettivi il cui mandato è riferito ad un determinato territorio possano essere prorogati ricevendo competenze relative ad un ente molto diverso dal punto di vista territoriale e delle caratteristiche funzionali.

DIEGO NOVELLI. Mi limiterò a formulare due brevi considerazioni; la prima riguarda l'opinione dei colleghi amministratori in merito alla questione, sollevata ora dall'onorevole Cardetti, delle delibere assunte in base all'articolo 140 della vecchia legge sull'ordinamento dei comuni e delle provincie.

Al riguardo esprimo la mia opinione personale in base all'esperienza che ho maturato in qualità di consigliere comunale; mi risulta che presso la nostra amministrazione non esista un carico eccessivo di arretrato ed il collega di Milano – lo stesso dato concerne anche il comune di Torino – ha indicato la cifra di duemila delibere. Credo che ciò debba costituire una consolazione poiché alcune città, di cui non farò il nome, hanno un arretrato di 30 mila delibere che, presumo, saranno custodite in un apposito magazzino; devo

però aggiungere che non soltanto la capitale versa in queste condizioni.

Secondo il mio punto di vista non sarebbe accettabile l'ipotesi che tali delibere venissero nuovamente adottate per essere esaminate secondo i criteri ed i princìpi sanciti dalla nuova legge. Poiché si tratta di delibere relative ad un determinato periodo ed adottate in base ad una certa disciplina legislativa, potrei anche avere il sospetto che alcuni amministratori, coscienti del fatto che presto sarebbe entrata in vigore la nuova normativa, hanno assunto tali atti secondo le previsioni dell'articolo 140. Si tratta evidentemente di una valutazione maligna, ma è necessario sgomberare il campo da considerazioni del genere, ricorrendo, per esempio, al cosiddetto doppio binario. A tal fine si potrebbe decidere la convocazione del consiglio comunale, che, riunito in sessione, esamini soltanto le delibere arretrate, evadendole in tempi relativamente brevi. Potremmo, in altri termini, prevedere doppie sedute del consiglio comunale senza svolgere le rituali interrogazioni, interpellanze rivolte al sindaco, e limitarci ad esaminare le delibere in questione. Sono convinto che anche i consiglieri comunali più verbosi, i quali sono presenti quasi ovunque, riusciranno ad essere più concreti. Se non adotteremo questa soluzione correremo il rischio di non evadere tutto l'arretrato; ribadisco quindi che è interesse delle amministrazioni locali risolvere definitivamente il problema.

A tale proposito vorrei sapere se i colleghi consiglieri, i sindaci e gli assessori sono d'accordo con l'ipotesi di ricorrere al « doppio binario ».

La seconda questione riguarda gli statuti dell'area metropolitana e l'affermazione del presidente della provincia di Milano a tale proposito mi ha lasciato perplesso. Ritengo che lo statuto dell'area metropolitana non debba avere come punto di riferimento quello della provincia; ovviamente ciascun comune è libero di agire come crede e se gli amministratori di Milano intendono seguire questo princìpio possono farlo, ma su tale punto è importante prestare la massima attenzione.

Nel periodo in cui ho ricoperto la carica di sindaco presso il comune di Torino mi è stata rivolta l'accusa che tale città ha assunto atteggiamenti « imperialistici » nei confronti dei comuni, anche se mi sono sforzato di evitare che ciò si verificasse. Ricordo che nel 1975 su questi temi vi era da parte nostra tanta buona volontà ed entusiasmo ed era nata una sorta di polemica con il predecessore dell'attuale presidente. In quegli anni terribili, difficili, tragici, sotto la pressione del terrorismo, credevo che la differenza tra il comune e la provincia si potesse riassumere in una battuta politica e cioè che i consiglieri comunali non sapevano come agire e quelli provinciali non sapevano cosa fare. Era un modo per dire che non ho mai rivendicato l'attribuzione di ulteriori competenze al comune; semmai ero favorevole ad un loro trasferimento a vantaggio della provincia, alla quale proponevo di affidare la gestione di determinati settori.

Oggi, nel momento in cui dobbiamo formulare lo statuto dell'area metropolitana, dobbiamo sapere che l'ottica in cui agiamo è completamente diversa. Come è stato sottolineato nel corso della precedente audizione, la formulazione degli statuti richiede anche una nuova cultura. Peraltro, il comune che deve redigere lo statuto non può demandare tale compito al sindaco, alla giunta, ai capigruppo o alla commissione consiliare, ma deve cercare di coinvolgere la cosiddetta società civile e tutti i comuni dell'area interessata. A mio avviso lo studio di questo tipo di nuovo ente non deve prevedere numerose affinità con la provincia, perché, ripeto, deve trattarsi di qualcosa di diverso.

Anche se per il momento non ne abbiano ancora discusso, ritengo che anche il sistema elettorale provinciale non possa essere quello adottato per il comune in quanto il primo che prevede i collegi, caratterizza anche le candidature, mentre quelle per l'area metropolitana dovrebbero essere inserite in liste che comprendano tutti in modo da favorire la scelta tra più candidati. In caso contrario finiremmo per

ricostituire forme legittime e naturali di settorizzazione o di campanilismo.

Per esempio, il candidato del comune di Collegno, dove determinate forze politiche sono più forti, a livello del governo metropolitano esprimerà o sarà condizionato dalle spinte del territorio e dell'area dove egli è stato eletto. Proprio per questo dobbiamo cercare di evitare questo tipo di suggestioni – potrei usare anche altri termini – per entrare in un'ottica, in una mentalità ed una cultura completamente diverse.

Desidero nuovamente sottolineare in questa audizione, come ha già evidenziato il sindaco Zanone, la necessità di non assumere modelli di riferimento, perché la realtà di Torino è diversa da quella di Milano e di Napoli. Nell'elaborazione delle nuove ipotesi previste dalla legge n. 142 dobbiamo partire dal tipo di realtà che abbiamo di fronte ed in alcuni casi, nella definizione dell'area metropolitana, verranno coinvolte due provincie. Mi riferisco al comune di Napoli, il quale, se vuole realizzare un'area metropolitana degna di questo nome, deve giocoforza coinvolgere due province, anche se ciò crea problemi di scomposizione e di ricomposizione.

Per quanto riguarda la città Torino, come ha già affermato il sindaco Zanone, la cosiddetta ciambella non consente alcuna via di scampo, salvo che non si prenda in considerazione un'area più vasta; in ogni caso non si tratta di problemi di facile soluzione per cui dobbiamo cercare di affrontarli senza condizionamenti di tipo ideologico.

LUCIO STRUMENDO. Prendo le mosse da una considerazione dell'onorevole Zanone su una questione ripresa anche dall'onorevole Novelli. La creazione delle aree metropolitane, che sicuramente costituisce l'aspetto più innovativo della legge n. 142, rappresenta in realtà una riforma dimezzata, che necessita di alcuni completamenti; a tale proposito è stata citata la finanza locale, ma ancora più specificamente è stata chiamata in causa la riforma del sistema elettorale.

Anche per limitare le illusioni presenti nell'intervento dell'onorevole Novelli, dobbiamo partire da una constatazione iniziale: la città metropolitana oggi, anche se per una fase transitoria, è costruita principalmente sul modello della provincia. Le funzioni originarie di questo nuovo ente sono quelle della provincia e ad esse si aggiungono quelle indicate nell'articolo 18; il sistema elettorale a cui si fa riferimento, in attesa della legge di riforma, è quello dei collegi uninominali che presiedono attualmente alle elezioni della provincia. Se si dovesse sottolineare il grado di maggiore innovazione che la formula delle città metropolitane avrebbe dovuto introdurre, in direzione della creazione di enti forti, grandemente rappresentativi, in grado di dar vita ad un'autorità di governo incisiva su questo territorio integrato e complesso che verrà delimitato con le procedure previste dalla legge, per il tipo di problemi che si vengono a concentrare in queste aree sarebbe stata necessaria una riforma del sistema elettorale, per dare maggiore autorevolezza, prestigio e capacità di rappresentanza agli organi di governo della città metropolitana. Ci troviamo, invece, di fronte all'adozione di una soluzione transitoria; l'unico punto nel quale la legge opera un rinvio e sembra quasi esprimere una prenotazione alla legge di riforma elettorale è il punto in cui si riferisce alla città metropolitana.

Dato che la questione si intreccia con le problematiche assai complesse connesse al passaggio dalla fase della delimitazione alla fase della nuova costituzione dei governi metropolitani, mi interessa conoscere il punto di vista dei sindaci e dei presidenti intervenuti.

Non darei per scontato che nell'arco di questi cinque anni non succeda nulla, perché sarà tutto predisposto per avere inizio a partire dal 1995. Si tratta di un'ipotesi probabile, sulla quale dobbiamo ragionare; tuttavia non possiamo escludere che vi sia un intervento così sollecito e collaborativo fra enti locali e Governo perché gli adempimenti vengano compiuti per tempo. Si pone allora il problema – lo

sottolineava molto opportunamente l'onorevole Cardetti – di quali procedure adottare nella fase di passaggio.

Ho presente la bozza dei decreti predisposti dal Ministero dell'interno per l'attivazione della nuova provincia di Rimini, la cui costituzione è prevista dalla legge n. 142. Non so se sia stato emanato un atto definitivo e formale, tuttavia mi sembra che in quel caso il procedimento individuato sia tale da configurarsi entro tempi abbastanza brevi. Contiene un'ipotesi che mi sembra condivisibile, anche se si tratta di verificare quali problemi porrebbe nel caso delle città metropolitane e dei territori che ne residuano: si prevede, cioè, di arrivare ad un'elezione congiunta della nuova provincia di Rimini e della nuova provincia di Forlì che risulterebbe da questa modificazione. Prima si predispongono le procedure operative, organizzative e burocratiche e poi si va alla rinnovazione di ambedue gli enti e dei relativi organi. Non escluderei che una procedura del genere, con le necessarie correzioni, possa essere utilizzata anche per le questioni di carattere istituzionale ed amministrativo che si vengono ponendo in seguito alla delimitazione delle città metropolitane.

Passando al secondo argomento che volevo affrontare, mi è parso interessante quanto hanno affermato gli amministratori dell'area milanese in merito all'opportunità di cercare un luogo di carattere tecnico-scientifico, magari convergente e collaborativo, nel quale possano decantare le tensioni od i punti di vista troppo caratterizzati unilateralmente degli enti interessati. Mi pare che sotto questo profilo debbano essere valutati in tutta la loro importanza la presenza ed il ruolo della regione, che è dominante nella configurazione della delimitazione territoriale, anche se si tratta di una funzione che va esercitata con un attenuato concerto dei comuni.

Quale può essere il grado di atteggiamento collaborativo fra le regioni, i comuni e le provincie per pervenire in tempi e forme adeguati a risoluzioni convincenti? Faccio presente che nel Veneto, per esempio, abbiamo a che fare con una situazione nella quale la regione aveva già adottato non solo piani regionali di sviluppo, ma anche piani territoriali di coordinamento, quindi piani urbanistici, che avevano assunto il concetto di area metropolitana ancor prima che la legislazione la prevedesse; tale ipotesi era stata assunta sotto il profilo di polo economico regionale e non sotto quello della gestione amministrativa di servizi integrati entro un determinato bacino. La discussione a proposito della delimitazione territoriale oggi nel Veneto (ma si potrebbe fare un discorso analogo per altre regioni) si articola in quattro o cinque fattispecie: si parla addirittura di un'area metropolitana che comprenda i tre comuni di Padova, Treviso e Venezia. È evidente che tale aggregazione territoriale pone in discussione l'assetto regionale, i poteri delle regioni; è una sorta di invocazione di nuovo regionalismo, di uno Stato maggiormente accentuato dal punto di vista delle autonomie rispetto all'ordinamento attuale del nostro paese. Volevo sapere se da questo punto di vista è prevista – non dico praticata – qualche esperienza e quali siano i livelli di collaborazione possibili da un lato tra provincia e comune dall'altro tra questi organi e l'ente regione per definire il problema della delimitazione territoriale.

Vi è infine la questione della gestione dei servizi di assistenza cui faceva riferimento il presidente della provincia di Torino con riguardo alle osservazioni che quella provincia aveva avanzato. A tale proposito avevamo anche sollecitato un pronunciamento da parte del Ministero dell'interno. Mi pare che per il periodo che intercorre da oggi alla fine dell'anno, quando scatteranno elementi discriminanti circa le risorse finanziarie da utilizzare, si dovrà fare in modo di non far mancare l'erogazione di servizi essenziali ai cittadini più deboli che si trovano nuovamente in presenza di uno « smottamento » nel riferimento istituzionale. Mi chiedo se nel rapporto con la regione, tenendo conto del ruolo attuale della medesima, in materia di organizzazione dei servizi sociosanitari non sia possibile individuare una modalità

di assegnazione delle materie di competenza ed una gestione opportuna senza provocare quel costo di cui parlavo poc'anzi.

PRESIDENTE. Vorrei concludere con alcune rapidissime osservazioni. Mi pare che il problema dei rinnovi dei consigli comunali e provinciali entro e non oltre i due anni e mezzo previsti dalla legge nelle aree metropolitane comporti soluzioni diversificate, nel senso che occorre tener presenti le situazioni concrete che si realizzeranno (commissariamento, rinnovo immediato dopo il quinquennio del mandato e altro). Una città metropolitana che rimane nell'ambito del territorio provinciale probabilmente può contare su un consiglio provinciale di maggiore resistenza, che può sostituire anche il commissariamento. Un procedimento di riorganizzazione del territorio che si protrae oltre i termini previsti dalla legge e si avvicina alla scadenza normale del quinquennio probabilmente vedrà il rinnovo dei consigli alla scadenza ordinaria. Del resto, tutti i termini sono, sì, ordinatori, dal momento che si prevede il potere sostitutivo, ma sostanzialmente rappresentano limiti oltre i quali non si può andare, pur non impedendo che l'adempimento si realizzi prima della scadenza. Pertanto, direi che la situazione è varia e va esaminata in concreto nel curriculum temporale di ciascuna procedura di adempimento o inadempimento.

Quello delle aree esterne è un grosso problema, come è stato sottolineato anche dagli onorevoli Novelli e Cardetti; le soluzioni sono diverse date le condizioni proprie di ciascuna area metropolitana. A tale proposito, l'esperienza internazionale come linea di tendenza dimostra che oggi le grandi concentrazioni metropolitane tendono ad ampliarsi conquistando territori vasti, non fermandosi ai confini della macchia d'olio di espansione urbanistica. Pertanto, ci saranno soluzioni politiche diversificate: qualcuno tenderà ad acquisire aree che magari non hanno niente a che fare con lo sviluppo urbano ma che hanno molto a che vedere con la ridistensione del territorio (pensate agli SDO ed alle aree montane dove poter collocare le centrali imbrifere e gli impianti di smaltimento dei rifiuti). Emergono quindi nuove problematiche, che richiedono grandi territori di gravitazione per le aree metropolitane. Ad ogni modo, è ovvio che ogni provincia può unirsi ad altre già esistenti, oppure formarne di nuove o rimanere nell'area gravitazionale in cui si trova, anche se l'individuazione di questa area rappresenta una compensazione algebrica tra la volontà delle province medesime di unirsi o meno ad altri. Pertanto, il concetto di contiguità di cui parla la legge rappresenta una valutazione tra il combinato disposto della volontà delle regioni, delle province e degli enti locali.

Per quanto riguarda la necessità di chiarire meglio le competenze tra giunta e consiglio – si faceva riferimento alle lettere *f)* ed *m)* dell'articolo 32 – la prassi andrà a definirle, ma le norme di princìpio sono nel senso che gli atti generali spettano al consiglio mentre quelli specifici alla giunta. Il termine « convenzione » come forma di gestione dei servizi, di cui alla lettera *f)* è indicato in senso proprio, non di normale contratto pubblico, ma di forma giuridica diversa da quella del consorzio prevista dalla nuova legge n. 142 per la gestione dei servizi associati. Pertanto, si tratta di convenzione tra comuni ed assume tale forma e non quella di consorzio perché abbiamo individuato due forme di gestione associata intercomunale, o di province e comuni: quella strutturalizzata dei consorzi (presidente, consiglio di amministrazione e assemblea) e quella destrutturalizzata, disciplinare, che è appunto la convenzione. Quest'ultima non ha niente a che vedere con le convenzioni di diritto privato, si tratta di un istituto nuovo di diritto pubblico, una forma destrutturalizzata – ripeto – di collaborazione tra enti pubblici territoriali, comuni e province, o tra comuni, oppure enti locali non territoriali (camere di commercio o consorzi vari).

La questione della norma transitoria che avrebbe potuto chiarire il problema delle delibere assunte con i poteri del consiglio, è stata affrontata da altri colle-

ghi; da parte mia posso dire che anche in questo caso la soluzione formale ad un problema sostanziale è diversa: vi è, per esempio, il problema del doppio binario nella vecchia normativa cui si riferiva il collega Novelli rispetto al quale sono favorevole a delibere confirmatorie degli atti a seconda delle nuove competenze, al fine di smaltire nel modo più semplice e celere un bagaglio di vecchie delibere che non debbono ingombrare il nuovo *iter*. Ad ogni modo ritengo che di ciò non debba farsi una disquisizione giuridica: se una delibera complessa è a metà del cammino, si può anche completare con il vecchio procedimento. In sostanza, se si vogliono definire più chiaramente secondo la nuova normativa le delibere con osi possono assumere delibere uniche, globali, come già molti comuni e province hanno fatto.

Vorrei inoltre porre ai colleghi il problema del bilancio. Personalmente mi sono fatto promotore – formalizzerò poi una proposta di legge in tal senso – di una soluzione per risolvere un'incongruenza di fondo della legislazione italiana, laddove da una parte si prevede l'approvazione della legge finanziaria al 31 dicembre e dall'altra quella dei bilanci dei comuni e delle province attualmente al 31 ottobre (ieri al 15 ottobre, in tal senso non innovando quasi nulla). Si tratta di vecchi problemi non risolti, salvo la maggiore perentorietà che sembra avere l'attuale normativa. Dico « sembra » perché anche il potere di scioglimento a seguito di inadempienza nell'approvazione dello statuto già esisteva ed oggi viene ribadito. La verità è che, in una finanza derivata quale è quella italiana, occorre prevedere l'approvazione della legge finanziaria dello Stato prima di quella dei bilanci gli enti derivati.

In questo caso non ci sono soltanto i comuni e le province, ma, ad esempio, anche le USL e le regioni. Non è pensabile che quanto più sia derivata la finanza, tanto più gli enti non possano contare su questo antecedente giuridico finanziario per poter stilare un bilanco serio.

Pertanto, fino a quando questa incongruenza non verrà superata, è ovvio che molti comitati di controllo non daranno formale applicazione ad un bilancio che fa riferimento a dati provvisori previsti dalla legge finanziaria sia in sede annuale sia in sede di bilancio pluriennale, alla data del 30 settembre di ogni anno.

Per quanto riguarda il problema delle nomine, ritengo che il concatenamento tra il termine dei 45 giorni – previsto alla lettera *n)* del comma 2 dell'articolo 32 – e quello dei 60 giorni – di cui al comma 5 dell'articolo 36 – sia molto chiaro anche se, forse, non lo è dal punto di vista normativo, se è vero che sono sorti alcuni problemi interpretativi. In ogni caso l'interpretazione prevalente è quella giusta. Ricordo che nella seduta di ieri abbiamo sottolineato ai nostri ospiti l'esigenza che venisse rispettato da parte dei sindaci l'obbligo di legge di iscrivere entro i 45 giorni, o entro la scadenza del mandato, all'ordine del giorno dei consigli le nomine di propria competenza. È ovvio che, scaduti quei termini, la competenza in materia non è più dei sindaci, perché ai sensi del comma 5 dell'articolo 36 questo potere spetta al consiglio. Nel caso in cui il consiglio non proceda alla delibera delle nomine entro i 60 giorni dalla loro iscrizione all'ordine del giorno, il sindaco – contrariamente a quanto avveniva nel passato quando si verificavano delle interferenze o prefettizie o commissariali – avoca a sé i poteri e, sentiti i capigruppo consiliari, procede alla nomina perché il meccanismo previsto dalla legge deve in ogni caso funzionare. Sottolineo che si tratta di una norma di estrema democraticità e di rispetto dei sindaci o dei presidenti e, quindi, delle rispettive autonomie.

Se neanche il sindaco adempie al proprio dovere, entro i 15 giorni previsti (che, a seconda di quanto diligentemente il sindaco si preoccupi del corretto funzionamento delle istituzioni, possono essere 45 più 15 giorni, cioè 60 a partire dal primo giorno dei 45 o dall'ultimo giorno) si ha l'intervento di una autorità esterna rappresentata dai commissari indicati dal comitato regionale di controllo.

Mi pare di poter constatare che questa interpretazione ha riscontrato, anche nel corso delle audizioni precedenti, unanimi consensi e che anche i rappresentanti delle province e dei comuni qui presenti si sono espressi in tal senso.

DESIDERIO DE PETRIS, *Segretario generale della provincia di Milano.* E se il sindaco non iscrive all'ordine del giorno di un consiglio la nomina?

PRESIDENTE. In quel caso il sindaco compirebbe una illegalità, una omissione di atti d'ufficio perseguibile dall'apposita autorità prefettizia.

DESIDERIO DE PETRIS, *Segretario generale della provincia di Milano.* La competenza a chi appartiene?

PRESIDENTE. Professor De Petris vorrei richiamare la sua attenzione sul fatto che l'espressione « comunque », quando si parla dell'intervento del commissario *ad acta*, non è legata al comma precedente. Infatti, se voi leggete attentamente il testo del provvedimento si afferma che se « comunque » non si è proceduto alla nomina il commissario *ad acta* adempie ai propri doveri. Pertanto quel « comunque » si riferisce sia alla inadempienza del sindaco sia a quella del conslglio che non abbia adempiuto ai propri doveri entro i 60 giorni previsti.

Per quanto riguarda quella coincidenza – più volte sottolineata – tra lo statuto della provincia e quello della città metropolitana, credo che formalmente non si possa realizzare; perché l'autonomia statuataria della città metropolitana è un'autonomia propria, completamente distinta da quella prevista per la provincia. Sono due enti di natura diversa. In particolar modo là dove la città metropolitana potrà andare a coincidere con la provincia, – lo statuto in gran parte potrà rappresentare la base su cui si fonderà la città metropolitana; (successivamente, – perché vi è anche questa sfasatura temporale tra l'anno dello statuto e della provincia e i due tre anni o quattro anni previsti per lo statuto della città metropolitana –); se poi si verificherà quella identità credo che si tratterà di un fatto di carattere meramente politico.

Per quanto riguarda il discorso della ricognizione dei debiti fuori bilancio, è ovvio che tale compito rientra tra le competenze del consiglio; si tratta di una competenza fondamentale, di un atto ricognitivo estremamente rilevante al quale si deve adempiere entro la data del 30 settembre di ogni anno.

Per ciò che concerne invece il parere del ragioniere sulle nomine, ritengo che esso rappresenti soltanto un cavillo giuridico perché è ovvio che i pareri del tipo di quello dei responsabili di delibera non si estendono a tutti. Vi è un potere discrezionale del segretario, che è il responsabile ed il coordinatore degli uffici, di assegnare la formazione della delibera al capo ripartizione competente; quando non vi è nessun onere o necessità di copertura, il ragioniere non verrà neanche interpellato e, quindi, non dovrà emettere un parere su di una delibera che, *ictu oculi*, non comporta nessun onere. Mi pare, pertanto, che si tratti soltanto di un problema da risolvere scolasticamente nel senso di esprimere un parere negativo (questa, ovviamente, è la mia opinione personale).

Per quanto riguarda la delicata questione relativa ai servizi sociali – sulla quale è intervenuto molto correttamente l'onorevole Strumendo e su cui si sono svolte varie discussioni nel corso di numerose audizioni – credo che con la legge n. 142 si sia introdotta una nuova distinzione, che è fondamentale anche ai fini della legge quadro sull'assistenza. Vorrei sottolineare che questa legge quadro non è andata mai avanti, anche perché si confonde – spesso e volentieri – l'assistenza con i servizi sociali. L'assistenza consiste nella copertura assicurativa del servizio, mentre il servizio rappresenta il dato oggettivo. Con questa legge si vuole riservare ai comuni l'assistenza intesa come copertura assicurativa del cittadino, riguardando proprio un diritto del cittadino e, quindi, del primo ente istituzionale che lo tutela: i servizi alla persona.

È opportuno ricordare che il secondo comma dell'articolo 14 – quello che descrive le funzioni spettanti alle province – stabilisce che anche in materia sociale (non si tratta pertanto di assistenza, ma di un settore di intervento) la provincia, in collaborazione con i comuni e sulla base di programmi, realizza i servizi complessi, quelli di area sovracomunale. Nel momento in cui questo tipo di assistenza, nata negli anni venti, si concretizzasse in istituzioni complesse o collegi, è evidente che, con il concorso e la collaborazione dei cittadini, la provincia potrebbe coadiuvare il compito dei comuni, ai quali spetta l'onere della copertura assicurativa. Ribadisco, in ogni caso, che esiste un princìpio di funzionalità delle leggi e dei servizi alla persona che non comporta interruzioni; si renderà necessario che le regioni – come affermava il collega Strumendo – nel corso della riorganizzazione dei servizi colmino quel vuoto che si potrebbe creare a partire dal 1° gennaio 1991: è del tutto evidente che, in ogni caso, prevarrà il princìpio della continuità del servizio con quelle regolamentazioni dei conti – mi riferisco alle risorse ed ai trasferimenti e via dicendo – cui faceva riferimento uno dei nostri ospiti.

DESIDERIO DE PETRIS, *Segretario generale della provincia di Milano*. Signor presidente vorrei ricordare che il comma 5 dell'articolo 55 della legge così recita: « Gli impegni di spesa non possono essere assunti senza attestazione della relativa copertura finanziaria da parte del responsabile del servizio finanziario. Senza tale attestazione l'atto è nullo di diritto ».

Alla luce di tale previsione legislativa e dei problemi che sono emersi, si rende necessario un chiarimento. Poiché il legislatore non ha previsto tale questione all'articolo 53, relativo ai pareri necessari su ogni proposta di deliberazione, questa attestazione è un atto di procedura per la formazione dell'atto o è successiva all'atto?

PRESIDENTE. È successiva all'atto. Non riguarda le deliberazioni, ma i mandati di pagamento. Quindi, il parere del ragioniere è obbligatorio per gli atti deliberativi, invece gli atti di pagamento debbono avere la controfirma del ragioniere – in ordine alla loro copertura ed esigibilità – e, pertanto, ci troviamo di fronte ad un atto che attiene meramente all'esecuzione e non al processo formativo della volontà deliberativa; tutto ciò anche alla luce del fatto che tale disposizione si rifà ad una normativa precedente già in vigore in alcuni settori.

Ringrazio e saluto nuovamente i nostri ospiti per i contributi e i suggerimenti che ci hanno fornito sulla base della loro esperienza.

Sospendo la seduta.

La seduta, sospesa alle 13, è ripresa alle 16,15.

Audizione dei sindaci di Firenze, Bologna e Venezia e dei presidenti delle giunte provinciali di Firenze, Bologna e Venezia.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'audizione dei sindaci nonché dei presidenti delle giunte provinciali di Firenze, Bologna e Venezia, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sui problemi concernenti l'applicazione della legge 8 giugno 1990, n. 142, « Ordinamento delle autonomie locali ».

Porgo il nostro benvenuto al sindaco di Bologna, dottor Imbeni, al sindaco di Firenze, dottor Morales, al sindaco di Venezia, dottor Bergamo, al presidente della giunta provinciale di Bologna, dottor Cotti ed al presidente della giunta provinciale di Firenze, dottoressa Pieralli. Premetto che, se essi lo vorranno, potranno depositare presso la segreteria della Commissione i documenti e le memorie eventualmente predisposti per l'odierna audizione.

La presenza dei nostri ospiti risponde all'esigenza di approfondire le tematiche in esame per quanto concerne una serie di istituti introdotti dalla legge n. 142, con particolare riferimento alla figura della città metropolitana. I sindaci ed i presi-

denti delle giunte provinciali di Firenze, Bologna e Venezia possono contribuire all'analisi di queste problematiche anche soffermandosi su considerazioni di carattere generale circa l'applicazione dell'intera normativa.

L'indagine che stiamo conducendo si propone il fine di accompagnare la prima fase di applicazione della legge attraverso un fitto dialogo con gli operatori ed i protagonisti di questo processo di attuazione legislativa a livello di comuni, di province e di regioni (dal momento che la successiva audizione riguarderà, appunto, i presidenti delle giunte regionali).

I resoconti stenografici delle precedenti sedute dell'indagine conoscitiva sono a disposizione di chi ne volesse prendere visione; una volta terminati i nostri lavori, gli atti verranno completati e diffusi insieme con un riassunto finale. Si tratta di un'indagine che si sta rivelando probabilmente ancora più utile ed interessante di quanto avessimo previsto; infatti, le problematiche insorte in sede di applicazione della legge n. 142 si stanno dimostrando via via più complesse, di grande coinvolgimento per gli enti locali ed incisive in ordine alla nuova organizzazione prevista dalla legge.

I sindaci, che hanno già consegnato alcune memorie alla segreteria della Commissione, svolgeranno le relazioni introduttive, a cui seguiranno le eventuali domande dei colleghi.

Ritengo che il sindaco di Bologna, per la sua lunga esperienza di amministratore locale, possa iniziare la serie degli interventi.

RENZO IMBENI, *Sindaco di Bologna*. Ringrazio lei, signor presidente, e la Commissione affari costituzionali della Camera dei deputati per averci concesso questa opportunità.

Devo innanzitutto, per amore di onestà e di coerenza, richiamare un punto che, durante la discussione della legge n. 142, è stato sempre sottolineato nell'ambito delle associazioni delle autonomie locali – forse da parte mia con una eccessiva intensità – e che purtroppo non è stato positivamente risolto in quella sede. Mi riferisco al fatto che nonostante la novità, costituita dalla nuova legge in ogni caso positiva, i comuni continuano ad avere come punto di riferimento, nell'amministrazione centrale dello Stato, il Ministero dell'interno.

Purtroppo, (adopero questo termine perché ne sono convinto) il Parlamento non ha ritenuto giunto il momento di una svolta profonda, e non solo simbolica, quale avrebbe potuto essere l'indicazione, come punto di riferimento, del Governo nel suo insieme, della Presidenza del Consiglio o, tutt'al più, di un ministero *ad hoc*.

Ritengo che questa sia un'eredità del passato che ci portiamo dietro, a prescindere dalla qualità, in molti casi anche elevata, dei dirigenti e dei funzionari del Ministero dell'interno destinati a seguire le realtà decentrate delle nostre istituzioni.

Detto questo, vorrei richiamare in modo molto sintetico due questioni che dovrebbero essere approfondite sia a livello parlamentare, sia a livello regionale, provinciale e comunale.

In primo luogo, occorre stabilire in quale logica e con quali prospettive debbono operare i comuni capoluoghi, situati all'interno di province nelle quali verrà istituita l'area metropolitana, a proposito degli statuti. Mi chiedo cioè se sia consigliabile, opportuna o, come viene suggerito da una corretta lettura della legge, obbligatoria l'attivazione dei consigli comunali di tali città per l'adozione dello statuto o se, in considerazione della realtà atipica di quei nove comuni, rispetto agli altri otto mila, non si debba seguire una strada diversa nel senso di rinviare la discussione sugli statuti al momento in cui saranno in esercizio gli organi (consiglio, giunta e sindaco) della città metropolitana.

Naturalmente, ho una mia risposta, ma poiché sussistono dubbi in merito a tale problema, ho voluto sollevare la questione in questa sede anche per chiedere un consiglio.

Il secondo argomento è di maggior peso e concerne il tema che sarà al centro dell'audizione odierna, cioè la definizione delle future aree metropolitane. In modo particolare, sulla base di quanto indicato dall'articolo 3 della legge n. 142, occorra

capire quale sarà la sorte degli attuali consigli provinciali e comunali delle città capoluogo nel caso in cui vengano rispettati i tempi previsti dalla legge, tenuto conto che, da un lato, si parla di una provincia che diventa autorità metropolitana e, dall'altro, di consiglio, giunta e sindaco metropolitano e che, in ogni caso, abbiamo alle spalle due elezioni distinte per i consigli provinciali e per quelli comunali, per cui, di conseguenza, i direttivi membri rispondono ad un corpo elettorale distinto, e quegli organi non possono essere superati senza che vi sia un nuovo intervento del corpo elettorale.

In altri termini cosa succederà nel momento in cui le regioni ed il Governo adempiranno ai propri compiti e ci troveremo di fronte ad una realtà che non potrà essere superata semplicemente trasformando l'uno e l'altro consiglio in consiglio metropolitano o in consiglio della municipalità all'interno dell'area metropolitana?

Credo sia piuttosto difficile, a parte il fatto che il percorso appare ancora molto confuso, far valere la tesi della *prorogatio*. Credo che, anche se i tempi per l'adempimento dei compiti delle regioni e di quelli immediatamente successivi del Governo sono indicati con sufficiente certezza, non altrettanto possa dirsi per la scadenza del decreto delegato del Governo. Ritengo che se i tempi venissero rispettati, alla fine del 1993 potremmo trovarci nella condizione di chiamare nuovamente gli elettori alle urne. Penso sia più corretto muoverci seguendo questa logica anche se, sulla base di altre valutazioni, sarei invece indotto a svolgere ben diverse considerazioni, nel senso che, per una ragione o per l'altra, gli italiani sono chiamati alle urne troppo spesso. Ora, però, sto parlando di una scelta tra ipotesi diverse e piuttosto che trovarsi in una situazione di *prorogatio* credo sia più opportuno pensare da subito, nel caso si rispettino i tempi, all'eventualità di elezioni che indichino la composizione del nuovo consiglio comunale e, successivamente, della nuova giunta e del sindaco metropolitano.

LAMBERTO COTTI, *Presidente della giunta provinciale di Bologna*. Il sindaco Imbeni ha sollevato quesiti che intendevo porre anch'io e che, quindi, non ripeto: in sintesi, ci chiediamo cosa succederà tra il 1992 ed il 1993, arco di tempo previsto per l'emanazione del decreto legislativo che dovrebbe istituire le autorità metropolitane.

Vi è poi la questione se procedere o meno, entro un anno, alla predisposizione di uno statuto che poi dovrebbe essere comunque rivisto e modificato in base ad una realtà nuova che sarà, appunto, quella metropolitana.

Oltre a questi due quesiti principali posti dal sindaco Imbeni, vorrei sollevare altre due questioni, la prima delle quali riguarda i due termini di tempo previsti dalla legge per procedere da un lato alla territorializzazione della città metropolitana (entro un anno) e dall'altro al processo di revisione o di ristrutturazione delle municipalità all'interno di essa. Questa diversità di tempi, infatti, può creare problemi, almeno secondo la mia interpretazione della legge.

Il secondo interrogativo, se si vuole molto banale, è se ci si sia posto il problema relativo al fatto che gli abitanti delle città metropolitane avranno due sindaci, ossia quello del comune e quello metropolitano, mentre, attualmente, oltre al sindaco, possono esservi le figure del presidente di quartiere o della provincia. Quindi, anche se ciò può rappresentare – lo ripeto – una banalità, la presenza di due sindaci potrà far sorgere qualche difficoltà.

In conclusione, oltre alle questioni sollevate dal sindaco Imbeni, mi interesserebbe chiarire, come dicevo, se la territorializzazione, da realizzare entro un anno, anticipi comunque un processo di revisione dei confini dei municipi all'interno dell'area metropolitana, perché, se così fosse, potrebbero sorgere problemi.

UGO BERGAMO, *Sindaco di Venezia*. Ringrazio a mia volta la Commissione per la sensibilità dimostrata nel decidere di ascoltare i rappresentanti degli enti locali su una materia molto delicata. L'audizione odierna si svolge in un momento nel quale gli enti locali non hanno ancora potuto

sperimentare appieno l'efficacia della nuova legge. Infatti, i consigli si sono appena insediati e devono, di fatto, ancora divenire realmente operativi, anche procedendo ad una puntuale verifica dei rapporti tra maggioranza ed opposizione nonché tra giunta e consiglio, tema questo di grande delicatezza, vista la nuova, netta ripartizione che viene effettuata tra poteri esecutivi, spettanti alla giunta, e quelli di indirizzo di competenza del consiglio.

Credo, quindi, che questo confronto dovrà necessariamente avere ulteriori fasi attuative in futuro, al fine di calibrare nel modo migliore, alla luce di un'esperienza puntuale, le risposte che la legge intende fornire alle domande di maggiore efficienza e di tempestività nelle attività amministrative avanzate dai cittadini, obiettivo che sicuramente era e rimane lo scopo principale della riforma attuata.

In particolare, per quanto riguarda la questione dell'area metropolitana, ci troviamo in una fase ancora più nebulosa, soprattutto per quanto attiene al comune di Venezia, che ritengo rappresenti un'ulteriore anomalia rispetto al complesso delle altre città definite metropolitane. Infatti, mentre in quelle diverse realtà mi sembra più facile giungere ad una delimitazione territoriale, per il comune di Venezia si tratta di affrontare un discorso ben più complesso di determinazione e di qualificazione di quella che deve essere la nuova dimensione metropolitana.

A questo proposito nascono le prime perplessità, perché vi è un'ampia convergenza tra le forze politiche e sociali sul fatto che sicuramente, in rapporto alla vocazione del territorio e per esigenze di programmazione, si debba parlare di un'area metropolitana estremamente articolata, ricomprendente anche i comuni e le provincie di Padova e di Treviso. Altrettanto consapevolmente si capisce anche, però, che la delimitazione territoriale dovrà interessare un ambito molto più ristretto. Si tratta di due concezioni completamente diverse sul modo di intendere un'area metropolitana, anche se, al di là della delimitazione del territorio, riteniamo si debba parlare di un sistema metropolitano e prevedere una forma di collegamento tra città che prescinda dalla stessa normativa attualmente in vigore e che, in ogni caso, rafforzi una logica di ampia programmazione.

Nel quadro di quella che sarà, invece, la delimitazione territoriale che la regione vorrà decidere non sarebbe altrettanto pacifica – la questione è rilevante anche ai fini di una corretta comprensione della legge – se vi fosse sarà corrispondenza, come qualcuno sostiene, tra area metropolitana e provincia. Se così fosse, tutto l'impianto della legge ne verrebbe in qualche modo minato, perché vi sono due esigenze diverse alla base delle modalità con le quali articolare la competenza ed il ruolo di questi due enti locali.

Credo, quindi, che prima dell'assunzione delle scelte regionali dovranno intercorrere continui contatti con il livello parlamentare, anche per valutare se non si renda necessario apportare aggiustamenti alla legge od adottare disposizioni attuative ben più dettagliate, rigorose ed in grado di adattare l'impianto normativo alle specificità delle singole città metropolitane.

Non nutriamo dubbi sul fatto che sia indispensabile dotarci subito di uno statuto al di là della prospettiva di creare il comune metropolitano, ciò al fine di garantire la piena funzionalità dell'attuale ente locale e di valorizzarne le specificità che lo caratterizzano già attualmente. Infatti, abbiamo già avviato una consulenza di alto prestigio con il professor Benvenuti e speriamo di dotarci entro l'anno di uno statuto che possa configurarsi come un atto « pilota », sulla base del quale confrontarci anche con altre città.

Mi preoccupano invece i tempi previsti dalla legge per l'entrata in funzione della nuova area metropolitana: il ricorso ad elezioni in vigenza dell'attuale tornata amministrativa creerebbe non pochi problemi circa la funzionalità e l'attività amministrativa, le quali indubbiamente richiedono notevole efficienza e tempestività per garantire quella riqualificazione del territorio che sicuramente Venezia – ma anche le altre città – richiedono. Su tale aspetto

chiederei alla Commissione una riflessione particolare per verificare se i tempi non debbano essere adeguati.

GIOVANNI FERRARA. Adeguati in quale senso?

UGO BERGAMO, *Sindaco di Venezia.* Nel senso di farli coincidere con la nuova tornata amministrativa. Ci sembra che il ricorso alle elezioni in piena attività amministrativa non garantisca il migliore funzionamento dell'istituzione per motivi sia di carattere politico, sia pratico, considerato che ci troviamo in una fase molto delicata per gli enti locali. Innanzitutto, infatti, vi è un periodo di rodaggio inevitabile ed una fase di preparazione che non mi pare possa essere adeguatamente predisposta nei tempi previsti dalla legge se le scadenze rimangono quelle indicate. Mi sembra che, nel momento in cui verrano scelte le aree e quindi determinati i confini, con l'entrata in funzione piena dell'attività della nuova città metropolitana, che si debbano individuare tutte le strutture ed i supporti operativi necessari. Questa è una preoccupazione che affido alla riflessione della Commissione; esprimo un giudizio che necessariamente è legato all'attuale clima politico in cui ci troviamo ad operare. Comunque, questo è un problema che dovremo affrontare con serietà e comprensione al fine di garantire efficienza e continuità all'azione amministrativa.

GIORGIO MORALES, *Sindaco di Firenze.* Ringrazio anch'io il presidente e la Commissione per l'opportunità che ci viene offerta. Svolgerò qualche rapida considerazione su pochi punti riguardanti l'applicazione della legge per soffermarmi più a lungo sulla questione dell'area metropolitana, per la quale ho già rimesso un appunto che riassume le posizioni che sono state espresse dalla giunta comunale fino a questo momento e che ovviamente, sono ancora problematiche e non definitive.

Per quanto riguarda la legge in generale esprimo un giudizio positivo, poiché essa contiene il massimo di innovazione possibile, tenuto conto che essa non si è data carico di risolvere due problemi che permangono: quello dell'autonomia impositiva e quello della riforma elettorale. Comunque, entro questi limiti, la legge ha un impianto positivo. Non si possono certamente trarre ora conclusioni precise e definitive sull'applicazione della legge perché essa troverà verifica più completa nello statuto; inoltre, l'elaborazione dello statuto e dei successivi regolamenti è demandata, nel caso di Firenze – ma immagino che giò valga anche per le altre città – ad una apposita commissione che ha iniziato i suoi lavori in questi giorni.

Voglio esprimere l'auspicio, che non si arrivi a statuti « fotocopia » nel caso dei comuni, come avvenne per le regioni per le quali vi erano alcuni modelli sulla base dei quali vennero redatti tutti gli altri. È tale la diversità dei comuni italiani anche per le loro dimensioni, che credo sia opportuno che ognuno di essi esprima al massimo la capacità di autodeterminare la propria organizzazione.

Un aspetto che abbiamo verificato immediatamente è quello molto importante della ripartizione delle competenze tra giunta e consiglio comunale. Si tratta di un punto fortemente innovativo (e lo è in modo positivo), anche se non è affatto vero ciò che si è affermato un po' affrettatamente, cioè che con questo nuovo riparto delle competenze le sedute del consiglio comunale potranno essere diradate, magari una al mese al posto di una alla settimana come è avvenuto fino ad oggi. Si è visto che così non è, per la semplice ragione che le competenze del consiglio sono certamente quantitativamente limitate, ma possono essere esercitate dal solo consiglio comunale, la giunta non può più sostituirsi ai poteri del consiglio e, dunque, se quest'ultimo non esercita le sue funzioni la macchina amministrativa si ferma. Da qui la necessità di convocare non meno frequentemente, ma – almeno per ora – altrettanto frequentemente il consiglio, perché esso deve deliberare e non può rinviare le deliberazioni di sua competenza, come prima accadeva quando la giunta assumeva i poteri del consiglio.

Nell'ambito delle competenze del consiglio vi sono questioni abbastanza complesse ancora da chiarire; cito, per esempio, quella di cui alla lettera *m)* dell'articolo 32 della legge n. 142, cioè la competenza del consiglio riguardante tutti gli appalti che non siano previsti in atti fondamentali del consiglio comunale. In assenza di tali atti, che dovranno essere studiati, elaborati ed infine approvati, oggi tutte le competenze in ordine agli appalti, anche quando si riferiscano ad importi limitati, rientrano tra le competenze del consiglio comunale: questa è una obiettiva complicazione.

A mio parere è stata enfatizzata la questione relativa alla sfiducia costruttiva, quasi che tale istituto possa assicurare stabilità alle giunte. Credo che le crisi delle giunte che si sono verificate nel passato non sarebbero state risolte con il sistema della sfiducia costruttiva, perché tale evento si manifesta con le dimissioni del sindaco o della giunta stessa a seguito di contrasti all'interno della coalizione su cui essa si regge; questo è il caso tipico rispetto al quale la sfiducia costruttiva, purtroppo, non pone alcun rimedio.

PRESIDENTE. La sfiducia si pone nella identificazione dei due atti prima disgiunti: accettazione delle dimissioni e nuova nomina. Ciascuno può esprimere un giudizio politico, ma sul piano giuridico, mentre i due atti precedentemente erano distinti – nel senso che potevano essere accettate le dimissioni senza aver eletto la nuova giunta – oggi l'istituto dell'accettazione delle dimissioni non esiste più in quanto coincide con la nuova nomina. Pertanto, su un piano formale le dimissioni non sminuiscono affatto l'operatività e la pienezza di poteri – anche politica, così dovrebbe essere – della giunta.

GIORGIO MORALES, *Sindaco di Firenze.* Ciò accadeva anche prima: fino a quando non veniva eletta la nuova giunta quella dimissionaria restava in carica.

PRESIDENTE. Restava in carica per l'ordinaria amministrazione.

GIORGIO MORALES, *Sindaco di Firenze.* Certo, ma il concetto di ordinaria amministrazione è talmente vago...

PRESIDENTE. Intendevo riferirmi alla differenza che esiste sul piano giuridico.

GIORGIO MORALES, *Sindaco di Firenze.* Era un'osservazione per vedere le cose nella loro realtà piuttosto che in senso un po' ideologico.

È molto importante l'innovazione introdotta dalla legge n. 142 per quanto concerne la disciplina del personale, in particolare dei dirigenti. Si tratta di materia regolamentata dallo statuto, tuttavia è già stata posta in essere una prima applicazione della legge relativamente alla responsabilità dei dirigenti sugli atti da essi firmati: mentre precedentemente all'entrata in vigore della nuova normativa il dirigente era coperto dalla responsabilità politica dell'assessore, oggi non è più così; la funzione tecnica del dirigente viene esaltata, in un sistema che vede giustamente la separazione tra funzioni politica e tecnico-amministrativa.

Attualmente ci troviamo nella fase di applicazione della norma riguardante le nomine, per le quali sono previsti termini tassativi. Fra l'altro, il comune di Firenze si trova in difficoltà maggiori rispetto ad altri poiché, essendo stati eletti relativamente presto (il 18 luglio) il sindaco e la giunta, quasi tutto il termine è stato consumato nel mese di agosto, cosicché ai primi di settembre ci siamo trovati di fronte alla scadenza immediata, con qualche ovvia preoccupazione. Comunque, ritengo che la norma sia molto utile ed opportuna, poiché ci obbliga a dar corso tempestivamente ad un adempimento al quale in passato facevamo fronte nell'arco di molti mesi o addirittura di qualche anno.

Per quanto riguarda l'area metropolitana, mi associo al quesito formulato dal collega Imbeni; non do alcuna risposta, ma indubbiamente il problema esiste, poiché nell'ambito del sistema della legge non si capisce bene – anzi, non si comprende affatto – che cosa realmente avverrà con il

decreto legislativo del Governo. Si tratta di una questione da affrontare e risolvere.

In particolare, per quanto attiene all'area metropolitana fiorentina, ricordo – anche se è ben presente a tutti – che in base all'approvazione della legge n. 142 è stata introdotta una differenza essenziale fra la vecchia provincia e la nuova autorità metropolitana. Entrambe operano su un territorio vasto, ma, mentre la provincia agisce su un'area non necessariamente omogenea, anzi, di norma non omogenea, l'autorità metropolitana esercita le proprie funzioni su un'area necessariamente omogenea. Del resto, la principale diversità di competenze fra autorità metropolitana e provincia può essere osservata sul piano dell'assetto del territorio: mentre la provincia provvede al piano territoriale coordinando piani comunali fra loro diversi, l'autorità metropolitana adotta il piano di area, che è unico per tutto il territorio.

Un notevole problema, che segnalo, concerne le aree di Firenze e di Milano, i soli casi in cui la legge consente l'istituzione sullo stesso territorio dell'area metropolitana e della provincia: a Firenze può corrispondere la provincia di Prato, a Milano quella di Lodi; tuttavia le situazioni sono molto diverse, poiché ho la sensazione che è policentrica, nel senso che non si verifica l'egemonia di una città su tutto il territorio, ma si ha una situazione complessa derivante dalla coesistenza di due poli molto forti, quello di Firenze e quello di Prato. Se per far fronte a questo problema si compisse un'operazione semplicistica, istituendo la provincia di Prato e prevedendo l'operatività dell'autorità metropolitana sul resto della provincia di Firenze, si giungerebbe ad una conseguenza paradossale: si disaggregherebbe un'area omogenea, mantenendo aggregati comuni non omogenei rispetto all'area metropolitana. Tale questione richiede, ad avviso della giunta comunale, una soluzione non semplicistica, mentre tale si può definire quella subito venuta in mente a qualcuno: « sforbiciare » Prato lasciando il resto della provincia all'autorità metropolitana. Oltretutto, come è noto, la legge prevede che l'autorità metropolinana, oltre a disporre dei poteri della provincia, esercita in più tutti quei poteri che la regione con propria legge ad essa trasferisce sottraendoli ai comuni.

Il presupposto di una simile diminuzione di poteri dei comuni rientranti nell'area metropolitana consiste nel fatto che essi dovrebbero avere una stretta integrazione con il capoluogo; nel caso di Firenze, se si mantenesse unito tutto il resto della provincia al di fuori di Prato, una parte di comuni vedrebbero depotenziate le proprie funzioni pur non disponendo di una stretta integrazione con il capoluogo. Si tratta di un problema assai complesso per il quale non diamo attualmente una risposta definitiva, poiché sono in corso consultazioni, mentre un'apposita commissione sta svolgendo uno specifico lavoro di approfondimento. Spero che fra qualche tempo le idee possano essere più chiare.

Per quanto concerne la previsione dell'articolo 20 circa il riordino delle circoscrizioni comunali anche mediante l'istituzione di nuovi comuni attraverso lo scorporo di aree di intensa urbanizzazione, dico subito che, ad opinione della giunta comunale di Firenze, nel caso specifico della nostra città non si può procedere ad una suddivisione del territorio comunale. Innanzitutto, Firenze ha una popolazione limitata, 430 mila abitanti, ed un territorio comunale piuttosto piccolo, cosìcché non si giustificherebbe una simile suddivisione; in secondo luogo, mi permetto di osservare che tale previsione forse risponde ad un disegno un po' astratto di ingegneria costituzionale. L'esperienza dimostra che, per quanto riguarda in particolare il problema del personale dipendente, quando si procede a simili suddivisioni, non si verifica mai, per esempio nel caso di Firenze, che il personale del precedente comune venga ripartito fra cinque comuni, ma piuttosto si tende a moltiplicarlo per due o forse per tre; pertanto, un'operazione del genere porterebbe sicuramente ad un aumento degli apparati burocratici e del personale.

Ecco perché Firenze, che ha cinque circoscrizioni, manterrà alle stesse il carattere di organi di decentramento, anche

se, con il passaggio da 14 consigli di quartiere a 5 circoscrizioni, evidentemente i poteri di queste ultime saranno aumentati.

MILA PIERALLI, *Presidente della giunta provinciale di Firenze.* Ringrazio i colleghi che mi hanno preceduto per gli interventi svolti e premetto che sono venuta in questa sede soprattutto per capire cosa succede in altre realtà, dove si verificano problemi simili a quelli riguardanti Firenze ed i comuni della sua provincia.

Anche se non è mia intenzione riportare in questa sede una polemica piuttosto vivace ed accesa sul nostro territorio, mi sento costretta dall'intervento del sindaco Morales a trattare una serie di tematiche. La regione Toscana, come ricordava il collega Morales, ha già avviato le consultazioni, che si svolgono non solo a livello istituzionale, ma anche con il coinvolgimento delle forze sociali e politiche. Si è aperto un dibattito interessante ed anche molto innovativo per quel che riguarda il clima, lo spirito all'interno delle istituzioni, attorno alle quali si registra un soffio di rinnovato interesse, anche se qualche volta il dibattito si manifesta in forme non molto corrette. Purcondividendo le critiche mosse alla legge, mi pare che essa abbia portato una ventata nuova sul piano istituzionale, se non altro per come siamo tutti disposti a lavorare.

Abbiamo istituito una commissione speciale per lo statuto, non pensando di rapportarci ad altre istituzioni, ma partendo da bisogni e da esigenze proprie del nostro ente. Questo modo di procedere è accolto benissimo, per esempio, in un'istituzione come la provincia che ormai batteva il passo e attraversava un momento di profonda crisi.

Forse i tempi indicati dalla legge per metterci in condizione di dar vita ad un nuovo livello istituzionale sono un po' ristretti, comunque, condivido l'opinione del sindaco di Bologna per il quale sarà necessaria una nuova consultazione elettorale, altrimenti creeremmo un ente di secondo grado e non mi pare sia questo lo spirito della legge.

Vorrei ora affrontare il tema dell'area metropolitana. A questo proposito, chiedo scusa se riporterò in questa sede una parte della polemica che su tale argomento si sta svolgendo nella nostra realtà; tuttavia, ritengo che ciò renda l'idea del livello del dibattito in corso. Si registrano infatti divergenze assai profonde tra i vari livelli istituzionali (regione, amministrazioni provinciali e giunte comunali) ed anche all'interno dei vari comuni. Il dibattito sull'area metropolitana, a mio avviso, non potrà non essere ancorato al tema delle funzioni che rimangono ai comuni, affinché questi ultimi non si sentano espropriati del tutto.

Non sorgono da parte dei comuni problemi sulla individuazione delle funzioni di area e sulle dimensioni dell'area stessa; le resistenze riguardano le funzioni che saranno conservate ai comuni. Certamente, esistono punte di munipipalismo, ma di questo problema bisognerà tenere conto.

La provincia ha una sua posizione sul disegno dei confini dell'area metropolitana di Firenze. Si tratta di una posizione assunta dalla precedente amministrazione e confermata da quella attualmente in carica. Mi riferisco a quel disegno che il sindaco Morales definiva semplicistico. La provincia ritiene che l'attuale territorio provinciale debba costituire il territorio della futura città metropolitana. Naturalmente, vi è una certa elasticità, perché si potrà tener conto di comuni piuttosto lontani.

Effettivamente, abbiamo il problema della provincia di Prato. Concordo con quanto ha detto il sindaco di Venezia in merito alla necessità di trovare una soluzione per l'inserimento di nuove provincie.

Abbiamo detto che con l'articolo 27 e con gli accordi di programma non si disperderà il valore ed il ruolo di Prato all'interno dell'attuale provincia e domani dell'area metropolitana. Riteniamo che non sia possibile rimettere in discussione l'istituzione della provincia di Prato. Saremmo più disponibili a trovare una soluzione che non faccia perdere il rapporto strettissimo ed importante tra Prato e Firenze.

Riteniamo che gli accordi di programma possano costituire uno dei momenti fondamentali per la programmazione su vasta area. Forse non è sufficiente, è una visione semplicistica però a noi sembra che gli attuali confini della provincia di Firenze debbano coincidere con quelli della futura area metropolitana, anche se per ipotesi si dovesse rimettere in discussione l'istituzione della provincia di Prato (peraltro ciò mi sembra da escludere e la provincia di Firenze ha già messo in cantiere un gruppo di lavoro per effettuare simulazioni sulla futura provincia).

PRESIDENTE. Mi sembra vi sia contraddizione tra la prima e la seconda affermazione: da una parte sarebbe opportuno avere un'unica provincia, dall'altro...

GIOVANNI FERRARA. Sta dicendo un'altra!

RENATO ZANGHERI. Due province, un'area!

PRESIDENTE. La delimitazione dell'area metropolitana è di competenza territoriale, l'istituzione di una provincia è di competenza del governo.

MILA PIERALLI, *Presidente della giunta provinciale di Firenze*. Lo capisco benissimo; mi chiedono, come anche il sindaco di Venezia, se sia possibile trovare una forma che riesca a collegarci con un'area più vasta. È vero, come diceva il sindaco Morales, che viviamo una contraddizione; però, voglio dire che se anche riuscissimo ad inserire Prato nella città metropolitana, non sarebbe pensabile una vasta area di programmazione senza tutto il resto del territorio provinciale. Daremmo vita ad un'area vasta solo con riferimento all'importanza di quei due poli, ma nella provincia di Firenze esistono altre direttrici ugualmente importanti, come quella dell'Arno che da Firenze va all'empolese fino al porto e all'aeroporto! Sarebbe angusta anche la provincia di Prato! Né potremmo pensare all'ipotesi del piano strutturale della regione toscana che vede Firenze, Prato e Pistoia in un'unica direttrice.

Mi scuso ancora per aver riportato questa polemica, ma poiché la provincia si confronta con le altre istituzioni mi sembrava corretto motivare la nostra posizione.

LUCIO STRUMENDO. Ringrazio i sindaci ed il presidente della provincia intervenuti, perché ci aiutano a dare completezza al quadro di valutazioni sulla legge n. 142.

Vorrei partire dalla seguente considerazione. Quando affrontammo, in seconda battuta, la discussione sulle aree da configurare dal punto di vista giuridico-amministrativo come città metropolitane, nacque un problema in ordine al quale si registrarono differenti valutazioni, poi ricomposte nella formulazione del testo conclusivo. La questione era se fosse opportuno e se corrispondesse a motivazioni reali e fondate – e, quindi, non pretestuose e localistiche – ricomprendere le città di Bari, Firenze, Bologna e Venezia, i cui rappresentanti ascoltiamo nell'audizione odierna (con gli esponenti degli enti locali di Bari ci siamo confrontati in questa sede stamattina), tra le aree da configurare come metropolitane.

Evidentemente, per queste quattro città non esisteva il requisito, considerato fondamentale, costituito dalla dimensione demografica così come, forse, esso non sussisteva neanche per altre città anch'esse definite metropolitane; in ogni caso, tale requisito appariva una forzatura.

Mi sembra che attualmente ci troviamo in presenza di due fenomeni, uno dei quali, che ha un carattere obiettivo, riscontriamo anche nel dibattito odierno. Nel caso di città come Firenze, Bologna o Venezia appare così difficile delimitare la futura area metropolitana, contemperando le esigenze di tale delimitazione con quelle del territorio attualmente provinciale – aggiungo anche regionale per le motivazioni che dirò in seguito – ed esse sono caratterizzate da un così elevato numero di problemi aperti sul piano scientifico, dell'organizzazione del territorio e delle deci-

sioni politiche che sembrerebbe quasi convalidata l'opinione di coloro che erano scettici ed avevano un atteggiamento negativo nei confronti di tale proposta.

Peraltro, debbo dire che si muove in quest'ottica di preoccupazione e di ripensamento anche chi condivide l'opinione – che è stata espressa in questa sede, ma è riecheggiata anche nel dibattito esterno, sia politico sia di cultura urbanistica – secondo la quale, in sostanza, si tratterebbe di cercare di guadagnare tempo, nella consapevolezza che le leggi della Repubblica italiana vengono varate, ma poi i tempi con i quali attuarle e renderle applicabili sono tutti da verificare. Nel caso al nostro esame il termine è di due anni, ma si potrebbe arrivare a cinque, salvo fare affidamento – si spera in modo recondito – su un eventuale ripensamento o sull'introduzione di aggiustamenti da parte del legislatore.

Personalmente, ero interessato a confrontarmi direttamente con coloro (amministratori provinciali, comunali e regionali) i quali saranno chiamati in prima persona a dare compimento ed anche a conferire, per così dire, il giusto grado di accelerazione al nuovo procedimento ed ai nuovi istituti previsti dalla legge n. 142 del 1990; ciò al fine di comprendere se dal loro punto di vista sia da accogliere il suggerimento di una dilatazione dei tempi che, in sostanza, convaliderebbe la tesi originaria secondo la quale è stata operata una forzatura, ovvero se non prevalga tra gli amministratori locali il convincimento che l'istituzione delle città metropolitane e l'estensione di questo istituto a nove centri italiani sia stata una scelta giusta, importante ed innovativa, benché essa comporti gravi e difficili problemi di ricomposizione territoriale e dei livelli politici ed amministrativi.

Continuo a ritenere che la decisione adottata sia stata importante e che tutte le difficoltà di fronte alle quali ci si trova (e si trovano gli amministratori) rappresentino in qualche modo la cartina di tornasole del processo innovativo, che dal punto di vista delle istituzioni e delle aggregazioni territoriali era necessario avviare per dare nuova linfa, nuova vitalità e diverse modalità di governo al territorio ed alle comunità che su di esso esistono.

Credo, però – si tratta di un aspetto in qualche modo propositivo che desidero introdure in rapporto ad uno dei quesiti che ho sollevato – si debba guardare al problema delle aree metropolitane – naturalmente, penso in particolare al Veneto che è l'esperienza che conosco più direttamente e meglio avendo anche svolto l'incarico di presidente della provincia di Venezia – quanto meno sotto un duplice profilo. Un conto, infatti, è l'individuazione di una città metropolitana laddove i requisiti devono essere l'omogeneità e l'integrazione territoriale ai fini di una gestione amministrativa autorevole e rappresentativa, un altro è delimitare l'area metropolitana intesa come polo economico integrato.

In Veneto vi è un sistema regionale « a rete » dove le caratteristiche del policentrismo sono molto accentuate (ciò rappresenta un motivo di orgoglio per la regione) ed i piani regionali già approvati sono tutti costruiti sulla base del concetto di un sistema urbano « a rete ». Un polo di questo tipo è già stato individuato nel sistema Padova-Treviso-Venezia, assai integrato dal punto di vista degli interessi economici e produttivi ed anche da quello delle infrastrutture di supporto all'organizzazione economica, che, sicuramente, deve essere valutato sotto il profilo degli accordi di programma. Questi ultimi non sono una configurazione giuridica esornativa della nuova legge n. 142, ma uno dei riferimenti attraverso i quali far fronte al governo del territorio in modo pieno ed adeguato.

Ciò che voglio dire è che pur dovendo attribuire il debito rispetto alle ipotesi di carattere scientifico ed urbanistico che si possono configurare in modo diversificato, a seconda delle varie realtà territoriali, ritengo che il concetto di città metropolitana debba essere fortemente connotato dal requisito che indicava il sindaco Morales, ossia l'omogeneità del contesto urbano e territoriale entro cui si governa.

Mi sembra, invece, meno praticabile – osservando ancora una volta il problema dal punto di vista del Veneto e di Venezia – in quanto mi darebbe l'idea di una soluzione di tipo trasformistico e conservativo più che innovativo, l'identificazione della città metropolitana con la sua provincia, non soltanto perché si ingloberebbero realtà territoriali non omogenee e non legate da un processo di integrazione con il capoluogo, ma anche per le reazioni che potrebbero prodursi nei comuni più periferici che finora hanno avvertito un minor grado di attrazione nei confronti del capoluogo provinciale, destinato a diventare città metropolitana, in conseguenza di un processo che priverebbe tali comuni di alcune delle loro prerogative.

Una seconda considerazione riguarda i tempi, i modi e gli effetti che avrebbe sulla vita degli organi interessati l'adempimento relativo alle città metropolitane. Mi chiedo, cioè, se tale adempimento debba avvenire durante i due anni, mentre le giunte e gli esecutivi sono in corso d'opera, ovvero se si debba tutti lavorare per predisporre un materiale sufficientemente ed adeguatamente istruito, in modo da attuare le nuove realtà istituzionali nel 1995. Sarebbe un errore se a priori assumessimo questa scelta, cioè quella di spostare nel quinquennio il problema, senza lavorare per trovare le soluzioni più adeguate ma anche più sollecite.

Lo dicevo questa mattina e lo ripeto ora: il ministero relativamente alla costituzione della nuova provincia di Rimini, che pure nasce per disaggregazione dalla provincia di Forlì, sta lavorando sulla base di questa ipotesi, anche se in presenza di una provincia – appunto quella di Forlì – che è sorta da pochi mesi nella presunzione di avere una durata quinquennale.

Si sta operando per costruire tutte le fasi di organizzazione che fanno capo ovviamente alla provincia-madre (quella di Forlì) con l'idea di arrivare alla indizione di nuove elezioni contestuali nelle due realtà (Forlì e Rimini), le quali entro i tempi dell'attuale legislatura saranno insediate per governare i rispettivi territori. Mi sembrerebbe di eludere i contenuti della legge n. 142 se noi ci ponessimo fin da ora a ragionare con decorrenza 1995, senza mettere in moto i procedimenti che la legge ha avviato e promosso.

PRESIDENTE. Desidero svolgere alcune osservazioni affermando che, a mio parere, lo statuto nel capoluogo della città metropolitana deve essere predisposto qualunque sia il destino di tale comune. Il termine di enucleazione e « disossamento » di eventuali comuni da quello madre vuole indicare appunto la sopravvivenza della memoria e dell'identità del comune originario, che può essere piccolo – medio (come Bologna o Firenze) o grande (come Milano o Roma). Ovviamente lo statuto potrà anche prevedere un processo di articolazione ed anche di filiazione di nuovi comuni con il riconoscimento di comunità che sono cresciute e hanno ormai maturato una propria autonomia. In fin dei conti, in quella frase molto discussa contenuta nell'articolo di cui all'articolo 20, comma 2 della legge n. 142 – articolo votato all'unanimità e in sostanza scritto a più mani – leggiamo testualmente: « A tal fine la regione provvede anche all'istituzione di nuovi comuni per scorporo da aree di intensa urbanizzazione o per fusione di comuni contigui ». Infatti, nel loro sviluppo, due comuni possono essersi avvicinati fino a diventare contigui, per cui è probabile che nasca l'esigenza di unificazione. L'articolo prosegue introducendo un discorso di processo e non stabilendo quella risistemazione a tavolino o ingegneristica, a cui alludeva il sindaco di Firenze: « in rapporto al loro grado di autonomia, di organizzazione e di funzionalità, così da assicurare il pieno esercizio delle funzioni comunali, la razionale utilizzazione dei servizi, la responsabile partecipazione dei cittadini nonché un equilibrato rapporto fra dimensioni territoriali e demografiche ». Infatti, l'elemento popolazione e l'elemento territorio devono porsi in equilibrio tra loro e quindi, in sostanza, in una logica ottimale di qualità della vita.

Essendo la vita un processo, questo rapporto indica che non tutto deve essere realizzato in 18 mesi; entro tale termine si

sanzionerà ciò che è maturo, ciò che non lo è – e che andrà a maturazione – potrà essere costruito anche in tempi successivi. Infatti, il processo di articolazione del vecchio centro e quello di fusione di eventuali comuni devono essere avviati in base a quelle che sono le libere scelte di ciascuna comunità entro quel termine, ma nulla impedisce che se ne aggiungano altri, qualora vengano individuate nuove realtà.

Tale processo, del resto, avviene negli stessi termini quando le regioni sono obbligate a presentare programmi pluriennali per la fusione di piccolissimi comuni ogni legislatura, nel senso che si tratta di un procedimento che non deve essere esperito a tavolino, ma che deriva dalle maturazioni demografiche. questa è la mia interpretazione, avendo anche partecipato alla stesura di questo articolo. Pertanto gli statuti di Bologna e di Roma, devono essere approvati come statuti comunali sia perché il comune madre, seppure enucleato – quindi rimpicciolito o « disossato » o magari non toccato, come propone per esempio Firenze che vuole conservare le sue circoscrizioni – deve avere uno statuto; sia perché lo statuto stesso può già prevedere, almeno sul piano procedurale se non contenutistico, il processo di crescita e di enucleazione di quelle bicentricità che arrivassero maturazione nella periferia, affinché diventino comuni autonomi, seppure nell'ambito della città metropolitana.

Ci si chiede che fine faranno i consigli del comune capoluogo quando verranno definite le città metropolitane; è un problema posto da molti. A me pare che la sinteticità delle norme presti il fianco a questo tipo di preoccupazioni che in qualche modo dobbiamo affrontare insieme.

Se esaminiamo le scadenze previste dall'articolo 20 in capo alla regione e quelle di cui all'articolo 21 in capo al Governo, notiamo che si tratta di due processi connessi ma autonomi. Il primo, che fa capo alla regione, prevede che entro 12 mesi si individui l'area e nei 18 mesi successivi – previe consultazioni – si definisca la prima articolazione essenziale dei comuni, sia di quello capoluogo, sia degli altri (a seguito di fusioni o enucleazioni). Complessivamente si tratta di un periodo di 30 mesi, cioè 2 anni e mezzo circa. Su queste tre date abbiamo discusso per parecchie sedute, come i colleghi certamente ricordano (mi dispiace che non sia presente l'onorevole Cardetti, che aveva seguito questa concatenazione scadenzaria): entro 24 mesi (quindi entro i 30 mesi) volutamente non avviene alcuna enucleazione, ma da parte del Governo si procede solo alla costituzione dell'autorità con l'unico presupposto dell'adempimento a carico della regione di proporre l'area alla scadenza dell'anno. In relazione a quell'area avviene solo un fatto decisorio e programmatorio di assetto del territorio, non si istituisce nulla fino a che lo Stato non costituisce la città metropolitana al posto della provincia; anzi nella fattispecie l'istituzione della città metropolitana comporta un'operazione semplice o complessa a seconda che essa coincida o meno con la vecchia provincia.

Per quanto riguarda la conclusione di questi tempi, posto che l'entrata in vigore della legge n. 142 ha coinciso più o meno con le elezioni del 6 maggio scorso e molte delle realtà di cui stiamo discutendo sono state impegnate da tale scadenza elettorale, arriviamo dai due mesi ai sei mesi circa, sempre che tutti eseguanono puntualmente i loro adempimenti. Infatti teoricamente essi potrebbero essere effettuati anche prima della scadenza, poiché la legge prescrive un termine entro cui la regione deve individuare l'area. Allo stesso modo, questi adempimenti potrebbero essere attuati anche successivamente, in quanto tra l'intervento dei poteri sostitutivi del Governo (delimitazione dell'area) e l'inadempimento corrono sempre quei mesi di tolleranza, se non altro per consentire al Governo di provvedere laddove la regione fosse stata carente. Il Governo non può intervenire in sostituzione della regione con un semplice atto notarile: deve avviare o completare le procedure lasciate da quella in sospeso.

Una volta entrati nella seconda parte del processo, all'interrogativo formulato dagli intervenuti circa le elezioni non si può dare risposta univoca. In sostanza,

entra in gioco il princìpio della sopravvivenza degli istituti rappresentativi esistenti rispetto alle ipotesi di commissariamento. Se una provincia vedesse individuata la città metropolitana nell'ambito del proprio territorio senza le conseguenze di eventuali enucleazioni, posto che il sistema elettorale fosse il medesimo, non vedrei i motivi per i quali non si potrebbe portare alla scadenza ordinaria la stessa provincia divenuta città metropolitana. Tale criterio risponderebbe in una prima fase sia a problemi di ordine temporale, sia ad esigenze di continuità dell'organismo.

Lo stesso vale per i comuni. Qualora il comune di Firenze non subisse modificazioni, continuerebbe ad operare nell'ambito delle norme previste e del suo statuto. Se, invece, il suddetto processo lo portasse a determinate modifiche, è ovvio che l'enucleazione porrebbe problemi di commissariamento e di elezioni o di provvisoria gestione del comune–madre fino ad una certa data. Siccome la legge stabilisce che il commissariamento non può comunque durare più di tre mesi, prorogabili al massimo di altri tre mesi per le elezioni, o il termine di sei mesi coincide con il 1995 oppure si deve giungere alle elezioni.

Tale gamma di ipotesi, con tutte le possibili ulteriori riflessioni, non è riconducibile a mio parere ad una sola soluzione.

Passando ad altro argomento, credo che la legge faccia giustizia di un'accezione da tutti noi condivisa in passato, circa la previsione dell'autonomia della funzione di programmazione (tanto che fino ad un certo periodo furono prospettati enti di programmazione). La legge ormai supera questo concetto: non vi è programmazione senza governo.

Dal momento che la programmazione è un attributo della funzione di governo, la città metropolitana o la provincia non sono un ente di programmazione, ma di governo e, di conseguenza, di programmazione. La funzione di governo non può che essere esercitata, infatti, in modo programmato; nel caso, invece, di una competenza programmatoria dissociata da quella di governo, otterremmo l'equivalente di un ufficio studi, con compiti di studio e di proposta ma non di amministrazione.

Non dobbiamo confondere un processo faticoso di individuazione della città metropolitana con alcuni vecchi concetti: la città metropolitana è un ente di governo, anzi direi che essa costituisce un livello intermedio di governo fra il comune e la regione, tanto che occorre tornare alla teoria sostenuta da molti, secondo la quale ormai la programmazione ed il governo del territorio avverrebbero per cerchi concentrici. Nel caso della Lombardia, per esempio, si passa dal comune a quest'area intermedia, ma è la stessa regione che, in definitiva, governa l'assetto della grande area metropolitana; in realtà, la Lombardia è tutta un'area metropolitana.

L'onorevole Strumendo poneva con molta proprietà il problema del triangolo Vicenza-Verona-Venezia: si tratta di aree vaste, non programmabili ad opera di una città metropolitana (laddove il termine « città » indica una comunità di governo) e che si riconducono alla regione; infatti, soltanto la regione può stabilire le linee di governo delle grandi aree. Si tratta, quindi, di cerchi concentrici, che si annullano man mano che crescono dal comune fino alla regione.

Per quanto concerne il « groviglio » insorto nel caso di Firenze e di Prato, premetto che fui fra coloro che sollevarono perplessità su questa materia, anche se le soluzioni adottate successivamente furono unanimi (oggi ci troviamo un po' tutti a difendere la legge n. 142, fatta salva ovviamente la futura possibilità di procedere a modifiche). In sostanza, ritengo che alcune chiavi di soluzione del difficile dilemma di fronte al quale si trovano, per esempio, gli amici di Firenze e di Prato vadano ritrovate in taluni elementi di fondo.

Innanzitutto vi è una grande duttilità e flessibilità di norme rispetto al tipo di città metropolitana. L'autonomia statutaria è confermata anche per le città metropolitane e gli istituti della provincia, compreso quello del circondario, sono utilizzabili dall'area metropolitana. In proposito, non

condivisi una pronuncia della regione Toscana che definiva la legge n. 142 come una disciplina ipotizzante una città metropolitana monocentrica. In realtà, non è stabilito da nessuna parte che le cose stiano in tal modo e, rispondendo a queste affermazioni, ho sostenuto personalmente che una simile interpretazione non corrispondeva alla scelta del legislatore; forse poteva essere letta in quel senso, ma noi non avevamo assolutamente voluto individuare una città monocentrica, in quanto, caso mai, il monocentrismo andava frazionato ed articolato. Ecco perché è ipotizzabile una città metropolitana policentrica in presenza di Firenze e Prato: il compito della città metropolitana è proprio quello di offrire uno strumento di governo non solo per l'articolazione dei grandi centri, ma anche per la gestione dei grandi servizi a rete che oggi non sono governati né dal comune né dalla provincia. Si tratta di servizi che interessano – come è stato detto dal presidente della giunta provinciale della Toscana – Prato e Firenze, senza, per altro, annullarsi in uno solo dei due centri. Facendo riferimento all'aeroporto, agli assi viari e ad altre grandi infrastrutture, si indica la necessità di ricomprendere le diverse fasi in una logica di governo permanente (non di programmazione, poiché quest'ultima può essere condotta dalla regione in un'area interprovinciale).

Tali elementi possono anche attutire il paradosso fiorentino a cui faceva riferimento il sindaco. Probabilmente ciò può suggerire un ripensamento circa la « tentazione » di utilizzare sia la nuova provincia sia la città metropolitana come benefici introdotti dal legislatore. È probabile che, in presenza di una maturazione di simili problematiche, si debba giungere alla scelta fra l'uno e l'altro istituto; a mio parere, si opterebbe in quel caso per la città metropolitana, perché essa può costituire uno strumento più logico per un governo razionale. Comunque, tutto ciò fa parte del campo dell'opinabile e rientra in un processo di soluzione di problemi difficili che si svilupperà nell'arco di un anno.

In questo senso, non trovo giusta la definizione di città metropolitana come area omogenea, a differenza di quella della provincia, che si configurerebbe come disomogenea. Mi pare che qualcuno degli intervenuti abbia, invece, giustamente sottolineato la distinzione fra territorio integrato e non integrato. Una città fortemente caratterizzata da un centro dominante e da una periferia subordinata configura una realtà assai disomogenea; il compito dell'area metropolitana è proprio quello di governare una simile disomogeneità. Quindi, il punto di partenza consiste proprio nel rendere omogeneo ciò che è disomogeneo.

Non direi che alla provincia spetta una disomogeneità dettata dalla stessa vastità dell'area, mentre alla città metropolitana attiene l'omogeneità; la legge non fa riferimento a un concetto simile, ma configura un *continuum* integrato di dipendenza. Questa mattina, discutendo dell'area metropolitana di Torino, si è posto il problema delle zone prealpine e della loro integrazione; si è parlato di un giudizio di prevalenza ad opera dei comuni interessati, i quali dovrebbero sostenere la propria maggiore o minore integrazione con Torino o con altre province.

Lo stesso discorso, in questo senso vale per Venezia. Cioè, se scartiamo la soluzione « vasta », perché compito della regione, nonché quella « stretta », perché si ridurrebbe alla fusione tra Venezia e Mestre (del resto già passata attraverso processi referendari dolorosi), rimarrebbero quelle soluzioni immediate a cui si è accennato, anche perché la storia della formazione delle città metropolitane nasce da una sintesi tra la provincia metropolitana ed il comune.

Certo, l'evoluzione mondiale è nel senso che nel caso di grandi città, non si individua come metropolitana l'area situata confini della macchia d'olio d'espansione urbanistica, ma si tende a delimitare aree più grandi perché vi è la necessità di « rivoltare la manica » di una concentrazione e di distendersi sul territorio. Quindi, aree prima insignificanti secondo la vecchia teoria, diventeranno in futuro indi-

spensabili. Per esempio, oggi non si sa dove collocare un impianto di smaltimento dei rifiuti solidi urbani perché vicino alle aree metropolitane tutti vorrebbero avere una montagna isolata! Lo stesso vale per i bacini idrici.

Chiedo scusa se sono voluto tornare su questi concetti, ma mi pare che l'audizione odierna sia stata molto interessante perché ha toccato uno degli aspetti più affascinanti della nuova legge, l'introduzione delle città metropolitane, che è anche uno dei più problematici.

Ringrazio gli intervenuti e do la parola all'onorevole Ferrara.

UGO BERGAMO, *Sindaco di Venezia.* Chiedo scusa alla Commissione, ma per impegni precedentemente assunti, sono costretto ad assentarmi.

PRESIDENTE. Saluto a nome della Commissione il sindaco di Venezia e lo ringrazio per essere intervenuto.

GIOVANNI FERRARA. Signor presidente, sono stato sollecitato ad intervenire da quanto lei ha detto poco fa. Il suo è stato certamente un intervento molto ricco ed interessante però, mi fa sorgere alcune perplessità che desidero esprimere dopo aver fatto una ovvia, direi banale, considerazione, che tuttavia ritengo sia il caso di ribadire in questa sede.

Il legislatore rispetto ad una legge definita, approvata, in vigore, non è più tale e quindi qualunque interpretazione ed opinione espressa da chi ha partecipato, così intensamente come il collega Ciaffi ed altri, in Commissione ed in Assemblea all'elaborazione del testo, rimane un'opinione personale, anche se dotata di particolare autorevolezza, come nel caso di quelle espresse da chi ha svolto l'incarico di relatore. Solo se si riprende in considerazione l'atto legislativo ai fini della sua interpretazione autentica o della sua modifica, quindi con un altro atto legislativo, il legislatore, per quella materia, torna ad essere tale.

Da questo punto di vista, desidero esprimere la mia opinione dissenziente rispetto a quella del collega Ciaffi in ordine alla questione posta dagli interventi dei sindaci di Bologna e di Venezia.

Non ho dubbi sulla ricostruzione operata dall'onorevole Ciaffi, in ordine a questa legge, del processo di produzione di atti.

È sicuro, per esempio, che la delimitazione del territorio dell'area metropolitana, quando viene operata, di per sé non si configura come costituzione dell'ente, ma solo come presupposto a tal fine. Quindi, per gli effetti cui facevano riferimento i sindaci di Bologna e di Venezia, nulla comporta quella delimitazione in ordine alle conseguenze che non possono essere se non quelle previste dal processo di produzione di atti.

Vorrei però distinguere nettamente il processo di produzione di atti dal rapporto tra atti. Quest'ultimo comporta che se un ente è istituito con atto definitivo, (mi riferisco all'area metropolitana ed al comune disaggregato od aggregato rispetto ad essa) in quel momento scatta, certamente non con una cadenza unitaria per tutti gli enti di questo tipo, la necessità, di princìpio e giuridica, di procedere alla formazione degli organi deliberativi e rappresentativi. Non c'è dubbio che nel momento in cui l'ente è istituito si debba procedere alle elezioni. Che queste ultime, signor presidente e illustri ospiti, intervengano qualche mese o pochi anni prima della scadenza del 1995 è del tutto indifferente, ma, a mio avviso è sicuro che nel momento in cui l'ente è istituito bisogna procedere all'elezione degli organi rappresentativi.

Perciò credo che la tornata elettorale immediatamente successiva a quella celebrata nel 1990 per i comuni interessati al processo di formazione delle aree metropolitane, dovrà necessariamente precedere la scadenza del 1995.

PRESIDENTE. Forse, onorevole Ferrara, lei si riferisce alla provincia. Nessun comune è coinvolto nell'istituzione delle aree metropolitane, ma solo nella rideterminazione delle circoscrizioni.

GIOVANNI FERRARA. Mi riferisco ai comuni che risulteranno all'interno delle aree metropolitane.

PRESIDENTE. Se non saranno stati modificati, quel processo non li riguarderà. Se un comune non sarà stato toccato dalla città metropolitana, perché all'esterno di essa, non dovrà procedere al rinnovo dei propri organi. Se, invece, un comune risultasse modificato o fuso all'interno del nuovo ente, allora dovrebbe procedervi.

GIOVANNI FERRARA. Mi riferivo appunto all'ipotesi dell'enucleazione o del frazionamento.

A questo punto, credo che, contrariamente all'opinione del sindaco di Venezia, non sia possibile immaginare di difendere non so quale astratta visione della continuità o della stabilità di non so che cosa, perché l'ente sarebbe destinato ad essere travolto; per cui, credo che si debba prevedere la possibilità di elezioni anticipate.

Vengo ora alla questione degli statuti. Credo che i comuni procederanno sicuramente alla loro deliberazione e successivamente si vedrà a quale ente questi statuti potranno riferirsi. Mi parrebbe forse opportuno, anche se lo ritengo comunque implicito, inserire all'interno di essi una clausola di automatica perdita di efficacia. È evidente, infatti, che lo statuto di un ente che si disarticolano o che si integrsse con un altro non potrebbe avere alcuna efficacia ulteriore.

D'altra parte, le norme relative allo statuto prevedono con molta chiarezza la possibilità, per esempio, di una modifica materiale dello statuto del comune « madre », ma ciò non costituirebbe un'integrazione, bensì l'emanazione di un nuovo atto da parte dell'ente che risulterasse dal processo di aggregazione, di enucleazione o dallo scorporo.

RENZO IMBENI, *Sindaco di Bologna*. Desidero fornire alcune spiegazioni in ordine ad una delle ragioni all'origine dei quesiti che ho posto nel mio precedente intervento, presentando alla Commissione un'ipotesi tra le tante possibili, ma non richiamando l'attenzione – così come hanno fatto i colleghi di Firenze – in questioni che riguarderanno solo i comuni e la provincia di Bologna e la regione Emilia Romagna.

Poniamo il caso che la soluzione alla quale si giungerà in quell'ambito contempli il mantenimento delle circoscrizioni territoriali attualmente esistenti all'interno del comune di Bologna, che sono nove. In questa ipotesi non esisterebbe più il comune di Bologna in quanto tale, ma un'autorità metropolitana comprendente, in alternativa, o molti comuni della cintura di Bologna, oppure tutti quelli della provincia.

Quindi, si comincerebbe a lavorare, avendo a disposizione dodici mesi di tempo, per predisporre lo statuto del consiglio comunale di Bologna, mentre, contemporaneamente, la regione dovrebbe definire – sarebbe preferibile che vi si riuscisse con un unico atto – i confini territoriali dell'area metropolitana e le funzioni di questa nuova autorità. A questo punto, però – è evidente quanto diceva l'onorevole Ferrara – il lavoro svolto non potrebbe essere recepito da qualche altro organo, il quale potrebbe anche deliberare di adottare lo stesso testo, ma si tratterebbe in ogni caso di un atto...

GIOVANNI FERRARA. Si tratta di un lavoro compiuto.

RENZO IMBENI, *Sindaco di Bologna*. Esatto, però, un conto è inserire nello statuto del comune di Bologna che quest'ultimo può realizzare società miste per la gestione di servizi, in quanto tale previsione ha senso con riferimento a quella municipalità anche perché in tal modo si proietterebbe nel futuro un'esperienza importante, già fatta in associazione con altri comuni e con la provincia in passato. Diverso, invece, è pensare che il comune, per esempio, di Bologna-Borgo Panigale possa agire analogamente in quanto si tratta di due piani completamente diversi.

In merito al tema delle elezioni, non so se esista la possibilità di suggerire un'ipotesi di lavoro diversa da quella indicata,

perché ritengo che, allo stato degli atti, l'interpretazione che ci forniva poco fa l'onorevole Ferrara – che, in fondo, era anche la mia – sia quella più corretta. Una volta completato l'atto, infatti, è necessario che siano eletti gli organi deliberativi, rappresentativi della nuova autorità che risulta, appunto, da quell'atto.

Sappiamo bene – non voglio riprendere le argomentazioni addotte dal collega di Venezia – che il susseguirsi di elezioni politiche, amministrative e referendarie non è molto apprezzato né dai cittadini né dagli elettori. È necessario valutare se, attraverso un nuovo provvedimento legislativo, non si possa fornire un'interpretazione della legge che, prevedendo una delega alle regioni perché i tempi possono anche essere diversi, indichi la scadenza del 1995 in modo da rimuovere gli interrogativi ed i dubbi attualmente esistenti.

Vorrei aggiungere un ulteriore elemento di valutazione: ci si deve chiedere, infatti, sulla base di quali norme elettorali si voterebbe a partire da ora fino al 1995.

PRESIDENTE. Sulla base di quelle in vigore al momento della consultazione.

RENZO IMBENI, *Sindaco di Bologna.* Appunto. Poiché quasi tutti auspichiamo, anche se con opinioni molto diverse, che si proceda ad una riforma delle attuali norme elettorali, credo convenga operare, anche per favorire una soluzione a mio avviso più positiva, affinché l'elezione del consiglio metropolitano avvenga in base a nuove norme. Questo è uno dei tasselli mancanti nella legge sulle autonomie locali insieme all'altro – già richiamato dal sindaco Morales – dell'autonomia finanziaria.

Come chiosa finale vorrei soltanto aggiungere che affronteremo con passione la discussione sugli statuti. Saremo, però in pochi – non so se buoni – ad interessarci all'argomento, perché la gente comincerà ad essere più coinvolta quando ci si deciderà di parlare finalmente di autonomia, aggiungendo a questo termine la parola « finanziaria ». Allora, infatti, i cittadini saranno direttamente interessati a valutare i *pro* ed i contro.

PRESIDENTE. Sì, ma anche protestare!

RENZO IMBENI, *Sindaco di Bologna.* Sono d'accordo!

GIORGIO MORALES, *Sindaco di Firenze.* Desidero affrontare sinteticamente due argomenti, uno dei quali richiamato dall'onorevole Strumendo: la scelta di Firenze come area metropolitana è stata giusta, a prescindere dal fatto che essa crea problemi. Quindi, riteniamo che non si debba assolutamente perdere tempo, ma che questa occasione vada colta nei termini stabiliti dalla legge.

Personalmente, credo poco agli accordi di programma perché ritengo che essi si inseriscano in quella che il presidente ha definito la vecchia logica della programmazione anziché di governo: l'accordo di programma sostituisce, appunto, la possibilità di intervenire come autorità di governo. Quindi, dubito che la problematicità relativa all'area di Firenze-Prato possa essere risolta attraverso tale tipo di accordi.

Vorrei fare un'ultima precisazione: sono d'accordo con il presidente quando, in riferimento all'area metropolitana, usa il termine integrazione anziché omogeneità. Sono stato io ad utilizzare una definizione impropria, mentre ritengo che la parola integrazione renda anche meglio l'idea del rapporto esistente in quell'area policentrica che da Firenze si estende fino a Prato.

PRESIDENTE. Desidero ringraziare i nostri ospiti per il contributo fornitoci con la loro partecipazione all'audizione odierna.

Sospendo brevemente la seduta.

La seduta sospesa alle 17,55, è ripresa alle 18.

Audizione dei presidenti delle giunte regionali della Valle d'Aosta, del Piemonte, della Liguria, della Lombardia, del Trentino-Alto Adige, del Friuli-Venezia Giulia e del Veneto.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'audizione dei presidenti delle giunte regionali della Valle d'Aosta, del Piemonte,

della Liguria, della Lombardia, del Trentino-Alto Adige, del Friuli-Venezia Giulia e del Veneto. Sono presenti il presidente della giunta regionale del Trentino-Alto Adige, dottor Tarcisio Andreolli; l'assessore agli enti locali della regione Friuli-Venezia Giulia, dottor Mario Barnaba; l'assessore agli enti locali della regione Veneto, dottor Luciano Falcier; il presidente della giunta regionale della Lombardia, ingegner Giuseppe Giovenzana; l'assessore all'industria, commercio, artigianato e trasporti della regione Valle d'Aosta, dottor Augusto Fosson e l'assessore agli enti locali della regione Piemonte, dottor Enrico Nerviani. È assente il presidente della giunta regionale della Liguria il quale si scusa per non poter intervenire. Tale audizione si terrà domani contestualmente a quella dei presidenti delle regioni del Centro-Sud.

Queste audizioni si svolgono nell'ambito dell'indagine conoscitive sui problemi concernenti l'applicazione della legge 8 giugno 1990, n. 142, « Ordinamento delle autonomie locali », che si è sviluppata in questi mesi per accompagnare la delicata fase di avvio e di applicazione delle nuove norme.

Abbiamo voluto ascoltare anche i rappresentanti delle regioni attraverso i presidenti delle giunte – che nuovamente e cordialmente saluto – ed i loro collaboratori, sia assessori sia funzionari, poiché riteniamo che non solo dall'articolo 3, dò tutte le disposizioni presenti nella legge le regioni siano profondamente coinvolte nella realizzazione di questo rinnovato rapporto tra Stato, regioni ed enti locali (e quindi tra regioni ed enti locali) in puntuale attuazione della Costituzione repubblicana. Sono in corso di discussione in Parlamento altri provvedimenti che affrontano più specificatamente l'ordinamento istituzionale delle regioni annche dal punto di vista finanziario, ma certamente la legge n. 142 nella sua attuazione richiede un puntuale e autentico impegno di esse. In tal senso siamo interessati ad ascoltare le vostre osservazioni a seguito di una prima lettura ed applicazione della legge, soprattutto in relazione ai molteplici adempimenti che questa legge propone alle regioni nel primo e nel secondo anno, come si rileva dagli ultimi articoli del testo, sia per i comitati di controllo, sia per una revisione dell'organizzazione territoriale riguardante le comunità montane, le associazioni ed i consorzi; sia ancora per l'abolizione di una serie di istituti che furono realizzati con leggi regionali per la programmazione del territorio (mi riferisco ai comprensori).

La nuova sottolineatura dell'esercizio delle funzioni attraverso i comuni e le province e soprattutto il nuovo compito di individuare gli interessi prevalenti di livello locale, articolati in interessi comunali o regionali, assegna alle regioni una nuova importantissima competenza, che comporta probabilmente una graduale revisione di tutte le leggi organizzatorie di funzioni di cui agli articoli 117 e 118 della Costituzione.

In relazione agli adempimenti da me richiamati per sommi capi i colleghi ed io siamo molto interessati alle vostre osservazioni. Potete depositare agli atti, presso la segreteria della Commissione, eventuali memorie ed esporre verbalmente i punti salienti delle vostre considerazioni per consentire successivamente di aprire un dibattito.

TARCISIO ANDREOLLI, *Presidente della giunta regionale del Trentino-Alto Adige.* Desidero ringraziare il presidente e la Commissione per l'audizione odierna perché, seppure la legge sia stata appena varata e quindi presumo che non siano ancora stati compiuti molti passi avanti nella sua attuazione, credo possa essere interessante esporre il proprio punto di vista ed esprimere le prime valutazioni circa l'impatto che la legge ha avuto.

Il Trentino-Alto Adige si trova in una situazione anomala rispetto al resto del territorio nazionale, perché in forza del suo potere statutario e in particolare in forza dell'articolo 1 – che fa esplicita riserva delle competenze per le province di Trento e di Bolzano – la citata legge n. 142 non troverà attuazione nella nostra regione fino a quando quest'ultima non legifererà compiutamente. Il nostro obiettivo è quello di

legiferare al più presto, del resto è pronto già da anni un disegno di legge ed aspettavamo il varo definitivo della legge n. 142 per poterlo ad essa adeguare; la bozza è pressoché pronta, entro la fine di settembre sarà ultimata, nel mese di ottobre ci confronteremo con tutte le amministrazioni locali e provinciali per poi arrivare entro dicembre al varo della legge.

Desidero sottolineare le peculiarità che contraddistinguono la nostra regione, le difficoltà che incontriamo e gli obiettivi che ci poniamo. È chiaro che la legge n. 142 rappresenta per noi un notevole passo avanti anche se è in parte incompiuta laddove si parla degli statuti: la predisposizione di questi ultimi, infatti, è da norme anostro avviso troppo cogenti, per cui i singoli comuni hanno una dimensionalità insufficiente per decidere sulla propria autonomia.

Fatta questa premessa di carattere generale, passerò a riferirmi ad alcuni passi dell'appunto che lascerò alla Commissione.

La nostra regione si trova in una situazione particolare a causa del suo regime di autonomia e della compresenza sul suo territorio di due province autonome. Si tratta di una tripolarità istituzionale che vede, accanto ad una regione con limitate competenze ordinamentali, due province autonome dotate di ampia potestà legislativa nei settori e nelle materie nei quali sono chiamate ad operare le amministrazioni comunali.

Le particolari disposizioni dettate dall'articolo 15 del decreto del Presidente della Repubblica n. 526 del 19 novembre 1987 (la norma di attuazione dello statuto che estende alla regione ed alle due province il decreto del Presidente della Repubblica n. 616) determinano una posizione singolare, poiché stabiliscono che le funzioni amministrative che le leggi generali dello Stato conferiscono ai comuni, ai sensi dell'articolo 128 della Costituzione, debbano intendersi conferite direttamente anche ai comuni siti nelle province di Trento e di Bolzano, qualora non rientrino nelle materie di competenza della regione o delle province.

Si tratta di un eufemismo per dire che, siccome la maggior parte delle competenze sono delegate alle province ed alle regioni, ai comuni spetta poco o nulla fino a quando le regioni non deleghino e non attribuiscano parte di esse.

A questo titolo e negli stessi limiti devono intendersi trasferite ai citati comuni le funzioni di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 616.

Al trasferimento ai comuni di funzioni amministrative, rientranti nelle materie di competenza della regione o delle province, si provvede con legge regionale ai sensi dell'articolo 5, primo comma, dello statuto. Qualora dette funzioni rientrino nella competenza delle province, la legge regionale viene adottata su concorde richiesta delle province stesse. In sostanza, il decreto del Presidente della Repubblica n. 616 si applica solo in presenza della volontà delle province di attribuire le rispettive competenze,con funzioni proprie o con deleghe, ai comuni tutto ciò, però, nel quadro della legge regionale. Finora non siamo in presenza di alcuna proposta delle province, *ergo* ci troviamo in una situazione abbastanza anomala, sulla base della quale le competenze dei comuni situati nelle province di Trento e di Bolzano sono minori rispetto a quanto si verifica nel resto del territorio nazionale.

Nel recepire la legge n. 142, dobbiamo tener conto delle tradizioni autonomistiche locali che hanno caratterizzato le vicende storiche della nostra terra; si tratta di un retaggio di forti tradizioni autonomistiche, rappresentato dalla presenza di ben 339 comuni, 223 dei quali nel territorio della provincia di Trento e 116 in quello della provincia di Bolzano, su una popolazione complessiva di 886 mila abitanti, distribuiti per circa il 50 per cento fra Trento e Bolzano (credo si tratti della maggior polverizzazione di comuni esistente nel territorio nazionale).

Collegato con il problema dell'attribuzione o della delega di funzioni ai comuni, vi è quello della revisione delle circoscrizioni territoriali comunali, della fusione di comuni e della predisposizione di forme di collaborazione.

La riforma dell'ordinamento comunale, a nostro avviso, deve nella nostra realtà locale prendere in considerazione una serie di princìpi (autonomia statutaria, suddivisione dei compiti e così via) per dedicare una particolare attenzione alla loro traduzione in norme positive, con una successiva e concreta attuazione; mi riferisco, in particolare, a quanto indicato negli articoli 11 e 12 e nelle disposizioni dell'intero capo VIII.

Per realizzare tale ambizioso progetto – dopo l'esperienza comprensoriale condotta in provincia di Trento al fine di superare il frazionismo dei comuni, un tentativo unico nel suo genere, che ha portato ad una legge provinciale che prevedeva l'elezione diretta degli organi, successivamente « cassata » dalla Corte costituzionale – occorre cercare di recuperare attraverso l'unione di comuni una capacità più forte da parte degli stessi non solo di autogestire i servizi, ma di confrontarsi con la provincia. In ciò sta il senso della volontà della regione di porre l'accento sull'utilizzo ad opera delle amministrazioni provinciali e comunali delle disposizioni vigenti in materia di unione di comuni; ciò costituirebbe la premessa per poter conferire ad essi deleghe da parte delle province. In proposito, esiste una lunga esperienza: se torniamo ad osservare la legislazione austriaca, già allora il frazionismo dei comuni e l'enorme differenza di abitanti all'interno degli stessi (oggi si passa dal più piccolo comune di 100 abitanti al più grande, Trento, di 100 mila) si trovavano alla base delle deleghe e delle competenze differenziate, a seconda della consistenza numerica dei diversi centri.

La documentazione che lascerò agli atti della Commissione si sofferma in maniera dettagliata su una serie di considerazioni di ordine storico e sulle motivazioni alla base della successiva evoluzione; in quella sede si fa riferimento all'accorpamento, avvenuto durante il regime fascista, negli anni fra il 1922 ed il 1936, al ripristino dei comuni con il ritorno della situazione **quo ante** dopo il 1948 ed alla attuale fase di stallo.

Siamo impegnati soprattutto a dare una finalizzazione all'unione di comuni, con un progetto, per altro, maggiormente flessibile rispetto alla norma prevista. Per esempio, ci pare che la determinazione di un termine di dieci anni sia troppo rigida se osservata nell'ottica della nostra esperienza. Pensiamo di fissare nella legge regionale una procedura diversa: allo scadere di un primo limite di cinque anni, i comuni interessati potranno richiedere una proroga di altri cinque anni, per arrivare magari ad una terza estensione del termine; ciò non spaventerebbe gli amministratori con una norma rigida, consentendo loro di condurre una sperimentazione che permetta di giungere, entro un termine di quindici anni ed attraverso una maturazione della propria consapevolezza, alla convinzione che forme di unione sono destinate a recare soltanto vantaggi.

Allo stesso modo, ritengo che il tetto ottimale, stabilito in 10 mila abitanti per ogni comune, sia eccessivo per una realtà articolata come la nostra; sarebbe più che sufficiente fissare un limite di 3 mila. A tale proposito, desidero riportare alcuni dati statistici: in provincia di Trento abbiamo 223 comuni, 54 dei quali al di sotto dei 500 abitanti, 71 fra i 500 ed i 1000 abitanti, 57 fra i 1000 ed i 2000, 19 fra i 2000 ed i 3000, 8 fra i 3000 ed i 4000, 2 fra i 4000 ed i 5000, 7 fra i 5000 ed i 10000. La provincia di Bolzano, invece, ha una tradizione molto diversa, poiché, a parità di popolazione e di territorio, copre un'area di soli 116 comuni, circa la metà.

Concludendo, ci attiveremo per utilizzare al massimo questa esperienza, esaurita la quale potremo dare un giudizio maggiormente pregnante; ciò accadrà se la legge n. 142, con la quale si è finalmente innovata radicalmente la materia, darà un esito effettivamente positivo, come in questo momento riteniamo e ci auguriamo.

DARIO BARNABA, *Assessore agli enti locali della regione Friuli-Venezia Giulia.* Nel ringraziare la Commissione, premetto che lasceremo agli atti documento accompagnato da numerosi allegati.

Già durante l'*iter* legislativo, attraverso l'analisi e lo studio degli atti parlamentari

che abbiamo via via acquisito, nell'ambito della nostra amministrazione regionale, in particolare, presso l'assessorato regionale agli enti locali, ha avuto luogo un approfondimento delle tematiche più rilevanti, mentre il testo veniva formandosi in Parlamento. Di conseguenza, il 13 giugno 1990, cioè il giorno di entrata in vigore della legge n. 142, chi vi parla ha potuto già relazionare compiutamente alla giunta regionale, proponendo un itinerario ed alcune ipotesi di lavoro immediato. In quella sede, l'esecutivo della nostra regione, con una formale deliberazione, stabiliva di individuare esclusivamente nell'assessorato agli enti locali la struttura amministrativa chiamata a svolgere una complessa attività di studio, di coordinamento e di consulenza a favore delle amministrazioni locali; stabiliva, inoltre, la costituzione di un primo gruppo di lavoro presso lo stesso assessorato, che tuttora opera con sufficiente tempestività; la scelta di priorità per l'attività di predisposizione di una proposta di legge regionale di modifica ed aggiornamento della normativa sul controllo, al fine di armonizzarsi ai princìpi sanciti dalla legge di riforma; l'individuazione di ulteriori provvedimenti legislativi regionali per una puntuale attuazione della legge n. 142 del 1990, ed infine la costituzione di una commissione mista con la presenza di esperti esterni all'amministrazione regionale, con il compito di elaborazione, proposta e studio di provvedimenti legislativi ed amministrativi regionali.

Contestualmente, è stata messa in moto una serie di attività di vasto respiro, quali: numerose riunioni di studio tra i dirigenti dell'amministrazione regionale, ed in particolare dell'assessorato agli enti locali, per individuare le opportune direttive a favore delle autonomie della regione; l'elaborazione di due tempestive circolari, una sintetica datata 15 giugno 1990, contenente chiarimenti urgenti per le amministrazioni locali, ed una più ampia ed illustrativa, datata 25 giugno 1990; lo svolgimento, in data 22 giugno, di un primo incontro tra la regione e i rappresentanti delle associazioni di categoria degli enti a livello regionale, cioè ANCI, UPI e UNCEM, nel quale si è stabilita una reciproca collaborazione e l'organizzazione di una serie di conferenze per amministratori e funzionari degli enti locali, con la partecipazione di chi vi parla e dei dirigenti dell'assessorato. Fino ad ora hanno avuto luogo, su tutto il territorio regionale, quattro di tali conferenze (la prossima, l'ultima, si terrà in provincia di Pordenone, l'1 ottobre 1990).

Sono stati organizzati inoltre la partecipazione ad altri incontri tecnici con i segretari comunali e provinciali della regione; l'invio di nostri funzionari a convegni, giornate di studio, seminari od altro, come a Perugia, Rimini eccetera (devo precisare, tra l'altro, che i nostri funzionari partecipano a tali iniziative a titolo gratuito); l'immediata apertura di un canale diretto con le quattro prefetture della regione, con incontri periodici, per un tempestivo scambio d'informazioni; una prima riunione, in data 19 luglio, della conferenza dei presidenti degli organi regionali di controllo, al fine di determinare indirizzi interpretativi quanto più uniformi possibile.

Infine, in questo ampio ventaglio di relazioni, si è instaurato un rapporto con il consiglio regionale, presso il quale chi vi parla ha relazionato, credo compiutamente, presentando il programma di interventi di natura legislativa che sarà necessario realizzare.

L'immediata entrata in vigore della nuova normativa ha posto in essere la necessità – come si vede – di un intervento tempestivo delle strutture dell'amministrazione regionale del Friuli-Venezia Giulia, dedicato precipuamente all'esame degli aspetti tecnici e giuridici della legge di riforma. In questa logica, ci è parso corretto reputare che le questioni pregiudiziali fondamentali nell'analisi giuridica della legge n. 142 del 1990 fossero: inquadramento della legge all'interno della gerarchia delle fonti e la natura di legge-quadro, che pertanto rappresenta soltanto il punto di partenza di una più ampia e complessiva azione di riforma; il rapporto tra la normativa generale e la potestà in materia riconosciuta con lo statuto speciale alla regione autonoma Friuli-Venezia

Giulia, che trova ulteriore esplicito rilievo nell'articolo 1, comma 2; l'individuazione dei princìpi fondamentali che permettono di comprenderne la filosofia, in quanto soltanto avendo in mente tutto il quadro normativo posto in essere con la legge n. 142, risulterà possibile individuare una corretta metodologia per affrontare compiutamente le singole problematiche interpretative. Di conseguenza, il ruolo più consono per noi è stato e cercherà di essere principalmente quello di precisare itinerari metodologici e di approccio, che permettano ad ogni operatore di affrontare poi la minuta casistica con la massima puntualità.

L'attività che brevemente si è rappresentata ha già ampiamente prodotto interessanti risultati, in relazione ai quali consegnerò alcuni documenti in allegato alla presente relazione.

In questo scenario, era evidentemente obbligatorio affrontare un problema fondamentale sotto l'aspetto giuridico, cioè lo studio dei limiti e degli ambiti di operatività della regione in ordine all'attuazione della legge di riforma, in relazione alle attribuzioni previste dallo statuto di autonomia e dalle norme di attuazione. Questo studio è stato e sarà abbinato al lavoro di predisposizione dei progetti di legge regionali necessari per l'attuazione della legge n. 142, in particolare: la modifica della legge regionale 9 marzo 1988, n. 10, sul decentramento di funzioni agli enti locali; la modifica della legge regionale 3 agosto 1977, n. 48, sul controllo degli enti locali; una legge regionale sulle circoscrizioni locali; una nuova legge regionale sulle comunità montane.

Inoltre, abbiamo estrapolato e stiamo studiando attentamente la complessa ed articolata previsione dell'ampio ventaglio di impegni e di incombenze affidate alle regioni dalla legge oggi in esame. A tal fine, quindi, ci impegniamo in tempi brevi a predisporre i provvedimenti normativi per disciplinare la cooperazione tra gli enti locali, l'attività di programmazione con forme di partecipazione degli stessi, oltre a compiere una vasta operazione di armonizzazione di tutta la normativa regionale ai princìpi stabiliti dalla legge n. 142 del 1990.

Lavoreremo anche per porre in essere gli adempimenti specifici in materia di modifiche territoriali, fusione ed istituzione dei comuni, impegnandoci ad approvare programmi regionali quinquennali ed a promuovere le unioni tra comuni, nonché a predisporre l'adeguamento degli organismi còmprensoriali e delle forme associative.

Come si è accennato, il pregiudiziale elemento di analisi è dato per noi dalla specialità dell'autonomia della regione Friuli-Venezia Giulia, al fine di verificare il rapporto di compatibilità delle disposizioni della legge con le attribuzioni previste dallo statuto o dalle norme di attuazione. Tale eccezione di applicazione delle norme della legge n. 142, del resto già implicita, perché basata sulla superiorità delle norme costituzionali (come il nostro statuto speciale) nella gerarchia delle fonti, ci ha fatto ritenere che, nelle materie dove la regione ha competenza legislativa, le previsioni contenute nella legge di riforma non possano trovare immediata ed automatica applicazione, in quanto sorgerebbe un conflitto di attribuzione.

Così, la titolarità della potestà legislativa ha implicato il mantenimento della normativa regionale precedentemente adottata in virtù di precise disposizioni, nella convinzione e nell'impegno solenne, tuttavia, che spetta alla regione l'obbligo di legiferare in materia, rispettando i limiti stabiliti dallo statuto e dalle norme di attuazione. A ciò ci adopereremo nel più breve tempo possibile, ispirati precipuamente dalla volontà di non rendere, nel campo delle autonomie locali, il Friuli-Venezia Giulia una realtà diversa dal resto d'Italia. In altre parole, i princìpi sanciti dalla legge n. 142, rispettando le peculiarità del nostro territorio e della nostra realtà, saranno recepiti completamente.

In particolare, le materie che nel Friuli-Venezia Giulia trovano peculiare disciplina sono in verità poche, a differenza di altre regioni a statuto speciale. Brevemente, esse riguardano: la disciplina del controllo su-

gli atti degli enti locali, ove, in virtù degli articoli 5 e 60 dello statuto e del decreto del Presidente delle Repubblica n. 960 del 1966, la nostra competenza legislativa viene comunemente definita secondaria o ripartita, cioè deve armonizzarsi ai princìpi fondamentali fissati da leggi dello Stato nei singoli settori; la materia delle comunità montane, ove le attribuzioni regionali sono più libere ed ampie, rientrando la stessa nell'articolo 4 dello statuto e quindi nella competenza primaria; la materia delle funzioni degli enti locali, ove la regione possiede, per effetto dell'articolo 59 dello statuto e dell'articolo 5 del decreto del Presidente della Repubblica n. 469 del 1987, una potestà normativa non solo integrativa ma anche concorrente e di ulteriore precisazione.

In questi ambiti, quindi, la legge n. 142 non opera un'automatica applicazione, ma sarà il legislatore regionale ad estrapolare i princìpi per disciplinare la materia, rispettando i limiti di armonizzazione in questa operazione di produzione normativa e ricordando, comunque, che la salvaguardia del potere centrale è rappresentata dal controllo sulla produzione legislativa del Friuli-Venezia Giulia effettuata dal Governo.

Tra le operazioni di raccordo, due possiedono, a nostro avviso, urgenza preferenziale: la modifica dell'attuale legge regionale sul controllo e la modifica della legge regionale di devoluzione e decentramento di funzioni agli enti locali.

In ordine al primo provvedimento, già da oltre un anno era stata costituita una commissione di studio composta da dirigenti e funzionari dell'amministrazione regionale al fine di elaborare una bozza di riforma della normativa vigente, prendendo spunto dai princìpi che emergevano in quello che era ancora il disegno di legge sull'ordinamento delle autonomie locali. Così, appena entrata in vigore oro al fine di armonizzare la bozza in questione con i princìpi divenuti norme cogenti.

L'impegno della giunta regionale è quello di giungere entro il 1990 all'approvazione della nuova legge regionale in materia, dopo un ampio ventaglio di incontri con tutti i soggetti interessati, dalle associazioni di categoria alle organizzazioni sindacali. Tali incontri che inizieranno nel mese di ottobre.

Inoltre, abbiamo immediatamente verificato lo spirito della legge 8 giugno 1990, n. 142, con la legge regionale 9 marzo 1988, n. 10, scoprendo che i due provvedimenti normativi – seppur con le inevitabili differenze – rientrano in una medesima cultura e che l'assetto dei rapporti tra regione ed enti locali, individuati con la disciplina regionale, ben si concilia con il contenuto degli articoli 14 e 15 della legge n. 142. La legge regionale n. 10 del 1988, più volte citata, ha rappresentato un momento fondamentale nella storia della nostra regione ed è in parte anticipatrice dei contenuti della legge statale di riforma dell'ordinamento delle autonomie locali. Sarà nostro compito rivisitare ed aggiornare questa legge fondamentale della nostra regione, per raccogliere gli ulteriori indirizzi sanciti con la legge n. 142, in quanto è chiara la nostra intenzione di attuare il modello istituzionale secondo i princìpi dell'autonomia e del decentramento. Pertanto, lo stesso legislatore regionale è stato mosso – e continuerà ad essere mosso – dal convincimento di recare un incisivo contributo al potenziamento delle autonomie locali infraregionali.

Nell'interesse generale dovremo necessariamente intervenire fornendo altre risposte normative puntuali, sia al fine di apportare i miglioramenti del caso, sia allo scopo di evitare battute di arresto nell'azione amministrativa di devoluzione e decentramento avviata dalla nostra regione il 1° gennaio 1990.

Concludo rapidamente proponendo alcune problematiche di carattere generale che sono emerse, nel corso degli ultimi tre mesi, nell'ambito delle amministrazioni locali della nostra regione. Innanzitutto, la nostra realtà regionale, caratterizzata da una notevole presenza di comuni, in proporzione alle dimensioni ed alla popolazione (si pensi che su circa un milione e duecentomila abitanti abbiamo 219 comuni, di cui 40 con meno di mille abitanti

ed altri 90 che non superano i tremila) ci ha permesso di cogliere alcune sostanziali difficoltà. Siamo contrari alla redazione di statuti–tipo o « statuti-fotocopia » e di fronte all'esplicito invito delle delegazioni regionali dell'ANCI, dell'UPI e dell'UNCEM abbiamo formalmente promesso che non ci impegneremo a predisporre tali strumenti. Ciò nonostante, come già in questo consesso è emerso più volte, è necessario individuare per lo meno un'azione sussidiaria. È questa la prima ed immediata richiesta che i comuni di piccole dimensioni hanno manifestato anche alla nostra amministrazione regionale. In altre parole, credo sia ragionevole cercare una corretta ed equilibrata via di mezzo che sappia rispettare i due interessi e bisogni fondamentali emergenti: l'autonomia di ogni singolo ente, in modo che esso possa « essere in grado di esaltare le proprie peculiarità », come ha detto il ministro Gava, e insieme permettere soprattutto ai piccoli comuni di usufruire di strumenti concreti di ausilio non rigido né prestampato. Ci rendiamo conto che l'operazione non è facile e nel contempo (per rispettare il cambiamento di mentalità che l'illustre professore Fabio Merusi ebbe modo di esplicitare nell'audizione del 4 luglio scorso) dobbiamo favorire « il pensare dal basso, anziché dall'alto verso il basso ».

Quindi, rivalutando la potenzialità dell'azione diffusa e plurisoggettiva, crediamo che le strutture centrali, siano esse statali o regionali, in questo campo debbano lasciare spazio all'aggregazione volontaria delle realtà di base, stimolandole e favorendole, offrendo loro strumenti ed occasioni, competenze e risorse, che però siano gestite autonomamente da parte di queste aggregazioni. Per esempio, invitiamo a far sì che i comuni, gli amministratori, i segretari comunali e le organizzazioni varie si aggreghino liberamente in relazione alle proprie peculiarità locali e diano inizio a lavori di approfondimento per la stesura di ipotesi di statuto.

Un'altra questione urgente è quella di rivolgere un invito al legislatore statale, come è stato fatto nei confronti di quello regionale, perché concretizzi davvero l'impegno assunto nello stabilire la superiorità di questa legge, con l'articolo 1, comma 3, al fine di armonizzare la legislazione *in itinere* alla legge n. 142.

Si presenta infine la necessità che la riforma della normativa sui segretari comunali venga realizzata quanto prima, perché i comuni hanno giustamente più volte evidenziato il bisogno di superare una situazione troppo spesso precaria, caratterizzata dalla presenza di segretari non titolari, « a scavalco », e così via: nella nostra regione vi sono segretari che si occupano anche di tre comuni contemporaneamente. Il buon funzionamento di un ente, a maggior ragione dopo alcune innovazioni di rilievo introdotte con la legge n. 142, trova nel segretario un elemento fondamentale, la cerniera tra la teoria e la prassi. A ciò va collegata, poi, la possibilità che le amministrazioni locali pongano mano sostanzialmente alla revisione delle proprie dotazioni organiche, anche attraverso nuove assunzioni, atteso, tra l'altro, che nuove competenze e funzioni continuano e continueranno ad essere attribuite anche con legge regionale.

Un ultimissimo aspetto è rappresentato dalla necessità di una maggiore chiarezza interpretativa in ordine alle fattispecie previste dalla legge per quanto riguarda i vari organi o soggetti chiamati ad esprimere orientamenti, pareri ed indirizzi. Tale problema ha sollevato molte difficoltà tra le amministrazioni comunali del Friuli-Venezia Giulia.

LUCIANO FALCIER, *Assessore agli enti locali della regione Veneto.* Desidero innanzitutto ringraziare a mia volta il presidente e la Commissione per l'invito che ci è stato rivolto e per la volontà, che esso dimostra, di consultare anche le regioni oltre agli enti locali direttamente interessati alla problematica oggetto della presente indagine conoscitiva.

Ritengo di dover fare una prima constatazione realistica: l'entrata in vigore tanto recente della legge in questione fa sì che la nostra esperienza nella sua applicazione sia piuttosto modesta e piuttosto scarno il numero dei provvedimenti attuativi. Siamo però già in grado di svolgere

alcune considerazioni, in particolare per quanto riguarda la volontà, già dimostrata da parte degli enti locali, di dare applicazione allo spirito della legge, forse ancor più che alla sua lettera, per cui a volte si registra un'interpretazione estensiva e forse anticipatrice delle scadenze previste dalla legge stessa.

Ritengo si debba esprimere un giudizio nettamente positivo sul contenuto della legge, specie in relazione ad alcuni aspetti: ad esempio, le modalità ed i tempi brevi e tassativi previsti per la formazione delle giunte si sono dimostrati appropriati – al di là di ogni preoccupazione che poteva esservi nella fase di prima applicazione della legge – ed hanno visto gli enti locali operare tempestivamente nel dare loro applicazione. Per quanto riguarda la regione Veneto, 519 comuni su 582 hanno già effettuato le elezioni e soltanto uno di essi non è riuscito a rispettare i tempi stabiliti, per cui dovrà subire il rinnovo del suo consiglio comunale.

Un'ulteriore considerazione positiva sul merito della legge riguarda il tentativo di rispettare, se non addirittura esaltare, la responsabilità degli amministratori, tentativo che è accompagnato – e questo ritengo sia un pregio – al rispetto sostanziale anche dei piccoli comuni, dal momento che non si prevede alcuna fusione o unione se non con il loro consenso e con la loro piena adesione. Oltre a ciò, è vista con particolare favore la ripartizione specifica e precisa delle competenze tra comune e provincia e tra giunta e consiglio.

Un ulteriore dato positivo è rappresentato dall'individuazione di strumenti innovativi, che esaltano le capacità operative dei comuni: tali strumenti potranno risultare ancora più utili per gli enti locali quando, grazie ad ulteriori eventuali approfondimenti, verranno recepiti nella loro cultura.

Ultimo punto è la trasparenza che inevitabilmente dovrà caratterizzare le decisioni. Secondo l'importazione della legge i cittadini dovranno avere la possibilità di capire di chi è la responsabilità delle decisioni e a tal fine la trasparenza, evidentemente, è necessaria per una conseguente assunzione di responsabilità decisionali.

Su questi punti desidero formulare alcuni suggerimenti e considerazioni riguardanti il futuro, più che constatare ciò che è avvenuto.

In primo luogo, mi auguro – forse la consultazione odierna potrebbe inserirsi in questa logica – che vi possa essere una continua vigilanza e pressione politica perché le regioni legiferino e svolgano le proprie competenze tempestivamene e così, a cascata, possano essere realizzati tutti i nuovi istituti previsti dalla legge per le province, i comuni e le realtà subcomunali.

Ancora, spero che si prosegua – è competenza del Parlamento – anche su altri aspetti, sulla strada di una legislazione nazionale relativa agli enti locali ed alle regioni, che appare necessaria per un quadro organico di riferimento. Mi riferisco alla finanza regionale e degli enti locali, con la possibilità di una vera autonomia impositiva. Vorrei aggiungere che sarebbe opportuna una migliore difesa degli amministratori locali, tenendo conto che la legge sul loro *status* è nata in un'atmosfera politica certamente non favorevole all'esercizio delle loro funzioni ed alla loro tutela: non sarebbe sbagliato un ripensamento di questa impostazione, alla luce delle specifiche competenze e responsabilità ad essi attribuite. Come altri hanno già evidenziato, sarebbe necessaria la legge sui segretari comunali e provinciali che dovrebbero diventare una figura cardine con rilevanti nuovi ruoli, ma che attualmente sono carenti dal punto di vista quantitativo; forse sarebbe opportuno prevedere la possibilità di avviare a questa carriera professionisti e dirigenti.

Passando brevemente ad esaminare la nuova legge e gli adempimenti che le regioni dovrebbero o potrebbero attuare vorrei illustrare quanto, sia pure nel breve termine, è stato possibile realizzare nella nostra realtà.

Innanzitutto si è dato avvio alla costituzione di una commissione nella quale sono presenti le rappresentanze dell'ANCI,

dell'associazione delle province, dei segretari comunali provinciali, dei dirigenti regionali ed esperti del settore.

Vi è la volontà politica, che credo di poter registrare e comunicare, di adeguare tempestivamente la legislazione regionale; ma non sarà né facile né scontato raggiungere l'obiettivo di « ripulire » la regione da una serie di competenze gestionali da attribuire, nello spirito della legge, ai comuni ed alle province.

Vi è la volontà di emanare nuove leggi a carattere istituzionale per le funzioni di intervento e di coordinamento (a questo riguardo svolgerò successivamente alcune considerazioni) e di collaborare per l'approvazione degli statuti e dei regolamenti e per la revisione degli statuti dei consorzi esistenti. Credo che non vi debba e non vi possa essere il timore di una sopraffazione delle competenze dei comuni e delle province se, in piena collaborazione con le loro associazioni, la regione svolgerà un'attività di collaborazione nella ricerca delle possibili forme degli statuti.

L'ultimo aspetto che la regione veneta dovrà affrontare, così come altre regioni, è quello dell'istituzione dell'area metropolitana di Venezia.

Su tutti questi elementi vorrei svolgere alcune riflessioni tenendo conto di quanto la Commissione ha avuto modo di acquisire nelle precedenti audizioni, cercando quindi di limitare il mio intervento escludendo i temi già trattati.

Mi soffermo in particolare sull'articolo 3, ponendo alcuni quesiti e lasciando da parte le preoccupazioni di natura interpretativa. Il comma 3 di quell'articolo sembrerebbe prevedere la possibilità per le regioni di creare anche consorzi obligatori, mentre l'articolo 25 parla esclusivamente di convenzioni.

Il comma 4 prevede la capacità, la facoltà, direi la competenza di programmazione attribuita alla regione. L'interrogativo che si pone è se questa facoltà sia relativa esclusivamente agli investimenti e quindi ai fondi regionali o anche ai fondi ed agli investimenti che lo Stato andrà ad attribuire agli enti locali. La lettura della norma sembrerebbe legittimare un'interpretazione volta ad affermare la competenza della regione a programmare anche gli investimenti dei fondi di natura nazionale.

Il comma 5 pone comuni e province sullo stesso piano per quanto riguarda la programmazione, mentre l'articolo 15 attribuisce alle province una competenza specifica di collaborare e di coordinare gli atti programmatori e gli interventi dei comuni, operando una sorta di filtro tra questi ultimi e la regione. A questo riguardo, a parte la legittimità di una interpretazione diversa da articolo ad articolo, credo che si ponga qualche serio problema in merito all'eventuale attribuzione alle province della capacità esclusiva di raccogliere i pareri o i programmi dei comuni ponendosi come uniche interlocutrici della regione. Vi lascio immaginare se sia possibile che un comune capoluogo o una grande città abbiano come loro primario interlocutore la provincia prima di avere un rapporto diretto con la propria regione, quand'anche fossero disponibili ad un colloquio diretto con quest'ultima.

Come dicevo prima si rende opportuna una collaborazione ed un'assistenza da parte regionale per la formazione degli statuti, almeno al fine di definire quali materie essi debbano prevedere in via obbligatoria, in via facoltativa e quali infine non debbano essere di competenza statutaria. Credo che almeno per i piccoli comuni una collaborazione su questo piano potrebbe essere opportuna.

In merito ai controlli, mi corre l'obbligo oltre che di esprimere una considerazione, di porre rimedio, se mi è possibile, ad una valutazione che è stata espressa allorché si è affermato che l'attività di coordinamento in Veneto è lasciata ad un dirigente o ad un funzionario. Ciò non risponde al vero perché esiste addirittura una legge regionale, la n. 35 del 1974, che attribuisce alla giunta regionale, sentito un comitato presieduto dallo stesso presidente della regione (che, quindi, rappresenta la più elevata espressione politica dell'ente) il compito di emanare note di prevalente orientamento per coordinare l'attività dei comitati di controllo.

Su questo punto rimane, però, un problema. La regione Veneto sta dando applicazione alla legge n. 35 del 1974 e riteniamo che la legge n. 142 del 1990 rafforzi il ruolo del coordinamento, che, quindi, rappresenta a nostro avviso una competenza propria e specifica che alla regione è stata riconosciuta anche dalla legge n. 142.

Da ciò emerge indubbiamente la questione dell'autonomia e della responsabilità dei singoli componenti i comitati di controllo – responsabilità rafforzata in termini personali anche dalla più volte richiamata legge n. 142 – e che, forse, mal si concilia con la necessità del coordinamento e dell'adozione, da parte della regione, di un indirizzo univoco ed omogeneo. D'altra parte, se è prevista la facoltà di creare sezioni territoriali per materie, diventa altresì necessario riconoscere la possibilità di adottare note ed indirizzi, la cui caratura giuridica è tutta da stabilire. A questo proposito, ho sentito – non so se tale notizia corrisponda a verità – che in relazione all'applicazione dei contratti dei dipendenti regionali esiste un accordo fra il Ministero dell'interno, quello del tesoro ed il ministro per gli affari regionali al fine di creare sezioni compententi per materia, in modo particolare per le questioni del personale. Secondo le informazioni che ho ricevuto ciò andrebbe già a precostituire un vincolo gravante sull'autonomia decisionale e legislativa della regione in ordine a questo comparto.

Desidero fare riferimento ad un ulteriore aspetto: mi chiedo se per quanto riguarda i comuni, le delibere delle unità sanitarie locali e dei comitati di gestione, che rivestono competenze ben maggiori rispetto a quelle delle giunte comunali, non debbano essere inviate all'organo di controllo, in analogia alla formula giunta-consiglio, ovvero se tale trasmissione non debba riguardare esclusivamente le delibere della giunta.

In precedenza ho affermato che gli enti locali stanno applicando lo spirito ancor più che la lettera della legge. Questa considerazione si ricollega ad un interrogativo, ossia se tutta una serie di norme riguardanti i consorzi, i rappresentanti dei comuni all'interno di essi ed i controlli debbano ritenersi già applicabili, o se debba attendersi da una parte l'entrata in vigore delle nuove leggi regionali sui controlli e, dall'altra, la revisione degli statuti dei consorzi. Ciò al fine di prevedere che la rappresentanza dei comuni sia affidata ai sindaci od ai loro delegati, a differenza di quanto attualmente stabiliscono i diversi statuti.

Da parte dei comuni si esercita una pressione di natura politica perché si giunga ad un'applicazione totale, immediata e tempestiva di queste norme. Secondo una valutazione letterale della legge, per tale applicazione sembrerebbe doversi attendere l'emanazione della legge regionale sui controlli e la modifica degli statuti per la quale sono previsti due anni di tempo.

Un ulteriore aspetto problematico è rappresentato, indubbiamente, dalla città metropolitana, la cui competenza, secondo quanto sembra di capire, è analoga a quella della provincia. Se così fosse, gli ulteriori compiti della città metropolitana sarebbero sottratti ai comuni che entrerebbero a far parte della città metropolitana stessa in quanto, diversamente, si avrebbe una competenza esclusiva della provincia.

Quindi, alla luce di una valutazione prudenziale, forse l'arco di tempo di un anno, previsto dalla legge n. 142 per la definizione dei primi provvedimenti relativi al processo di formazione della città metropolitana, potrà risultare insufficiente ad accertare nel loro complesso i vantaggi e gli svantaggi ai quali le comunità interessate andranno incontro nel dar vita al nuovo ente che, quanto meno, avrà bisogno di un periodo di sperimentazione.

Ritengo di poter formulare un giudizio molto positivo della legge n. 142, aggiungendo a tale valutazione la constatazione che da parte degli enti locali si preme per un'applicazione tempestiva e totale della legge che vada anche al di là di un'interpretazione letterale delle norme. Credo, peraltro, che sia necessario evitare l'errore che complessivamente è stato commesso dopo il varo della riforma sanitaria che, a suo tempo, è stata voluta da tutti, che in

seguito è stata in una certa misura « abbandonata » e che è oggetto di una modifica sostanziale, anche perché non è stata sufficientemente sostenuta da quegli organismi e da quelle rappresentanze politiche che l'avevano auspicata. Per quanto riguarda, invece, la legge n. 142 sarebbe necessario che coloro che l'hanno promossa si adoperassero nel darne applicazione e nel trarne tutti i giovamenti possibili ai fini del buon governo degli enti locali e delle regioni.

GIUSEPPE GIOVENZANA, *Presidente della giunta regionale della Lombardia.* Ringrazio la Commissione, a nome della giunta regionale, dell'invito rivoltoci a partecipare all'audizione odierna. Peraltro, le informazioni che sono in grado di fornire risulteranno, inevitabilmente, molto scarne. Ciò è dovuto semplicemente al fatto che la giunta regionale è stata eletta lo scorso 6 agosto ed è, sostanzialmente, inseditata soltanto dai primi giorni di settembre. Tale considerazione vale per chi vi parla ed anche dato che è intervenuto un cambiamento di delega, forse in maggior misura per il collega al quale è affidato il settore degli affari generali e degli enti locali. Di conseguenza, come dicevo, i dati che sono in grado di fornire sono molto preliminari.

Ricordo – si tratta però di un elemento noto e scontato – che il documento programmatico sulla base del quale è stata eletta la nuova giunta, approvato dal consiglio regionale ai sensi dello statuto, indica tra le priorità l'attuazione della legge n. 142, elencando i diversi provvedimenti che dovranno essere assunti dalla regione.

Per quanto riguarda la predisposizione e l'attuazione di questi provvedimenti e le necessarie consultazioni che dovranno essere svolte tra la giunta regionale, il consiglio regionale in seconda battuta e gli enti locali, in Lombardia ci avvarremo di un comitato di intesa tra le regioni e gli enti locali, operante da anni essendo stato istituito con legge regionale. All'interno di tale comitato sono presenti tutte le province, tutti i comuni capoluogo e adeguate rappresentanze degli altri comuni e delle comunità montane.

La legge regionale che istituisce questo comitato dovrà essa stessa essere adeguata per disciplinare le modalità di cooperazione e di partecipazione degli enti locali alla programmazione regionale, secondo quanto stabilito dall'articolo 3 della legge n. 142.

Posso aggiungere che il compito più difficile da svolgere e politicamente più delicato riguarda l'attuazione degli articoli 17 e seguenti della legge n. 142, riguardanti le aree metropolitane, cioè l'istituzione della città metropolitana di Milano. Anche noi riteniamo che i termini di tempo di un anno contenuti nel secondo comma dell'articolo 17 a proposito della delimitazione dell'area metropolitana, siano eccessivamente ristretti anche perché ci sembra che entro il medesimo termine, con un provvedimento contestuale, debba essere adottata la legge regionale prevista dall'articolo 19. Esiste cioè a nostro parere un nesso inscindibile tra l'attribuzione delle funzioni alla città metropolitana – e per conseguenza la definizione delle competenze che residuano ai comuni all'interno della città metropolitana – e la delimitazione dell'area metropolitana stessa, giacché i due aspetti sono chiaramente interconnessi.

Vi sono altri provvedimenti che, pur se in un secondo momento, dovranno essere adottati comunque, il più importante dei quali sarà il riordino delle circoscrizioni comunali; per questi provvedimenti però abbiamo un maggior tempo a disposizione e in definitiva ci preoccupano di meno.

Dovranno essere condotte ricerche preliminari sulla situazione esistente nell'attuale provincia di Milano o comunque nella sua area di influenza. Contiamo anche di acquisire i risultati di esperienze registrate in altre città europee in questa materia. Tuttò ciò richiederà del tempo, sicuramente qualche mese.

La giunta regionale, entro la fine del mese in corso, deciderà comunque il metodo da seguire, le iniziative da assumere nonché le ricerche da svolgere per dare attuazione a questa parte delle legge n. 142. Ci preoccupano meno gli altri adempimenti, in particolare riteniamo che

partendo con le iniziative di attuazione dal mese di ottobre, la giunta possa arrivare ad approvare i relativi progetti di legge in tempi che saranno scaglionati. I primi provvedimenti che riteniamo di poter portare a conclusione, almeno per quanto riguarda l'attività della giunta, riguardano da un lato i controlli e dall'altro le deleghe amministrative agli enti locali infraregionali, non perché quest'ultimo tema sia semplice, ma perché su di esso abbiamo un lavoro già predisposto durante la quarta legislatura regionale e che, a questo punto, necessita soltanto di un aggiornamento che sarà avviato proprio in questi giorni.

Ritengo di non avere altre osservazioni da aggiungere, salvo ricordare che non mancheremo di far pervenire alla Commissione una memoria da parte della regione nel momento in cui disporremo di informazioni più consistenti.

Concludo – anche se può apparire un'affermazione ovvia – sottolineando che il governo regionale della Lombardia è intenzionato ad attuare, nei tempi più brevi possibili e rispettando i termini di legge, tutte le disposizioni concernenti le competenze della regione.

AUGUSTO FOSSON, *Assessore all'industria, commercio, artigianato e trasporti della regione Valle d'Aosta.* Penso che molte delle riflessioni che occorreva fare siano state già esposte dai presidenti a dagli assessori delegati dalle regioni a statuto speciale. Voglio solo sottolineare alcuni elementi che ci paiono, in quanto valdostani, più interessanti ed importanti. Mi riferisco al fatto che alcune disposizioni della legge n. 142 non sono compatibili con le attribuzioni statutarie. Ciò viene già rilevato dall'articolo 1, comma 2 della legge laddove recita testualmente: « Le disposizioni della presente legge non si applicano alle regioni a statuto speciale e alle province autonome di Trento e di Bolzano se incompatibili con le attribuzioni degli statuti e delle relative norme di attuazione ».

Desidero sottolineare che la regione Valle d'Aosta è competente a legiferare in materia di circoscrizioni comunali (articolo 2, lettera a) dello statuto) di finanze comunali (articolo 3, lettera f), di istituzione di nuovi comuni, di modifica di circoscrizioni e di denominazioni (articolo 12), di controllo sugli atti di comuni e consorzi, di scioglimento di consigli comunali (articolo 43). Sono tutte norme del nostro statuto che contrastano con gli articoli 10 e 13 della legge n. 142 in tema di modificazione delle circoscrizioni comunali; con gli articoli 14 e 16 in tema di province (d'altra parte la regione Valle d'Aosta non ha province, siamo 115 mila abitanti con 74 comuni e la provincia è del tutto superflua, considerato che tali funzioni sono assorbite dalla regione); con gli articoli 41 e 49 in tema di controlli, organi di controllo, atti oggetto di controllo, modalità dello stesso, pubblicazione degli atti, poteri sostitutivi, estensione di tali forme di controllo ad altri enti locali. È ancora con gli articoli 54 e 57 in tema di finanza locale.

Desidero sottolineare però che opportunamente il Parlamento ha inserito l'articolo 62: « Delega al Governo per la regione Valle d'Aosta » il quale è superfluo ricordarvelo poiché lo conoscete meglio di me – recita; Il Governo è delegato ad emanare per la regione Valle d'Aosta entro due anni dalla data di entrata in vigore della presente legge (...) uno o più decreti aventi valore di legge ordinaria per armonizzare le disposizioni della presente legge con l'ordinamento della regione medesima ». Ritengo che il punto focale per la nostra regione sia proprio questo. Si è instaurata la consuetudine – ma naturalmente è più di una consuetudine – di istituire una commissione paritetica che prepari i decreti che devono essere emanati. Parlavo di consuetudine perché le commissioni paritetiche, che hanno contribuito alla preparazione dei decreti governativi riguardanti le norme di attuazione dello statuto, hanno operato seriamente ed hanno prodotto un lavoro che ha dato i suoi frutti con soddisfazione da parte della regione.

Quindi, il nostro impegno e la richiesta al Parlamento e al Governo è di proseguire con l'attività delle commissioni paritetiche,

affinché predispongano i decreti aventi il valore di leggi ordinarie, previsti dall'articolo 62.

Vorrei aggiungere, in conclusione, una considerazione concernente un provvedimento già esaminato dalla Camera e che dovrà essere approvato dal Senato (come auspichiamo avvenga quanto prima). Essa prevede l'assunzione da parte della regione Valle d'Aosta della competenza legislativa concorrente in materia di ordinamento delle autonomie locali. Si tratta di un fatto che ci interessa particolarmente, soprattutto per quanto riguarda il personale dei comuni. I segretari comunali, per esempio, dipendono dal Ministero dell'interno; la Valle d'Aosta non dispone della figura del prefetto in quanto rappresentante del ministro dell'interno. La possibilità di legiferare in materia di autonomie locali risponde anche all'esigenza di tener conto della peculiarità di una regione che conta 115 mila abitanti e 74 comuni, alcuni dei quali non raggiungono nemmeno i 100 abitanti. In sostanza, giudichiamo opportuna l'introduzione della competenza concorrente in materia, così come ha ritenuto la Camera approvando la legge in questione.

Per il momento, non mi dilungo ulteriormente. Ci riserviamo di inviare alla Commissione una memoria scritta.

ENRICO NERVIANI, *Assessore agli enti locali della regione Piemonte.* Anch'io lascerò agli atti della Commissione la documentazione da noi predisposta, della quale non darò lettura per non dilungarmi eccessivamente; del resto, molti dei contenuti trattati sono stati affrontati puntualmente dai colleghi già intervenuti. Ricordo, comunque, che alla memoria a cui mi riferisco è allegata una serie di appunti di funzionari della regione, atti a porre in evidenza le problematiche specifiche del settore; i tecnici potranno esaminare utilmente tali notazioni.

Ritengo giusto svolgere una serie di riflessioni integrative alla documentazione predisposta, anche per far conoscere gli orientamenti della giunta regionale del Piemonte in fase di prima applicazione della legge n. 142.

Preliminarmente, vorrei ribadire il sincero ringraziamento già rivolto da altri colleghi alla Commissione affari costituzionali; con esso s'intende sottolineare il convincimento che lo svolgimento in questa sede di un'audizione indica di per sé la disponibilità del legislatore a porre eventualmente in atto correttivi sulle parti della legge n. 142, che risultassero difficilmente applicabili o non opportune in rapporto ai tempi in cui viviamo.

Devo anche esprimere – una volta tanto è giusto farlo – una valutazione positiva sul complesso della legge n. 142. Conoscendo i tempi della nostra vita politica, ritengo indispensabile sottolineare che si tratta di un provvedimento storico, che lascerà forte traccia di sé, come peraltro è già accaduto nell'ambito della prima fase attuativa per quanto concerne la formazione delle giunte in seguito alle ultime elezioni dei consigli comunali e provinciali. Se mi è consentita una simile notazione politica a margine di quelle tecniche già svolte, vorrei sottolineare che la legge n. 142 fa avvertire in maniera ancora più cogente la necessità per le regioni di una legislazione nuova, in grado di fissare in termini più attuali il ruolo di questi organismi nel nostro paese. In sostanza, essa dovrebbe consentire alle regioni – soprattutto a quelle maggiormente collegate all'Europa – di svolgere un ruolo più adeguato alla imminente prospettiva europea.

La necessità di una legislazione chiara e rivelatrice di un' ulteriore forma di rispetto nei confronti delle regioni appare evidente – mi si consenta la notazione estremamente attuale nel momento in cui si verifica un confronto serrato fra regioni e Governo – credo che il dottor Giovenzana ne sappia qualcosa, visto che l'incontro si è svolto proprio nella giornata odierna – a proposito dell'accollo alle prime dei debiti del settore sanitario, accentuando le loro preoccupazioni non soltanto per quanto concerne una normale conduzione di vita, ma anche in rapporto alla stessa sopravvivenza.

La legge n. 142 sottolinea fortemente il ruolo della regione, conferendo ad essa compiti ed incombenze rilevanti; la preoc-

cupazione che ci pervade è che, dopo questa fatica consistente, la regione si trovi in ulteriori difficoltà. A tale proposito, appare contraddittoria – a meno che gli atti successivi non sciolgano positivamente i nodi esistenti – l'attribuzione alle province di compiti di programmazione e di pianificazione territoriale, senza aver portato a termine una definizione delle competenze specifiche della regione.

Un'ulteriore accentuazione dei problemi deriverà dalla costituzione delle aree metropolitane, sulle quali tutti abbiamo manifestato preoccupazioni. Sottolineo che tale inquietudine deriva quanto meno dai tempi imposti: dodici mesi sono davvero pochi e le difficoltà sono comuni. Esse vanno principalmente ricondotte alla posizione che i comuni metropolitani hanno rispetto alle province di attuale appartenenza; ciò crea problemi considerevoli, che penso sarà difficile sciogliere in dodici mesi.

Sono stati molteplici i dubbi sorti circa le tematiche relative alla costituzione delle aree metropolitane e numerosi ancora oggi ne vengono sollevati, tuttavia – ammesso che la scelta abbia rappresentato un passo positivo – ritengo che sia assolutamente necessario avviare una sensibilizzazione dell'opinione pubblica sulla materia, altrimenti, in assenza di una sufficiente comprensione dell'operazione da realizzare, si determinerebbe un sostanziale sconcerto. Si tratta di un compito a cui le regioni devono assolvere, ma credo che anche lo Stato attraverso i mezzi di cui dispone debba impegnarsi con precisione e puntualità in tale direzione.

In ordine agli statuti, un tema largamente dibattuto, credo sia giusto riferire anche il parere della regione Piemonte. Per quanto sarà possibile, non ci limiteremo alle « fotocopie », ma ci impegneremo per dare un aiuto ed un indirizzo ad integrazione dell'opera delle specifiche associazioni dei comuni italiani. Credo che sia doveroso aiutare i comuni, soprattutto quelli più piccoli, attraverso un confronto ed un approfondimento delle problematiche, indicando quanto meno le linee direttive del dibattito preliminare. Desidero ricordare ai membri ed al presidente della Commissione affari costituzionali un altro dei problemi scottanti che la regione Piemonte si trova ad affrontare, cioè quello rappresentato dalla formazione di nuove province. Nel caso del Piemonte, è stato già avviato l'*iter* per la costituzione delle province di Biella e di Verbania. Riteniamo che l'articolo 63 della legge sull'ordinamento delle autonomie locali, per quanto attiene alle procedure, non sia perfettamente chiaro e sussiste pertanto l'assoluta necessità che il Ministero dell'interno impartisca precise disposizioni. Vorremmo infatti capire esattamente se le procedure avviate per l'istituzione delle nuove province siano quelle giuste, oppure se sia necessario ricominciare daccapo.

Desidero ora svolgere una considerazione in ordine all'orientamento della legge n. 142 alla riduzione del numero dei comuni sul territorio nazionale e, nella fattispecie, nella nostra regione. Il Piemonte è notoriamente una delle regioni con maggior numero di comuni (1.200 comuni, con 5 milioni di abitanti). A mio avviso, la riduzione del numero dei comuni non può essere soltanto un'operazione chirurgica, poiché deve essere anche un'operazione culturale; pure a tale riguardo, quindi, sarà necessaria una riflessione che si prolungherà nel tempo ed occorrerà la sollecitazione ad un impegno che non può essere semplicemente sostituito dall'eventuale sostegno economico previsto dalla legge. È necessario, quest'ultimo rinunci alla sue specifiche peculiarità deve cambiare il clima complessivo e Stato e regioni devono impegnarsi insieme a tal fine, attraverso una serie di interventi di natura promozionale, diretti al convincimento culturale e non soltanto al sostegno dell'iniziativa attraverso contributi economici.

Passando alla materia sanitaria, esprimo la nostra preoccupazione per i possibili scollamenti fra la legge n. 142 ed il disegno di legge in discussione relativo alla riorganizzazione delle unità sanitarie locali. Il raccordo tra i due provvedimenti, infatti, appare inevitabile e, d'altro canto, ciò non sfuggirà sicuramente al legislatore. Per quanto concerne l'assistenza, il trasfe-

rimento ai comuni delle competenze provinciali può essere preoccupante se non è accompagnato dal trasferimento di risorse e di personale. Nel caso del Piemonte, se il trasferimento delle competenze ai comuni avvenisse senza norme integrative e disposizioni precise, i comuni prima e la regione, di riflesso, poi si troverebbero in serissime difficoltà.

Con riferimento alla materia dei controlli, mi sembra che già siano state svolte puntuali e precise considerazioni in questa sede, in particolare dal collega Falcier e ritengo quindi di non dover aggiungere nulla. In conclusione, desidero ringraziare nuovamente la Commissione affari costituzionali della Camera che ci ha consentito di illustrare i problemi cui ci troviamo di fronte nell'applicazione della legge n. 142 del 1990.

PRESIDENTE. Ringrazio i rappresentanti delle regioni intervenuti ed invito i colleghi che lo desiderino a rivolgere domande ai nostri ospiti.

LUCIO STRUMENDO. Intendo proporre brevemente tre questioni all'attenzione dei rappresentanti regionali, nonché alla riflessione dei colleghi.

Mi sembra che la legge n. 142, anche attraverso un processo di rimeditazione delle due Camere, sia giunta a definire una nuova impostazione, che pone, come si evince anche dagli interventi ascoltati in questa sede, problemi differenti da quelli del passato e propone una nuova ottica con riferimento al rapporto tra gli enti locali riformati e le regioni. La questione viene affrontata nell'articolo 1, nell'articolo 3 e negli articoli che si riferiscono alle funzioni ed ai compiti delle province (14 e 15) e delle aree metropolitane. Ritengo che il punto importante di innovazione rispetto alla prassi dello svogimento dei rapporti fra regioni e comuni, più che rispetto all'ordinamento costituzionale e legislativo, sia rappresentato dallo sforzo, compiuto in sede di discussione parlamentare, di collocare comuni e province in una posizione di equiordinazione rispetto alle regioni. Tale impostazione, a mio avviso, pone seri problemi, sostanzialmente di tre ordini.

Il primo è quello cui accennava l'assessore agli enti della regione veneto, Falcier, che assumeva a titolo di esemplificazione negativa ciò che è avvenuto dopo l'approvazione della legge n. 833 del 1978 in materia sanitaria. In sostanza, vi è il rischio di una non ottemperanza della legislazione secondaria e di attuazione, del Parlamento, del Governo, delle regioni, rispetto a quanto viene stabilito in linea di princìpio nella legge n. 142.

Un secondo problema si pone, a mio avviso, con riferimento ai rapporti fra regioni e Stato: nel dibattito culturale, scientifico, istituzionale è aperta la riflessione sui possibili passi in avanti in direzione di una più accentuata autonomia delle regioni. Qualcuno, per esempio, prospetta ipotesi federative e si tratta certamente di un problema che deve essere affrontato.

Un terzo livello del ragionamento concerne il concreto modo di atteggiarsi della regione nei confronti degli enti locali, dei comuni e delle province, nella cultura politica, nella tecnica amministrativa, nella concreta attività legislativa, nonostante che possa essere ritenuto scontato – anche se la valutazione non è omologabile per tutto il territorio nazionale – che, a partire dall'istituzione delle regioni sino ad oggi, la propensione all'assunzione di funzioni di gestione attiva da parte delle regioni e la rinuncia al princìpio dell'adozione delle deleghe agli enti locali hanno fatto molta strada. D'altro canto – vi accenno incidentalmente – nel corso della prima lettura del disegno di legge n. 4227 di riforma sanitaria, citato dagli assessori Falcier e Nerviani, ben poco si è tenuto conto delle insistenze, delle pressioni e delle istanze provenienti dalla nostra Commissione, affinché il raccordo, la coerenza e la conformità tra la legge n. 142 e quella sul nuovo ordinamento sanitario venissero tenuti in considerazione. Con quel provvedimento, indubbiamente le regioni si configurano come enti di gestione del servizio sanitario, seppure mediante l'attività di aziende.

La seconda considerazione che intendo fare riguarda il rapporto di cooperazione tra comuni, province e regioni. La questione delle aree metropolitane e dei tempi, modi e delle procedure da adottare per giungere alla loro individuazione qui è stata chiamata in causa come uno degli aspetti più innovativi, ma anche più problematici per le regioni. Ad esse compete una grande responsabilità, da questo punto di vista: essa viene esercitata in concorso, certo, con i comuni e le province, ma certamente i primi attori sono le regioni. In proposito intendo indicare un oggetto di riflessione, ossia se l'ottica nella quale si porranno le regioni interessate alla questione sarà quella della città metropolitana ovvero di una valutazione equilibrata e ponderata dei complessivi problemi territoriali e di assetto amministrativo che si porranno nell'intero ambito regionale. Pongo tale questione perché ho l'impressione che sia molto forte la tendenza ad adottare soluzioni residuali per le fasce territoriali più deboli, di frangia, ossia quelle che rimangono dopo aver delimitato la città metropolitana. L'assessore Falcier sa bene a cosa mi riferisco. Mi sembra, allora, che competa alla regione far prevalere una visione complessiva, armonica del territorio regionale e delle sue esigenze, per non accentuare la discrasia tra poli forti, che diventano sempre più forti anche sotto il profilo istituzionale, ed aree marginali e quindi più deboli. Da questo punto di vista, laddove non si adotti la soluzione della coincidenza tra la città metropolitana e la sua provincia (soluzione che spero venga adottata il meno possibile) o laddove non si dia il caso dell'accorpamento di comuni di una *ex* provincia in altre province, ma si debba invece arrivare alla costituzione di nuovi enti provinciali – ed io credo che ricorreranno fattispecie del genere – mi chiedo se le regioni intendano, come mi sembrerebbe opportuno, attivarsi per promuovere, sostenere ed istruire tecnicamente il complesso procedimento di natura costituzionale previsto, ponendo in tal modo i comuni nelle condizioni di poterlo esperire entro i tempi necessari.

Un'ultima questione, alla quale ho già accennato, ma che intendo richiamare perché la ritengo molto importante, è quella del rapporto e della gradazione di importanza tra la legge n. 142 (che, è stato affermato, ha in un certo senso valore « paracostituzionale », dal momento che ad essa è possibile derogare solo in modo espresso) e la legislazione *in itinere*, in particolare il progetto di legge n. 4227 che, anche dal nostro punto di vista, suscita serie preoccupazioni.

PRESIDENTE. Desidero ringraziare tutti gli intervenuti e svolgere, a mia volta, alcune considerazioni, ricordando in primo luogo come i commi 3, 4 e 5 dell'articolo 3 della legge n. 142, in sostanza, presuppongano intatto il ruolo di programmazione della regione. Il concorso degli enti locali non sminuisce infatti il ruolo primario e coordinatore delle regioni e neanche i poteri ad esse attribuiti, perché le funzioni relative al piano di coordinamento sono pur sempre, nella nuova concezione della legge, conseguenza delle funzioni attribuite alla provincia. Non concepiamo la funzione di programmazione come un sostantivo, bensì come un aggettivo, un attributo del ruolo di governo. È questa una novità introdotta dalla legge che tende a rivalutare la provincia come ente non di programmazione, ma di governo. Naturalmente, le funzioni di governo, come dovrebbe avvenire in una società democratica matura e moderna, portano con sé i compiti di programmazione. Il ruolo di programmazione della regione è relativo alle competenze attribuite dagli articoli 117 e 118 della Costituzione. Pur sempre, quindi, nella logica della complementarietà e della gerarchia delle fonti, i poteri della provincia *ex* articoli 117 e 118 dipendono dalle leggi organizzatorie delle regioni. Pertanto, il piano regionale di sviluppo della regione è espressamente previsto dalla legge, la quale stabilisce che il suo unico strumento attuativo sia il piano provinciale di coordinamento. Quest'ultimo deve rappresentare una specificazione del piano di svi-

luppo ed i rapporti tra i vari livelli di governo – comune, provincia e regione – devono essere regolati da norme procedurali emanate dalla regione, tanto in materia urbanistico-territoriale quanto nelle altre materie.

Si pone il problema del coordinamento dei comitati di controllo e qui s'introduce la novità dei comitati per materia; in proposito, non mi risulta che possano essere conclusi accordi per introdurre dall'alto organizzazioni di controllo per materia perché, come è stato giustamente rilevato dall'assessore Falcier, si tratta di una funzione spettante alle regioni o che comunque rientra nella competenza della legge statale. Si pone comunque, dicevo, il problema del coordinamento. Non so quanto sia corretta la tesi del prevalente orientamento da considerare come norma anche per i « soccombenti » in quanto l'autonomia dei giudici e del collegio è essenziale per la funzione di controllo. Con il testo della legge n. 142 si è pensato, quindi, di favorire non solo il vecchio strumento del promuovimento delle sezioni riunite, ma anche l'istituzione di un massimario delle decisioni delle sezioni di controllo, allo scopo di oggettivizzare e sottoporre a vaglio – e, quindi, anche a critica – gli indirizzi giurisprudenziali. Infatti il libero convincimento, uniformante ed uniformatore, rappresenta la via migliore per raggiungere l'obiettivo del coordinamento.

Alle unità sanitarie locali si applicano, in base all'articolo 49, le norme sui controlli, salvo il limite delle norme speciali che fossero in vigore.

La definizione delle funzioni della città metropolitana spetterà alla legge regionale. Per quest'ultima non sono previsti termini non deve essere emanata entro l'anno: non potrebbe essere quindi emanata una legge sulle funzioni della città metropolitana finché questo ente non fosse costituito. Poiché la città metropolitana può essere costituita entro i 24 mesi successivi all'entrata in vigore della legge, se si utilizzasse tutto questo periodo, la legge attributiva delle funzioni al nuovo ente non potrebbe comunque procedere l'emanazione della legge istitutiva dell'ente stesso. Quindi, il termine di un anno per la delimitazione dell'area è scisso inipendente da quello riguardante la legge che attribuirà le funzioni ad un ente che prima dovrà essere costituito con provvedimento governativo.

Non drammatizzerei comunque questo aspetto. La mia opinione – che, come ribadiva nella precedente audizione il collega Ferrara, non ha alcun carattere di interpretazione autentica, perché quest'ultima spetta al giudice costituzionale o al legislatore in sede formale – è che tutte le funzioni dei comuni rimangono intatte. Ciò che viene attribuito in più alle città metropolitana oltre alle funzioni provinciali, sono quelle sovracomunali, che indubbiamente vengono tolte al comune; ma ciò avviene in applicazione del principio generale, che non riguarda solo i comuni delle aree metropolitane, di cui all'articolo 3. Quando abbiamo attribuito alle regioni il compito di individuare gli interessi prevalenti comunali e provinciali ai fini dell'attribuzione, o meglio della calibratura delle funzioni in relazione alla popolazione ed alle dimensioni abbiamo fissato un princìpio generale che si realizza, in situazioni particolari di aggregazione urbanistico-territoriale e di popolazioni nelle aree metropolitane. È ovvio che l'esercizio ottimale di una funzione nell'area metropolitana sfumi verso l'insieme dell'area più di quanto non avvenga dove non vi sia questa concentrazione.

Quindi, non si tratta di una norma speciale, ma di un'applicazione speciale alle aree metropolitane di un pricipio generale (articolo 3) che è già patrimonio di tutte le regioni italiane, abbiano o no aree metropolitane. Per esempio, una legge della regione Molise sulla sanità sarà sempre diversa da una legge analoga della regione Lombardia, perché la regione Molise riserverà agli interessi unitari della regione quel che invece la regione Lombardia attribuirà al comune di Milano; infatti, l'intera regione Molise rappresenta un quinto della città di Milano.

Dico questo per sottolineare come l'articolo 3 abbia rappresentato un fatto rivoluzionario per le regioni che, come ricor-

derete, formularono alla commissione Bozzi la proposta di una modifica costituzionale che introducesse il potere delle regioni di attribuzione delle funzioni agli enti locali. Con la legge n. 142 si è accolta questa istanza sulla base della considerazione che già la Costituzione nell'articolo 128 concede questa facoltà nel momento in cui afferma che lo Stato, con legge generale, attribuisce le funzioni. Secondo l'interpretazione prevalente, contrastata peraltro da altri studiosi, le leggi regionali avrebbero il compito di specificare le attribuzioni generali della legge nazionale. Quindi, il processo di specificazione del potere attribuito alle regioni rientra in fondo nell'ambito della logica per la quale allo Stato spettano le leggi generali ed alle regioni quelle di specificazione e di calibratura in relazione agli interessi locali (come del resto già ipotizza l'articolo 117 della Costituzione, quando, per esempio, divide i trasporti tra quelli di interesse locale e quelli di interesse nazionale).

Non possiamo che registrare e valutare la preoccupazione che sia poco un anno per la definizione delle aree metropolitane. Indubbiamente, il processo di individuazione è consultivo e decisorio, per cui in sostanza si potrebbe anche tentare di portarlo a compimento, anche perché la problematicità delle scelte è *in re ipsa*. Con il trascorrere del tempo tale processo potrebbe non risolversi ed anzi complicarsi, perché potrebbero accentuarsi i contrasti: qualche volta il nodo bisogna tagliarlo e non scioglierlo, ma queste sono valutazioni che saranno fatte a tempo debito.

Mentre le regioni hanno la competenza esclusiva per la modificazione delle circoscrizioni dei comuni ed in base ai programmi quadriennali dovranno procedere a fusioni ed a revisioni delle circoscrizioni, come non si è fatto in venti anni – è riservata alla legge l'istituzione o la modificazioni delle circoscrizioni provinciali su iniziativa dei comuni. Le regioni sono coinvolte nella procedura di proposta di istituzione di nuove province conseguente all'individuazione dell'area metropolitana, mentre nel caso della modifica delle circoscrizioni provinciali *toutcourt*, al di fuori delle aree metropolitane, l'iniziativa spetta direttamente ai comuni.

Avendo svolto la funzione di relatore sulle proposte di legge per l'istituzione di nuove province, poi confluite nell'articolo 63 della legge n. 142, posso affermare che le regioni formularono non un parere globale, ma un parere un po' forzato, quasi pressato dalla voce popolare. Non vi è stato un ragionamento che abbia portato ad inserire la delimitazione della provincia, per esempio, di Biella o di Verbania nel quadro di un ripensamento complessivo delle circoscrizioni. Ritengo, quindi, auspicabile che le norme introdotte dalla legge n. 142 vengano utilizzate perché la regione proceda ad una revisione complessiva, approfittando della enucleazione dell'area metropolitana.

Nel corso dell'audizione di questa mattina, comunque, sul problema dell'area metropolitana torinese si è svolto un proficuo confronto con i sindaci dei comuni interessati e con il presidente della provincia, che è riportato nel verbale stenografico. Credo, dunque, che già questa audizione abbia condotto ad una definizione, anche storico-politica, della normativa che è stata adottata.

Inoltre, si è ormai constatato come in tutto il mondo i processi di organizzazione dei governi metropolitani passino attraverso una « ridistensione » nel territorio. Quindi, appare ormai superata la cultura che ha caratterizzato gli anni sessanta e settanta, secondo la quale gli ambiti delle aree metropolitane dovevano essere definiti ai confini dell'espansione a macchia d'olio dell'urbanesimo. In quella fase, infatti, prevaleva il concetto della ottimizzazione nella gestione dei servizi e, a tal fine, appariva necessario ricomprendere il territorio fino ai margini dell'espansione edilizia.

Oggi, invece, prevalgono la « ridistensione » del territorio e l'esigenza di un ripensamento complessivo della città. Ciò comporta un'allocazione esterna delle infrastrutture, dai centri intermodali e commerciali ai bacini idrici, agli impianti di

smaltimento dei rifiuti solidi, ad aree vaste di verde che servono a riequilibrare il territorio.

Pertanto, anche i problemi delle zone montane che caratterizzano l'area metropolitana di Torino, vanno visti in questa prospettiva, sia che si vogliano individuare quelle zone come autonome, sia che si ritenga di aggregarle a qualche provincia. Certamente sarà prevalente il tasso di gravitazionalità su Torino o su altri centri anche se, come affermava questa mattina l'onorevole Strumendo, più si spinge lontano il concetto di integrazione e più esso risulta sfumato. È chiaro, però, che occorre comunque affermare un tasso gravitazionale maggiore verso un'area diversa da quella torinese, perché non possiamo lasciare alcune zone nel limbo.

Questa interpretazione politica mediata va sviluppata nel quadro delle scelte regionali con il concorso consultivo degli attuali soggetti di governo.

Ho voluto riprendere queste osservazioni perché ritengo possano servire a completare le diverse sfaccettature della problematica in esame, in modo che coloro sui quali grava la pesante responsabilità, in questo momento, di attuare scelte molto difficili possano capire la volontà ed anche i limiti del legislatore e quali compiti debbano essere svolti per dare attuazione alla legge n. 142.

In conclusione, desidero rinnovare un ringraziamento ai nostri ospiti per il contributo fornitoci con la loro partecipazione all'audizione odierna.

La seduta termina alle 19,45.

Gli allegati alla seduta di mercoledì 19 settembre 1990 sono pubblicati nel Volume II, pag. 451 e seguenti

---

Allegati alla seduta di mercoledì 19 settembre 1990

(Il resoconto stenografico della seduta di mercoledì 19 settembre 1990 è pubblicato nel Volume I, pag. 379 e seguenti)

PAGINA BIANCA

ALLEGATO N. 1.

Legge 8 giugno 1990,n. 142
"Ordinamento delle autonomie locali"

Applicazione nel Comune di Napoli

Come è apparso a tutti chiaro fin dalla prima lettura, dalla nuova legge sulle autonomie locali (L.8.6.1990, n. 142), entrata in vigore il 13 giugno 1990, deriva una profonda innovazione, se non una rivoluzione, nell'assetto degli enti locali e nelle procedure in essi applicate, in particolare, poi, se, come il comune di Napoli, sono anche interessati alla realizzazione delle c.d. Aree Metropolitane.

E' tuttavia il caso di ricordare che non tutto quanto disposto dalla nuova legge trova immediata applicazione: il secondo comma dell'art. 59 della Legge espressamente dispone che "Sino all'entrata in vigore dello Statuto, limitatamente alle materie e discipline ad esso espressamente demandate, continuano ad applicarsi le norme vigenti alla data di entrata in vigore della presente legge in quanto con essa compatibili".

Altre norme, come ad esempio quelle relative alle Aree Metropolitane, per trovare piena applicazione dovranno attendere l'adozione, da parte delle Regioni, di appositi atti a carattere anche legislativo.

Ciò nonostante, nel Comune di Napoli si è ritenuto indispensabile evitare ogni ritardo ed esitazione e coinvolgere immediatamente, oltre agli organi politici, tutti gli uffici e i funzionari comunali al fine di dare rapida attuazione ad un testo normativo che, semplificando procedure, ripartendo più opportunamente le competenze, affrancando gli enti da controlli sempre meno conciliabili con il dettato costituzionale, ha costituito certamente un importante momento di realizzazione delle autonomie locali.

La Segreteria Generale, in particolare, si è attivata al fine di assicurare la rapida applicazione delle suddette norme.

Si è cercato, in particolare, di realizzare i seguenti obiettivi:

- massima diffusione delle informazioni e dei documenti;
- coinvolgimento di tutti i funzionari e di tutti gli amministratori nelle iniziative intraprese ed in particolare nell'elaborazione di tutte le direttive e le circolari interpretative;
- confronto costante, dialettico, ma costruttivo, fra organi politici e burocratici.

A tale scopo, il giorno stesso della sua pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale la nuova legge è stata portata a conoscenza di tutti gli assessori ed i servizi comunali. Analoga diffusione è stata data alla circolare ministeriale non appena la stessa è pervenuta al comune.

Già il 13 giugno 1990, e poi il 19 giugno successivo, sono state tenute riunioni fra i responsabili di tutti i servizi comunali al fine di illustrare collegialmente la nuova legge, di approfondire alcuni aspetti di essa, di più complessa lettura, e di individuare e risolvere eventuali problemi sorti nell'ambito dei

singoli uffici.
Si è proceduto, poi, all'elaborazione ed alla diffusione di circolari esplicative, indirizzate a tutti gli assessori ed a tutti i servizi comunali:

Circolare n.1: Competenze degli organi e dichiarazioni di responsabilità (all.1)
Dopo una disamina delle norme immediatamente vigenti della legge, sono state fornite indicazioni agli uffici in ordine alle mutate competenze degli organi collegiali dell'amministrazione ed alle dichiarazioni di regolarità (tecnica, contabile) e di legittimità che, ai sensi del 1° comma della nuova legge, devono essere apposte su ogni atto deliberativo.

Circolare n. 2: visto di esecutività sui contratti (all.2)
E' stata chiarita la definitiva abrogazione, alla luce della nuova legge, del visto di esecutività sui contratti previsto dall'art.296 del T.U. 3.3.34, n.383.

Circolare n.3: Deliberazioni adottate dalla Giunta municipale prima dell'entrata in vigore della nuova legge sulle autonomie - Regime transitorio (all.3)

Sono state dettate norme interpretative per le seguenti categorie di deliberazioni adottate dalla Giunta Municipale prima dell'entrata in vigore della legge sulle autonomie e non ancora definitivamente archiviate:

a) Deliberazioni adottate dalla Giunta Municipale quali proposte al Consiglio e non ancora esaminate dal Consiglio stesso.

b) Deliberazioni adottate dalla Giunta Municipale per competenza propria e non ancora definitive in quanto sospese dal CO.RE.CO. con la richiesta di chiarimenti.

c) Deliberazioni adottate dalla Giunta Municipale ex art. 140 del T.U. 4.2.1915, n.148, e non ancora definitive in quanto sospese dal CO.RE.CO. con la richiesta di chiarimenti.

d) Deliberazioni adottate dalla Giunta Municipale ex art.140 del T.U. 4.2.1915,n.148 riscontrate favorevolmente dal CO.RE.CO.senza rilievi ed eseguite ma non ancora ratificate dal Consiglio Comunale.

e) Deliberazioni adottate dalla Giunta Municipale ex art. 140 del T.U.4.2.1915,n.148 riscontrate favorevolmente dal CO.RE.CO. con la clausola "salvo ratifica consiliare".

f) Deliberazioni adottate dalla Giunta Municipale ex art.140 del T.U.4.2.1915,n.148 riscontrate favorevolmente dal CO.RE.CO. con la clausola "subordinatamente alla ratifica consiliare".

g) Provvedimenti rinviati dall'organo di controllo all'esame del Consiglio ex art.60 della legge n.62/53

Circolare n.4: Controlli ed esecutività (all.4)

Sono state affrontate le seguenti tematiche:

a) Estensione dei controlli
b) Regime transitorio ed immediata applicabilità delle nuove norme sui controlli
c) Inoltro al CO.RE.CO. degli atti deliberativi soggetti a controllo e dichiarazione di esecutività: adempimenti della Segreteria Generale.

Circolare n.1 bis: dichiarazioni di regolarità ex art.53 della Legge 8.6.1990, n.142 (all.5)
Sono state diffuse alcune precisazioni in ordine ai casi ed alle modalità di espressione dei pareri di cui all'art.53 della legge 142/90.

Circolare n.4 bis: controlli ed esecutività (all.6)
Sono state fornite precisazioni in ordine alla immediata applicabilità delle nuove disposizioni sui controlli.

Oltre alle circolari sopra ricordate, la Segreteria generale ha provveduto ad inoltrare a singoli uffici note di chiarimento e precisazione in ordine a specifici aspetti della legge (in particolare: immediata applicabilità di alcune norme, sopravvivenza di norme preesistenti, competenza degli organi)

Infine, è stata colta l'occasione fornita dall'entrata in vigore della nuova legge, per rielaborare il modello (prestampato) per la redazione degli atti deliberativi di Giunta (all.24). In tale schema è stato riconosciuto il giusto spazio ai pareri dei funzionari, resi ai sensi dell'art.53 della legge 142/90, al potere del sindaco di formare l'ordine del giorno, alle varie modalità con le quali può essere esercitato il controllo sugli atti.

Proprio la nuova normativa sui controlli è quella che ha portato le maggiori innovazioni: tuttavia, queste, dopo le iniziali perplessità, sono state prontamente accettate dagli uffici (che si sono visti emancipati da una sorta di supervisione vissuta spesso come inadeguata ed umiliante) e dagli organi collegiali (che hanno visto esaltato, nelle loro diverse componenti, il loro ruolo di organi attivi e, al contempo, di controllo sull'operato dell'amministrazione).

E' apparso chiaro, infatti, dalla lettura delle nuove norme, che il Parlamento, affrancando le autonomie locali da una sorta di tutela esterna sempre meno conciliabile con il dettato costituzionale, ha riposto grande fiducia nella capacità di autolimitarsi e di autogestirsi degli enti locali e nel ruolo positivo che, ai fini di esaltare tali capacità, può essere svolto dagli organi degli enti in questione se sapranno costruire un rapporto costruttivo e dialettico fra di loro.

L'attività di controllo non appare, pertanto, più concepita come uno strumento repressivo, fondato prevalentemente su un esame formale degli atti e, come tale, "vissuto" dagli enti locali come un "intralcio" o, comunque, un limite, al libero esplicarsi della loro autonomia.

Il Legislatore ha, viceversa, voluto esaltare la funzione di autotutela che può essere svolta all'interno degli enti locali ed il ruolo costruttivo che, nella chiarezza delle competenze ed anche delle responsabilità (si vedano in proposito le novità introdotte dagli artt.51, 53 e 58 della legge), tutti gli organi interni all'ente (sia politici, sia burocratici) si devono impegnare a svolgere.

Particolare attenzione, infine, l'Amministrazione comunale di Napoli ha rivolto allo Statuto: è apparso subito chiaro che un eventuale ritardo nella sua elaborazione ed approvazione può essere causa di una grave riduzione e compressione degli spazi di autonomia e delle novità in materia di attività amministrativa introdotte dalla legge 142/90. E' stato, pertanto, già predisposto un provvedimento per la costituzione di una commissione consiliare per l'elaborazione del nuovo schema di statuto e dei regolamenti conseguenti alla legge.

COMUNE DI NAPOLI

IL SEGRETARIO GENERALE

Prot.n° 2968/4

Napoli, 22.6.1990

A tutti i sigg. Direttori
Capi Servizio
e,p.c. Al Sig. Sindaco
Ai Sigg. Assessori

LORO SEDI

LEGGE SULL'ORDINAMENTO DELLE AUTONOMIE LOCALI

Circolare n.1: Competenze degli organi e dichiarazioni di responsabilità

La nuova legge sulle autonomie locali (L.8.6.1990, n. 142) è entrata in vigore il 13 giugno 1990: come è apparso a tutti chiaro fin dalla prima lettura, da tale legge deriva una profonda innovazione, se non una rivoluzione, nell'assetto degli enti locali e nelle procedure in essi applicate, in particolare, poi, se, come il comune di Napoli, sono anche interessati alla realizzazione delle c.d. Aree Metropolitane.

E' tuttavia il caso di ricordare che non tutto quanto disposto dalla nuova legge trova immediata applicazione: il secondo comma dell'art. 59 della Legge espressamente dispone che "Sino all'entrata in vigore dello Statuto, limitatamente alle materie e discipline ad esso espressamente demandate, continuano ad applicarsi le norme vigenti alla data di entrata in vigore della presente legge in quanto con essa compatibili".
Altre norme, come ad esempio quelle relative alle Aree Metropolitane, per trovare piena applicazione dovranno attendere l'adozione, da parte delle Regioni, di appositi atti a carattere anche legislativo.

Ciò detto, è tuttavia il caso di sottolineare come altre disposizioni, fra le quali, in particolare, quelle che riguardano alcuni aspetti della predisposizione e dell'adozione degli atti deliberativi, sono già da oggi immediatamente applicabili e ad esse, pertanto, superando vecchie prassi e vecchie abitudini, gli uffici comunali dovranno conformarsi.

1) Certamente devono ritenersi immediatamente applicabili le norme relative alle nuove competenze della Giunta e del Consiglio comunale: tutti gli uffici comunali, pertanto, ai quali sono stati restituiti dalla Segreteria Generale gli atti fino ad oggi predisposti e non ancora adottati, provvederanno alla opportuna revisione degli stessi al fine di adeguarli alle nuove norme relative alla mutata competenza degli organi comunali.
E' in particolare il caso di richiamare l'attenzione di tutti gli uffici sul 3° comma dell'art. 32 della nuova legge, secondo il quale: "Le deliberazioni in ordine agli argomenti di cui al presente articolo non possono essere adottate in via di urgenza da altri organi del Comune o della Provincia, salvo quelle attinenti alle variazioni di bilancio, da sottoporre a ratifica del Consiglio nei 60 giorni successivi, a pena di decadenza".

L'art. 140 del r.d. 4.2.1915, n.148 è stato abrogato espressamente, come quasi tutte le altre disposizioni contenute nel t,.u. del 1915, dall'art. 64, 1^ comma, lettera b) dellalegge 142/90.
Il ricorso da parte della Giunta ai poteri del Consiglio per l'urgenza è pertanto possibile nel solo caso delle variazioni di bilancio e con le modalità ed i termini indicati dal ricordato art. 32 della nuova legge.
Ugualmente gli uffici dovranno prestare attenzione a non far riferimento alla delega di funzioni alla giunta da parte del consiglio per tutte quelle materie che ora rientrano nella competenza propria del primo organo.
2) Inoltre, dovendosi ritenere abrogate, ai sensi dell'art. 64 della legge 142/90 la disposizione dell'art. 26 del r.d. 30.12.23, n.2839, sono certamente venute meno le deleghe a deliberare conferite, in forza di tale disposizione, dal Consiglio alla Giunta comunale con deliberazione n.9 del 16.11.73.
In ogni caso, le materie indicate in tale atto deliberativo sembrano tutte oggi rientrare, ai sensi del combinato disposto degli artt. 32 e 35 della legge 142/90, nella competenza della Giunta.
Nessun cenno alla delega dovrà pertanto essere fatto sugli schemi di atti deliberativi.
Ciò detto, si può certamente sostenere che la possibilità di delega da parte del Consiglio nei confronti della Giunta, nelle materie indicate dall'art. 32, non è in linea di principio esclusa dalla legge 142/90. Tuttavia, l'art. 4 della nuova legge demanda espressamente allo Statuto la determinazione delle attribuzioni degli organi, e, quindi, un'eventuale delega dovrà comunque essere rinviata al momento dell'approvazione di tale atto.
3) In applicazione del 3^ comma dell'art. 47 della legge 142/90 "Nel caso di urgenza le deliberazioni del consiglio o della giunta possono essere dichiarate immediatamente eseguibili con il voto espresso dalla maggioranza dei componenti". I responsabili dei vari servizi comunali cureranno che l'eventuale proposta di dichiarare l'atto immediatamente eseguibile per l'urgenza sia fatta con riferimento a tale disposizione.

4) Immediatamente applicabile deve ritenersi la disposizione del 1^ comma dell'art. 53 della legge 142/90 secondo cui: "Su ogni proposta di deliberazione sottoposta alla Giunta ed al Consiglio deve essere richiesto il parere, in ordine alla sola regolarità tecnica e contabile, rispettivamente del responsabile del servizio interessato e del responsabile di ragioneria, nonchè del Segretario comunale o provinciale sotto il profilo di legittimità. I pareri sono inseriti nella deliberazione".
Trattandosi di pareri obbligatori gli stessi vanno inseriti nel testo della deliberazione:

- I responsabili dei vari servizi comunali che hanno predisposto gli atti deliberativi da sottoporre all'adozione degli organi del comune cureranno che nel testo dell'atto, a conclusione della premessa, sia inserita la seguente formula: "con il parere favorevole, espresso ai sensi del 1° comma dell'art. 53 della legge 8.6. 1990, n.142, dal responsabile del Servizio xxxxxxxx in ordine alla regolarità tecnica del presente atto". Ovvero, nel caso in cui il responsabile del servizio abbia rilievi da formulare in ordine all'atto, la seguente formula: "Visto che in ordine alla regolarità tecnica del presente atto, il responsabile del servizio xxxxxxx ha espresso, ai sensi del 1° comma, dell'art. 53 della legge 8.6.1990, n.142, il seguente parere: ".....".

- I provvedimenti comportanti spese dovranno essere trasmessi alla Ragioneria Generale per la registrazione dell'impegno contabile. Peraltro, sull'atto, dovrà essere apposta dalla Ragioneria Generale anche la seguente formula da riportare in calce al dispositivo: "Il Ragioniere Generale, ai sensi del 1° comma dell'art. 53 della legge 8.6.1990, .142, ha espresso parere favorevole in ordine alla regolarità contabile del presente atto", ovvero : "Il Ragioniere Generale, ai sensi del 1° comma dell'art. 53 della legge 8.6.1990, n.142, ha espresso, in ordine alla regolarità contabile del presente atto, il seguente parere: ".....". In calce ad entrambe le formule dovrà essere apposta la firma del Ragioniere Generale.

- Tutti i provvedimenti dovranno poi pervenire alla Segreteria Generale per il parere di legittimità del Segretario Generale.
Nel caso in cui tale parere sia favorevole, a cura della Segreteria Generale dovrà essere apposta sull'atto la seguente formula, da riportare in calce al dispositivo, dopodichè l'atto verrà iscritto all'o.d.g.: " Il Segretario Generale, ai sensi del 1° comma dell'Art.53 della legge 8,6,1990, n.142, ha espresso parere favorevole in ordine al presente atto sotto il profilo di legittimità".
Nel caso in cui il parere non fosse favorevole, l'atto verrà restituito alla Direzione proponente, dandone notizia all'Assessore del ramo, con indicazione delle norme (di legge,statutarie o regolamentari) ovvero dei principi generali dell'ordinamento giuridico che, a giudizio della Segreteria Generale, risultassero violati::
Nel caso in cui l'Assessore proponente ritenesse di voler insistere nel chiedere l'iscrizione all'o.d.g. dell'atto nella sua originaria formulazione, la Segreteria Generale apporrà in calce allo stesso la seguente formula: " Il Segretario Generale, ai sensi del 1° comma dell'art.53 della legge 8.6.1990, n.142, ha espresso, in ordine al presente atto, sotto il profilo di legittimità, il seguente parere: ".....".

Entrambe le formule dovranno essere sottoscritte personalmente dal Segretario Generale.

- Il secondo comma dell'art.51 della legge 142/90 stabilisce il principio per cui "i poteri d'indirizzo e di controllo spettano agli organi elettivi mentre la gestione amministrativa è attribuita ai dirigenti".
In conformità a tale principio ritengo necessario che i direttori capi servizio, prima di predisporre uno schema di atto deliberativo imposto da norme di legge, statutarie o regolamentari, o che, alla luce di precedenti atti fondamentali del Comune (Bilanci, programmi, relazioni previsionali o programmatiche...) costituisca atto dovuto, provvedano a darne comunicazione all'Assessore del ramo.
Nel caso in cui l'atto rientri nella discrezionalità dell'Amministrazione, dovrà essere espressamente autorizzato dall'Assessore, eventualmente sulla base di una relazione del Direttore Capo Servizio.
Sia dell'autorizzazione, sia della comunicazione sarà necessario dar conto nello schema di atto deliberativo.

5) Per tutto quanto non espressamente modificato dalla presente circolare resta fermo quanto disposto dall'Ordinanza Sindacale n.607 del 4 agosto 1989, e cioè:

"1)- Ogni Direzione o Servizio istruisce i singoli schemi di atti deliberativi comportanti spese compilandoli in triplice copia e trasmettendoli alla Ragioneria Generale con gli allegati di rito con apposito elenco in quadruplice copia come da allegato fac-simile mod.212/R, predisposto dagli Uffici della Ragioneria Generale;
2)- Alle Direzioni o Servizi viene restituita da parte della Ragioneria Generale una delle quattro copie del citato elenco, su cui è apposta la data ed il numero progressivo di ricezione;
3)- La gestione delle risorse finanziarie ed economiche dei vari capitoli di Bilancio è attribuita alla competenza dei responsabili delle Direzioni o Servizi abilitati ad effettuare spese istituzionali. Di conseguenza gli schemi di provvedimenti devono indicare con precisione il capitolo di spesa, la denominazione descrittiva dello stesso e il relativo ammontare per cui si chiede la registrazione;
4)- La Ragioneria Generale, dopo aver adempiuto ai propri compiti di istituto in conformità alle norme che disciplinano la materia, effettua la registrazione degli impegni di spesa sui propri registri contabili entro il termine massimo di 10 giorni.
Tali schemi di atti deliberativi, a cura della Ragioneria Generale, in uno con gli allegati e con l'attestazione dell'avvenuta registrazione contabile, vengono inoltrati in rigoroso ordine cronologico alla Segreteria Generale con apposito elenco in triplice copia, di cui una viene restituita alla

Ragioneria Generale ed un'altra alla Direzione proponente con l'apposizione della data e del numero progressivo di ricezione;
5)- Le deliberazioni non ammesse alla registrazione dell'impegno sono a cura della Ragioneria Generale restituite direttamente alle Direzioni proponenti con l'annotazione dei motivi del diniego di registrazione;
6)- Le deliberazioni che non importano impegni di spese devono riportare espressa dichiarazione resa sotto la responsabilità del Direttore del Servizio proponente e vanno inoltrate direttamente alla Segreteria Generale con elenco in duplice copia, di cui uno viene restituito con l'apposizione della data e del numero progressivo di ricezione;
7)- La Segreteria Generale provvede, dopo il riscontro formale di legittimità, ad iscrivere nel rigoroso ordine cronologico le varie deliberazioni nell'ordine del giorno della Giunta;
8)- Qualora il riscontro della legittimità formale abbia esito negativo la Segreteria Generale deve restituire entro il termine di dieci giorni, con idonea motivazione, i singoli atti alle Direzioni o Servizi proponenti, dandone conoscenza alla Ragioneria Generale a mezzo di appositi elenchi di accompagnamento che devono opportunamente essere firmati per ricevuta sia dalla Direzione proponente che dalla Ragioneria Generale;
9)- Copia dell'ordine del giorno con l'indicazione dei provvedimenti adottati, rinviati, sospesi e non adottati deve essere comunicata alla Ragioneria Generale ed alle Direzioni proponenti per i provvedimenti di competenza.
In particolare i provvedimenti non adottati devono essere restituiti alle Direzioni o Servizi proponenti con appositi elenchi di trasmissione, di cui copia viene restituita per ricevuta, previa annotazione della data e della firma;
10)- Ogni precedente disposizione difforme dalle norme sopra riportate si intende revocata o annullata;"

IL SEGRETARIO GENERALE

All. 2

NAPOLI 22/6/1990

COMUNE DI NAPOLI
IL SEGRETARIO GENERALE
Prot.--2982/2--

A tutti i sigg. Direttori
Capi Servizio
e,p.c. Al sig. Sindaco
Ai sigg.Assessori

LORO SEDI

LEGGE 8.6.1990, N. 142: NUOVO ORDINAMENTO DELLE AUTONOMIE LOCALI

CIRCOLARE N. 2 : visto di esecutività sui contratti

La materia è disciplinata dall'art.296 del t.u. 3.3.1934,n.383, modificato dall'art.17 della L. 9.6.1947 n. 530, che testualmente recita:
"I contratti che eccedono i limiti entro i quali, ai sensi degli "artt.87 e 140, è consentito procedere a licitazione privata "senza preventiva autorizzazione prefettizia,non sono "impegnativi per l'ente senza il visto del prefetto, il quale "deve accertarsi che siano state osservate le forme prescritte.
"A tal scopo detti contratti devono essere trasmessi al prefetto "in copia integrale entro cinque giorni dalla stipulazione.
"Per gravi motivi d'interesse dell'ente, o per altri gravi "motivi di interesse pubblico il prefetto può sempre negare la "esecutività dei contratti quantunque riconosciuti regolari.
"I provvedimenti del prefetto sono definitivi".
Come rilevasi dal testo di legge si tratta di un controllo di legittimità e di merito che si concreta nella verifica della rispondenza del contratto alla relativa deliberazione adottata dall'Ente e all'interesse dell'Ente stesso.
Con l'entrata in vigore dell'ordinamento regionale sorse controversia se ai Comitati Regionali di Controllo fosse attribuito anche il visto sui contratti.
La tesi più corretta era quella negativa per le seguenti argomentazioni:
1) - il Prefetto ai sensi dell'art.296 del T.U. 3.3.1934,n.383, modificato con l'art. 17 della L. 9.6.47, n.530 poteva negare il visto sui contratti anche per motivi di merito;
2) - la disciplina di cui agli artt. 59 e 60 della L. 10.2.1953, n.62 prevedeva che fossero soggetti a controllo di merito solo gli atti per cui le norme vigenti all'entrata in vigore della legge richiedevano l'approvazione della GPA (e non del Prefetto).E tali atti erano soltanto le deliberazioni, ossia i provvedimenti amministrativi emanati dagli organi collegiali dell'Ente (Giunta e Consiglio).
3) - I contratti non rientrano in tale categoria.

La legge regionale 10.8.1987 n.26 all'art.19, 1° comma, sancisce:

" Il Comitato Regionale di Controllo e le sue Sezioni " esercitano, secondo le rispettive competenze, il controllo di "legittimità sugli atti degli Enti indicati all'articolo 1 della "presente legge, per i quali le norme vigenti alla data di "entrata in vigore della legge regionale n.4 del 24 marzo 1972 "prescrivevano il controllo di legittimità del Prefetto, della "Giunta Provincale Amministrativa e del Medico Provinciale ".

Di fatto pero le Amministrazioni Locali della Campania anche dopo l' emanazione della legge Regionale 26/1987 hanno continuato ad inoltrare al CO.RE.CO. i contratti per il visto di esecutività come previsto dall'art. 296 T.U. 383/1934 modificato dall'art.17 L. 530/1947. E i CO.RE.CO. regionali mai hanno eccepito in ordine all'osservanza di tale procedura.
Allo stato il problema deve ritenersi risolto nel senso che i contratti non vanno più inviati al CO.RE.CO.per il visto per i seguenti motivi:
1) - l'art.64,1^comma, lett.c) della L.142/90 ha abrogato il citato art.296 con la successiva modifica;
2) - nella nuova legge sulle autonomie è stato definitivamente abrogato ogni controllo di merito sugli atti degli Enti Locali.
E difatti gli artt.45 e 46 della legge citata parlano di "Controllo preventivo di legittimità";
3) - La circolare del Ministero dell'Interno 17102/1 del 7.6.1990 alla voce controllo sugli atti precisa:
"Va inoltre richiamato l'art.64 recante l'abrogazione di norme "previgenti: in relazione ad esso deve ritenersi esclusa la "sopravvivenza dei c.d. controlli atipici che, vigendo la "52/1953, si ritennero transitati alla competenza dell'organo "regionale di controllo (visti, autorizzazioni, "approvazioni,ecc.) mentre restano confermati i controlli "aggiuntivi come quelli attribuiti alla C.C.F.L. da leggi "speciali".
L'interpretazione data deve ritenersi operante fin dalla data di entrata in vigore della legge sulle autonomie (13.6.1990) non potendo essere invocata l'applicazione del 2^ comma dell'art.59 della legge 142/1990 in quanto l'art.295 del t.u.3.3.1934 n.383 con la modificazione di cui all'art. 17 della L.9.6.1947,n.530 è stato abrogato con l'art.64 della L.142/1990.

Sulla materia va evidenziato il contenuto dell'art.56 della L.8.6.1990, n.142 che espressamente sancisce:
"La stipulazione dei contratti dev'essere preceduta da apposita "deliberazione indicante:
"a) il fine che con il contratto si intende perseguire;
"b) l'oggetto del contratto, la sua forma, e le clausule ritenute

"essenziali;
"c) le modalità di scelta del contraente ammesse dalle "disposizioni vigenti in materia di contratti delle "Amministrazioni dello Stato e le ragioni che ne sono alla base.
"Gli Enti locali si attengono alle procedure previste dalla "normativa della Comunità Economica Europea recepita e comunque "vigente nell'ordinamento giuridico italiano".
E pertanto è opportuno che nella deliberazione di cui al citato art.56 della L.142/90 venga riportato lo schema di convenzione onde evitare qualsiasi dubbio.

IL SEGRETARIO GENERALE

All. 3

COMUNE DI NAPOLI
IL SEGRETARIO GENERALE

Napoli, 27.6.1990

Prot.N° 4

A tutti i sigg. Direttori
Capi Servizio
e.p.c. Al sig. Sindaco
Ai sigg.Assessori

LORO SEDI

LEGGE 8.6.1990, N. 142: NUOVO ORDINAMENTO DELLE AUTONOMIE LOCALI

CIRCOLARE N. 3 Deliberazioni adottate dalla Giunta municipale prima dell'entrata in vigore della nuova legge sulle autonomie - Regime transitorio

La L. 8.6.1990, n.142 entrata in vigore il 13.6.1990 prevede sostanzialmente che si attuerà la piena applicazione della stessa solo dopo che i Comuni avranno adottato i relativi statuti e regolamenti.
Molte norme sono però entrate immediatamente in vigore.
E tra queste quella che delimita le competenze della Giunta Municipale e del Consiglio Comunale.
Sicchè in questa sede si rende necessario dettare norme interpretative per le seguenti categorie di deliberazioni adottate dalla Giunta Municipale prima dell'entrata in vigore della legge sulle autonomie e non ancora definitivamente archiviate:
1) Deliberazioni adottate dalla Giunta Municipale quali proposte al Consiglio e non ancora esaminate dal Consiglio stesso.

L'art.35 della L.8.6.1990, n.142 attribuisce tra l'altro alla Giunta Municipale la competenza "a svolgere attività propositiva e di impulso nei confronti dello stesso".
E pertanto nella nuova legge sulle autonomie è conservato ed esaltato il potere della Giunta Municipale di adottare deliberazioni di proposta al Consiglio.
La Segreteria del Consiglio Comunale è pertanto invitata ad effettuare una rilevazione di tutte le deliberazioni di proposta al Consiglio adottate dalla Giunta Municipale prima del 13.6.1990, data di entrata in vigore della legge sulle autonomie.
Quindi classificare le proposte di deliberazioni che riguardano le materie elencate nell'art.32 della legge medesima:
a) quelle che saranno riscontrate positivamente saranno mantenute nell'ordine del giorno del Consiglio Comunale. E a tale proposito opportunamente elencate e rinotificate ai consiglieri comunali;
b) quelle che saranno riscontrate negativamente perchè riferentesi alle ipotesi previste dall'art.35 (competenze della giunta) verranno restituite alle singole direzioni competenti

perchè le stesse direzioni esaminino l'opportunità di riportarle o meno alla determinazione autonoma della Giunta Municipale.
Anche per queste proposte va effettuata una elencazione da notificarsi ai consiglieri comunali;
2) Deliberazioni adottate dalla Giunta Municipale per competenza propria e non ancora definitive in quanto sospese dal CO.RE.CO. con la richiesta di chiarimenti.
La Segreteria della Giunta Municipale, di concerto con le singole Direzioni proponenti, effettuerà una rilevazione delle deliberazioni adottate dalla Giunta Municipale prima dell'entrata in vigore della legge sulle autonomie (13.6.1990) distinguendo:
a) quelle per le quali gli uffici non hanno ancora forniti i chiarimenti richiesti dal CO.RE.CO.;
b) quelle per le quali i chiarimenti risultano essere stati forniti ma il CO.RE.CO. non si è ancora pronunziato.
La Segreteria della Giunta Municipale effettuerà una rilevazione di tutte le deliberazioni appartenenti a tali categorie, riscontrando in particolare se rientrano tutte nelle materie attribuite alla competenza della Giunta Municipale ai sensi dell'art.35 della L.8.6.1990,n.142.
Trattandosi di deliberazioni adottate dalla G.M. prima del 13.6.1990 per competenza propria non vi dovrebbero essere eccezioni.
Ad ogni buon conto la Segreteria della Giunta Municipale di concerto con le Direzioni proponenti curerà che siano tempestivamente forniti i chiarimenti richiesti dal CO.RE.CO.a meno che le Direzioni proponenti non intendano riesaminare i singoli provvedimenti revocandoli e riadottando ex novo le relative deliberazioni con l'applicazione della procedura prevista dall'art.45 della L.8.6.1990,n.142.
3) Deliberazioni adottate dalla Giunta Municipale ex art. 140 del T.U. 4.2.1915, n.148, e non ancora definitive in quanto sospese dal CO.RE.CO. con la richiesta di chiarimenti.
a) Per tutte le deliberazioni di cui sopra le Direzioni proponenti provvederanno a predisporre i relativi chiarimenti che verranno trasmessi al CO.RE.CO. a mezzo lettera a firma del Sindaco o dell'assessore del ramo.
b) Nel caso di riscontro favorevole da parte del CO.RE.CO., le relative deliberazioni verranno dichiarate esecutive.
La Segreteria della giunta, per tutti i provvedimenti per i quali non vi sia stato riscontro favorevole da parte dell'organo di controllo, provvederà ad accertare se rientrino attualmente nella competenza della giunta o del consiglio. Gli elenchi formati a seguito di tale accertamento verranno comunicati a tutte le direzioni proponenti.
c) Queste ultime provvederanno alla riproposizione dei provvedimenti riscontrati negativamente dal CO.RE.CO. con atti

per la predisposizione dei quali si terrà conto dell'attuale competenza degli organi del Comune.

4) Deliberazioni adottate dalla Giunta Municipale ex art.140 del T.U. 4.2.1915,n.148 riscontrate favorevolmente dal CO.RE.CO.senza rilievi ed eseguite ma non ancora ratificate dal Consiglio Comunale.

Trattasi di una categoria di deliberazioni per le quali non si presenta alcun problema di rilevante importanza.

La Segreteria del Consiglio Comunale affettuerà una ricognizione di tutte le deliberazioni appartenenti a tale categoria notificando ex novo il relativo elenco ai consiglieri comunali previo accertamento se trattasi di materia di competenza consiliare (art.32) o della Giunta Municipale (art.35).

Nel caso siano di competenza della Giunta Municipale si ritiene che la ratifica consiliare non debba essere più richiesta.

Quelle di competenza consiliare dovranno invece restare iscritte all'ordine del giorno del Consiglio Comunale in attesa della relativa ratifica.

Entrambi gli elenchi vanno opportunamente rinotificati a tutti i Consiglieri Comunali.

5) Deliberazioni adottate dalla Giunta Municipale ex art. 140 del T.U.4.2.1915,n.148 riscontrate favorevolmente dal CO.RE.CO. con la clausola "salvo ratifica consiliare".

Trattasi di una clausola del tutto tuzioristica essendo previsto nell'art. 140 del T.U. 4.2.1915, n.148 l'istituto della ratifica consiliare.

E nella prassi le deliberazioni appartenenti a tale categoria risultano essere state puntualmente eseguite. E lo stesso CO.RE.CO. nessuna eccezione ha mosso in sede di adozione del visto di esecutività per gli eventuali contratti conseguenti all'esecutività di tali deliberazioni.

La Segreteria del Consiglio di concerto con le Direzioni interessate effettuerà una rilevazione di tale categoria di deliberazioni provvedendo alla notifica del relativo elenco a tutti i consiglieri comunali.

6) Deliberazioni adottate dalla Giunta Municipale ex art.140 del T.U.4.2.1915,n.148 riscontrate favorevolmente dal CO.RE.CO. con la clausola "subordinatamente alla ratifica consiliare".

Trattasi di una clausola che in passato ha causato non poche perplessità perchè avrebbe dovuto essere considerata come un diniego di riscontro favorevole per carenza di legittimità nell'adozione dei poteri consiliari per l'urgenza anche se nel merito l'atto sottoposto a controllo aveva superato il riscontro favorevole.

Spesso si è verificato che i contratti stipulati a seguito di tale riscontro condizionato hanno ottenuto il visto di esecutività da parte del CO.RE.CO..
E pertanto l'efficacia di fatto risulta essere stata conseguita.
La Segreteria del Consiglio Comunale, di concerto con le Direzioni interessate, effettuerà una rilevazione esatta delle due sottocategorie di deliberazioni, notificando i due elenchi ai consiglieri comunali onde consentire che il Consiglio stesso adotti i conseguenti provvedimenti di ratifica avendo presente se le deliberazioni da ratificare abbiano o meno avuto esecuzione.

7) Provvedimenti rinviati dall'organo di controllo all'esame del Consiglio ex art.60 della legge n.62/53
La possibilità, da parte del CO.RE.CO. di esercitare un controllo di merito su alcuni atti del Comune è stata soppressa dalla nuova legge sulle autonomie. E tale interpretazione risulta confortata anche dalla circolare ministeriale 7.6.1990,n.17102/127/1.
E'pur vero che l'art.130,2° comma, della Costituzione prevede anche un controllo di merito sugli atti degli enti locali, ma lo stesso articolo limita tale controllo, visto come motivo di limitazione dell'autonomia degli enti in questione, ai soli casi determinati dalla legge.
Oggi, le disposizioni che prevedevano un controllo di merito su alcuni atti degli enti locali, mantenute in vigore dell'art.60 della legge 10.2.1953, n.62, e lo stesso art.60 della legge n.62/53, per la parte in cui prevede un controllo di merito, devono ritenersi,alla luce del combinato disposto degli artt.61,4° comma e 64 della legge 142/90, completamente abrogate.
E'pur vero che l'art.61,4° comma conserva efficacia al capo 3° del titolo 5° della legge n.62/53 (nel quale capo è compreso l'art.60) fino a quando le Regioni non avranno provveduto alla ricostituzione degli organi di controllo in conformità alle disposizioni della legge 142 ed alla relativa regolamentazione legislativa (art.61,3° comma), ma è anche chiaro che il perdurare dell'efficacia delle norme del ricordato capo 3° trova un limite nelle materie di competenza della Regione,espressamente indicate dall'art.46, comma 7°, della nuova legge per quanto riguarda il controllo sugli atti degli enti locali, e non può certo essere utilizzato per recuperare un controllo di merito, la cui definizione ed estensione appartiene esclusivamente alle leggi dello Stato.
Stando così le cose, e tenute presenti le disposizioni in ordine alle nuove competenze della Giunta e del Consiglio, si deve ritenere che tutte le deliberazioni adottate dalla Giunta Municipale e rinviate dal CO.RE.CO. all'esame del Consiglio Comunale ex art. 60 della L.62/1953 debbano essere revocate

dalla Giunta Municipale ad ogni effetto di legge.
Le singole Direzioni dovranno successivamente, ove lo ritengano necessario:
a) riadottare le deliberazioni di competenza della Giunta Municipale ex art.35 della L.142/1990;
b) proporre al Consiglio Comunale l'adozione delle deliberazioni di competenza consiliare elencate nell'art. 32 della citata legge 142/1990 applicando la procedura prevista dalla stessa legge 142/1990.

Tutti i Direttori Capi Servizio sono invitati a fornire assicurazioni di ricevuta ed esatto adempimento di quanto disposto con la presente circolare.

IL SEGRETARIO GENERALE

All. 4

Napoli , 6/7/1990

COMUNE DI NAPOLI

IL SEGRETARIO GENERALE

Prot. n. 10

A tutti i sigg. Direttori
Capi Servizio
e,p.c. Al Sig. Sindaco
Ai Sigg. Assessori

LORO SEDI

LEGGE SULL'ORDINAMENTO DELLE AUTONOMIE LOCALI

Circolare n.4: Controlli ed Esecutività

A) ESTENSIONE DEI CONTROLLI

La legge 8.6.1990, n.142, apporta profonde innovazioni anche in materia di controlli sugli atti del Comune: ad essi è dedicato l'intero capo XII (artt.41-50) della legge, le cui disposizioni in materia sostituiscono quelle del capo III, titolo V, della legge 10.2.1953, n.62, che, pertanto, devono intendersi abrogate, fatto salvo quanto disposto dal 4° comma dell'art. 61 l.142/90 (i cui contenuto, peraltro, e come si vedrà in seguito, va opportunamente valutato in funzione della filosofia cui si ispira la nuova legge e nel rispetto delle competenze - dello Stato e delle Regioni - inerenti gli adempimenti di cui al comma precedente).

E' opportuno segnalare le più importanti innovazioni in materia:

1) I soggetti attivi del controllo , dopo l'entrata in vigore della legge 142/90, vanno ricercati non più esclusivamente all'esterno dell'Amministrazione, ma anche all'interno di essa: l'attività interna di controllo appare, anzi, la più significativa ed efficace fra quelle individuate dalla nuova legge, oltre che la più coerente con l'obiettivo del Legislatore di esaltare il senso stesso delle autonomie locali.
Significative, in tal senso, sono le disposizioni introdotte dall' art. 32, 1° comma (secondo cui "Il consiglio è l'organo di indirizzo e di controllo politico-amministrativo"), dall'art. 35 (nel quale, dopo l'attribuzione alla giunta di tutti gli atti che non siano riservati dalla legge al consiglio, si stabilisce che la stessa "riferisce annualmente al consiglio sulla propria attività") e dall'art. 45, 1° comma ("Sono soggette al controllo preventivo di legittimità le deliberazioni che la legge riserva ai consigli comunali e provinciali nonchè quelle che i consigli e le giunte intendono, di propria iniziativa, sottoporre al comitato") e 2° comma (un terzo dei consiglieri può chiedere, in una serie piuttosto ampia di casi, la trasmissione all'organo di controllo di deliberazioni adottate dalla giunta municipale. A tale scopo, tutti gli atti deliberativi adottati dalla giunta sono comunicati ai capigruppo consiliari).

Appare chiaro, dalla lettura di tali norme, che il Parlamento, affrancando le autonomie locali da una sorta di tutela esterna sempre meno conciliabile con il dettato costituzionale, ha riposto grande fiducia nella capacità di autolimitarsi e di autogestirsi degli enti locali e nel ruolo positivo che, ai fini di esaltare tali capacità, può essere svolto dagli organi degli enti in questione se sapranno costruire un rapporto costruttivo e dialettico fra di loro.
L'attività di controllo non appare, pertanto, più concepita come uno strumento repressivo, fondato prevalentemente su un esame formale degli atti e, come tale, "vissuto" dagli enti locali come un "intralcio" o, comunque, un limite, al libero esplicarsi della loro autonomia.
Il Legislatore ha, viceversa, voluto esaltare la funzione di autotutela che può essere svolta all'interno degli enti locali ed il ruolo costruttivo che, nella chiarezza delle competenze ed anche delle responsabilità (si vedano in proposito le novità introdotte dagli artt.51, 53 e 58 della legge), tutti gli organi interni all'ente (sia politici, sia burocratici) si devono impegnare a svolgere.
In questo senso appare anche chiarita e precisata la posizione che viene riconosciuta all'organo regionale di controllo, non più organo essenzialmente repressivo e, in quanto "giudice" dell'attività (sia pure prevalentemente dal punto di vista formale), distante dalle posizioni, dalle scelte, dagli obiettivi e dai problemi dell'ente locale, ma sostanzialmente organo di collaborazione, consulenza e confronto che può essere attivato dallo stesso soggetto controllato.

Le altre innovazioni sono logica conseguenza di questa impostazione del Legislatore:

2) Sono stati soppressi i c.d. <u>controlli atipici</u> (come, ad esempio, il <u>visto</u> sui contratti previsto dall'art. 296 del t.u. n.383/34 che ha formato oggetto della circolare n,2), fatti salvi quelli richiamati dalle norme espressamente mantenute in vita dall'art. 64 della nuova legge (come ad esempio quelli esercitati dalla Commissione Centrale per la Finanza Locale in applicazione degli artt.328 e331 del R.D.3.3.1934,n.383).

3) E' stato soppresso il c.d. <u>controllo di merito</u> sugli atti del Comune.
Ciò appare chiaro innanzitutto dalla lettura delle disposizioni contenute nel capo XII della nuova legge intestato "Controllo sugli atti", nel quale, pur se in modo innovativo, sono trattati tutti gli argomenti già affrontati nel capo III, titolo V, della legge 10.2.1953, n.62, ad esclusione, appunto, del controllo di merito.

La soppressione del controllo di merito risulta anche dal testo dell'art.46,2° comma, della legge, secondo cui " il controllo di legittimità comporta la verifica della conformità dell'atto alle norme vigenti, nonchè alle norme statutarie dell'ente, esclusa ogni diversa valutazione dell'interesse pubblico perseguito".
Si deve ritenere che con tale formula il legislatore abbia voluto ribadire che i Comitati Regionali, nell'esercizio dell'attività di controllo ad essi conferita, devono limitarsi esclusivamente alla verifica della conformità dell'atto, sia nel suo contenuto, sia nelle modalità di adozione, alle vigenti norme di legge - ivi compresi i principi generali dell'ordinamento giuridico (cfr. art.46, comma 3°) - e a quelle statutarie dell'ente: la valutazione di qualsiasi altra norma (di opportunità, convenienza, buon andamento, economicità ...) in forza della quale sia possibile accertare la congruità dell'atto in relazione all'interesse perseguito appartiene esclusivamente agli organi dell'ente locale (i quali, per il loro operato, risponderanno nei limiti e con le modalità indicate dalla legge).

La soppressione del controllo di merito è, infine, resa esplicita dal secondo comma dell'art.64 della legge 142/90 secondo cui "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". Con ciò devono ritenersi abrogate tutte le disposizioni che prevedevano un controllo di merito su alcuni atti degli enti locali, mantenute in vita dall'art. 60 della legge n.62/53, ivi compreso lo stesso art. 60 della legge n.62/53,e malgrado la dizione dell'art.61, ult. comma, che va interpretato seguendo i principi informatori della nuova legge.

4) La stessa estensione del controllo di legittimità è stata notevolmente ridotta; così oggi, ai sensi dell'art. 45 della nuova legge, sono soggette al controllo preventivo di legittimità:

- le deliberazioni che la legge riserva ai consigli comunali e provinciali (indicate nell'art. 32 della legge 142/90);
- le deliberazioni (consiliari) che i consigli, di propria iniziativa, intendono sottoporre al comitato regionale. L'espressione di volontà da parte del consiglio di sottoporre i propri atti al comitato non è, in effetti, necessaria, trattandosi di atti che vanno tutti, senza eccezione alcuna, sottoposti al controllo. Tuttavia essa può acquisire un significato in quella nuova atmosfera di collaborazione a carattere paraconsultivo che la legge sembra aver cercato di costruire fra enti locali e organi di controllo e può comunque servire a richiamare l'attenzione di tali organi su deliberazioni che i consigli stessi hanno ritenuto particolarmente complesse o problematiche;

- le deliberazioni, di giunta, che tale organo ha ritenuto, in quello spirito di collaborazione paraconsultiva di cui si è prima fatto cenno, sottoporre al comitato.

Un terzo dei consiglieri (80 : 3 = 27, per quanto riguarda il comune di Napoli) con richiesta scritta e motivata, entro il termine di dieci giorni dall'affissione all'albo pretorio, può chiedere la sottoposizione al controllo di legittimità di deliberazioni di competenza della Giunta nei seguenti casi:

- quando si tratti di deliberazioni inerenti: a) acquisti, alienazioni, appalti ed in generale tutti i contratti; b) contributi, indennità, compensi, rimborsi ed esenzioni ad amministratori, a dipendenti o a terzi; c) assunzioni, stato giuridico e trattamento economico del personale.
In questo caso può essere eccepito qualsiasi vizio di legittimità, ma nella richiesta scritta dovranno essere espressamente indicate le norme violate (dovendosi ritenere compresi anche in questo caso le norme statutarie ed i principi generali dell'ordinamento giuridico).

- quando nella richiesta dei consiglieri si eccepisca un vizio di incompetenza ovvero il contrasto con atti fondamentali del consiglio (sono tali tutti quelli indicati nell'art.32 della l.142/90). In questo caso, la richiesta di trasmissione all'organo di controllo può essere presentata per qualsiasi atto adottato dalla giunta.

In entrambi i casi, il sindacato di legittimità da parte del CO.RE.CO. trova un limite nelle illegittimità denunciate dai consiglieri, nel senso, cioè, che, per gli atti in questione, dall'organo di controllo non potranno essere rilevati ulteriori vizi, oltre quelli denunciati.

5) Nulla vieta che i capigruppo consiliari possano ritenere di avvalersi, per l'esame delle deliberazioni adottate dalla giunta municipale e loro inoltrate ai sensi e per gli effetti dell'art.45, 3° comma, della legge sulle autonomie 8.6.1990, n.142, del lavoro svolto dalle commissioni consiliari.
La segreteria generale, ovviamente, è disponibile a favorire al massimo una simile determinazione anche al fine di assicurare pragmatica vigenza all'istituto dell'autotutela.

6) Sono, infine, esentati da ogni controllo:

- gli atti che la legge o lo statuto attribuisce al Sindaco, al Segretario generale o ai Dirigenti (l'art.45 della legge, infatti, parla esclusivamente di deliberazioni del consiglio o della giunta);

- le deliberazioni meramente esecutive di altre deliberazioni: in questo senso è esplicito il 5° comma dell'art.45.

B) REGIME TRANSITORIO

Ai sensi dell'art.61, 3° comma, della legge 142/90 "Entro un anno dalla data di entrata in vigore delle presente legge, le regioni provvedono alla ricostituzione degli organi di controllo in conformità alle disposizioni contenute nella presente legge, nonchè alla relativa regolamentazione legislativa". La legge regionale, oltre a quanto previsto dall'art.44 della l.142/90 (funzionamento dei comitati e delle loro sezioni, indennità per i componenti, funzioni del presidente e del vicepresidente, forme di pubblicità e di consultazione delle decisioni, rilascio di copie), dovrà anche provvedere a stabilire "le modalità ed i termini per l'invio delle deliberazioni all'organo di controllo e per la disciplina della decorrenza dei termini assegnati ai comitati regionali ai fini dell'esercizio del controllo stesso (cfr.art.46,comma 7^).
A norma del 4^ comma dell'art. 61 della legge, "il capo III del titolo V della legge 10 febbraio 1953, n.62, e successive modificazioni, conserva efficacia fino a quando le regioni non avranno provveduto agli adempimenti previsti dal 3^comma".

Si deve ritenere che il mantenimento dell'efficacia da parte delle norme del capo III del titolo V della legge 62/53 sia limitato alle materie la cui disciplina oggi la legge riserva alla legislazione regionale. Se così non fosse, si dovrebbe ritenere che, fino all'entrata in vigore della legislazione regionale, i comitati di controllo potrebbero continuare ad esercitare, in forza dell'art.59 della legge 62/53, un controllo generale di legittimità su tutti gli atti del comune e, in forza dell'art.60 della medesima legge, un controllo di merito sugli atti da tale ultima norma indicati. Ciò contrasta, ovviamente, con l'eliminazione del controllo di merito e la riduzione del controllo di legittimità ai soli atti fondamentali del comune, volute dalla nuova legge; ma, ciò che è più grave, una tale interpretazione sarebbe fonte di gravi disparità fra i diversi comuni del paese: e difatti, poichè le varie leggi regionali potrebbero intervenire anche a parecchi mesi di distanza l'una dall'altra, l'estensione del controllo sugli atti degli enti locali potrebbe essere assai diversa nelle varie regioni. Non solo, ma poichè dalla legge non risulta la previsione di sanzioni, nè di un potere sostitutivo, nel caso di ritardo da parte delle regioni a porre in essere la normativa di propria competenza le disparità di cui sopra potrebbero protrarsi ben oltre l'anno di cui fa cenno il 3^ comma dell' art.61.
A sostegno di queste considerazioni, può aggiungersi l'altra secondo cui, non potendo la legislazione regionale toccare argomenti riservati alla legge dello Stato, come appunto

l'estensione dei controlli, non c'è motivo per cui le norme della legge 142/90 immediatamente applicabili non debbano trovare pronta applicazione.
E', infine, la stessa collocazione della disposizione dettata dall'ultimo comma dell'art. 61, a chiarirne la limitata portata: se il legislatore avesse voluto, con la suddetta disposizione conservare efficacia anche alle norme sul controllo di merito e sul controllo generale di legittimità, con ciò dilazionando una delle più significative innovazioni introdotte dalla nuova legge, non avrebbe richiamato il titolo III del capo V della legge n.62/53 nell'art. 61, ove si parla degli adempimenti di competenza regionale in materia di ricostituzione degli organi di controllo e di regolamentazione degli stessi, ma, piuttosto, nell'art. 45, concernente l'estensione dei controlli, o, meglio ancora, nell'art. 46, concernente le modalità del controllo, in cui è anche richiamata la legislazione regionale.

Le disposizioni del capo III del titolo V della legge 62/53, e delle leggi regionali a tali disposizioni conseguenti, conservano, quindi, efficacia solo per quegli argomenti o quelle materie che la nuova legge demanda alla legislazione regionale (come ad esempio il funzionamento dei comitati, le indennità da attribuire ai componenti, le forme di pubblicità ...) o che, comunque, necessitano, ad integrazione e precisazione di quanto stabilito dalla nuova legge, di una regolamentazione da parte della regione (come ad esempio le modalità ed i termini per l'invio delle deliberazioni all'organo di controllo - ad esclusione dei termini già indicati dalla legge per le deliberazioni dichiarate urgenti - e per la disciplina della decorrenza dei termini assegnati ai comitati). Nelle more dell'emanazione della nuova legge regionale restano in vigore le disposizioni della vecchia (n.26/86), che risultino, ovviamente, compatibili con la legge 142/90.

Alla luce delle considerazioni suesposte si deve ritenere già da ora il controllo da parte del CO.RE.CO. sugli atti del comune ristretto nei limiti di cui all'art.45 della nuova legge.
La formula di inoltro del provvedimento al CO.RE.CO., per i controlli di legge, dovrà, pertanto, essere apposta dai vari servizi comunali, con riferimento alle nuove norme, esclusivamente sugli schemi di provvedimenti comportanti variazioni di bilancio di cui si propone l'adozione da parte della giunta in via di urgenza ai sensi dell'art,32, ult.comma della nuova legge.
Ed infatti la suddetta formula non dovrà essere apposta sugli schemi di proposta al consiglio che, fino all'adozione da parte di tale organo, costituiscono solo atti interni.
Non dovrà, ovviamente, essere apposta neanche sugli atti di competenza della giunta, il cui inoltro al CO.RE.CO. è solo eventuale e viene deciso o in giunta stessa o entro dieci giorni dalla pubblicazione, in conformità alla richiesta dei gruppi

consiliari (purchè sia stata raccolta l'adesione di un terzo dei consiglieri).

C) INOLTRO AL CO.RE.CO. DEGLI ATTI DELIBERATIVI E DICHIARAZIONE DI ESECUTIVITA': Adempimenti di competenza della Segreteria Generale

C1) Atti adottati dalla giunta municipale

Gli atti deliberativi adottati dalla Giunta non vanno inoltrati al CO.RE.CO., ad eccezione di quelli adottati in via di urgenza comportanti variazioni di bilancio e di quelli di cui la giunta o i gruppi consiliari, con l'adesione di almeno un terzo dei consiglieri, abbiano deciso espressamente la sottoposizione al controllo: in tali casi, in assenza di nuovi termini indicati dalla legge e nelle more dell'emanazione della legge regionale, la Segreteria della Giunta provvederà all'inoltro degli atti all'organo di controllo nei termini e con le modalità di cui alla legge regionale 18.8.1986, n.26. I termini, comunque, decorreranno dalla data di adozione dell'atto se la richiesta di trasmissione all'organo di controllo promana dalla giunta municipale o dalla data della richiesta da parte dei gruppi consiliari nei casi ed alle condizioni indicati nell'art.45 della legge. Nel caso, peraltro, gli atti da trasmettere al CO.RE.CO. siano stati dichiarati immediatamente eseguibili per l'urgenza, gli stessi dovranno essere trasmessi al controllo nel termine di 5 giorni dall'adozione (cfr. art.46, 6° comma).
A proposito del termine indicato per la trasmissione al CO.RE.CO. degli atti dichiarati urgenti, la formula usata in proposito dall'art.46 della nuova legge è vaga, ma si deve ritenere che con essa il legislatore abbia voluto riferirsi esclusivamente agli atti sottoposti al controllo di legittimità, vale a dire a quelli di competenza del consiglio, e, al limite, a quelli che la giunta, pur adottandoli nell'esercizio della propria competenza, ha ritenuto di dover comunque inviare al controllo, e non anche a quelli di competenza della giunta dichiarati urgenti. In caso contrario si avrebbe un ulteriore caso di sottoposizione al controllo di legittimità degli atti della giunta, oltre quelli indicati dall'art.45, la cui elencazione deve, viceversa, ritenersi tassativa. Lo stesso art. 45 ha invece previsto che, qualora la giunta voglia sottoporre un proprio atto al controllo di legittimità, debba dichiararlo espressamente.

Tutte le deliberazioni della Giunta, come anche quelle del consiglio, sono pubblicate mediante affissione all'albo pretorio per quindici giorni consecutivi, salvo specifiche disposizioni di legge(art.47,1°comma). Mancando norme espresse nella nuova legge, e in attesa della legge regionale, valgono i termini attualmente vigenti. La Segreteria della Giunta e l'Ufficio messi cureranno,

pertanto, tale adempimento secondo le prassi fino ad oggi seguite.

La segreteria della Giunta, peraltro, curerà, in applicazione del terzo comma dell'art.45, la comunicazione ai capigruppo, nella stessa data di pubblicazione all'albo, di tutte le deliberazioni adottate dalla giunta. Il terzo comma dell'art. 45 parla dei soli atti deliberativi indicati al secondo comma, ma poichè, per vizi di incompetenza o per contrasto con atti fondamentali del consiglio, può essere chiesto l'inoltro al CO.RE.CO. di qualsiasi atto adottato dalla Giunta, si deve ritenere che i capigruppo abbiano diritto a prenderne visione.

Copia di tutte le deliberazioni adottate dalla Giunta, ad esclusione di quelle di proposta al consiglio, verrà trasmessa all'ufficio Esecutività, al quale ufficio dovranno direttamente pervenire, entro dieci giorni dall'affissione all'albo pretorio, le eventuali richieste, da parte di un terzo dei consiglieri, di inoltro all'organo di controllo. L'ufficio Esecutività curerà la trasmissione al CO.RE.CO. degli atti in questione con le modalità di cui alla legge regionale 26/86.

Scaduti 10 giorni dall'inizio dell'affissione all'albo pretorio (art.47,2° comma) senza che vi sia stata alcuna richiesta da parte di un terzo dei consiglieri, l'Ufficio esecutività apporrà sugli atti la dichiarazione di esecutività, con l'indicazione delle eventuali opposizioni pervenute, e sottoporrà la stessa alla firma del Segretario generale.
Anche in questo caso la formulazione indicata dalla legge può dar luogo a qualche equivoco. Ma che il termine di dieci giorni decorra dall'inizio, e non dalla fine, della pubblicazione è giustificato dal fatto che è solo entro i dieci giorni dall'inizio della pubblicazione che un terzo dei consiglieri può chiedere l'invio dell'atto al CO.RE.CO.. E' solo tale richiesta, formulata nei suddetti termini, che può sospendere l'esecutività dell'atto: le eventuali richieste o le opposizioni pervenute successivamente, potranno essere valutate dalla giunta al fine di rivedere l'atto, ma non incidono sulla sua esecutività.
Nel caso, invece, entro i suddetti 10 giorni pervenisse la richiesta di inoltro al CO.RE.CO., l'atto potrà essere dichiarato esecutivo solo se nel successivo termine di venti giorni dalla ricezione dello stesso da parte dell'organo di controllo non sia intervenuto un provvedimento di annullamento o una richiesta di chiarimenti; oppure, anche prima della scadenza del termine di 20 giorni, ma solo nel caso in cui il comitato regionale abbia comunicato di non aver riscontrato vizi di legittimità.
Il pronunziato del CO.RE.CO. va comunque comunicato ai capi gruppo consiliari dall'ufficio esecutività.

C2) Atti adottati dal Consiglio comunale

Per gli atti adottati dal consiglio comunale le innovazioni sono assai poche: sono tutti sottoposti al controllo di legittimità e divengono esecutivi dopo venti giorni dalla trasmissione al CO.RE.CO. (ad eccezione delle deliberazioni di nomina del sindaco e della giunta che diventano esecutive entro tre giorni dall'invio all'organo regionale di controllo ove non intervenga l'annullamento per vizi di legittimità).

Nelle more dell'adozione della nuova legge regionale, valgono i termini e le modalità di trasmissione di cui alla legge regionale n.26/86, ad eccezione delle deliberazioni dichiarate urgenti, per le quali vale il termine di 5 giorni per la trasmissione indicato dall'art. 45, 6° comma.
In attesa dello Statuto, dell'adozione del nuovo regolamento e di un'eventuale diversa organizzazione dei gruppi consiliari, la Segreteria del Consiglio sottoporrà alle commissioni consiliari, secondo le rispettive competenze, gli atti deliberativi adottati dalla giunta in via di urgenza o come proposta al consiglio e gli elenchi di tutti i provvedimenti adottati dalla giunta.

C3) Rilevazione statistica degli atti deliberativi adottati dalla Giunta e dal Consiglio comunale.

L'ufficio esecutività, di concerto con le segreterie della giunta municipale del consiglio comunale e con le direzioni competenti, compilerà per ciascun atto deliberativo adottato un'apposita scheda nella quale dovranno essere indicati tutti i dati afferenti la deliberazione stessa a partire dall'adozione fino all'esecuzione compresa.
alla fine di ogni mese solare compilerà un prospetto riepilogativo di tutte le deliberazioni che a tale data non risultano ancora rese esecutive.
Tali schede e prospetti, i cui modelli dovranno essere approvati dalla segreteria generale, saranno messi a disposizione - a richiesta - di tutti i capigruppo consiliari.

IL SEGRETARIO GENERALE

all. 5

COMUNE DI NAPOLI

IL SEGRETARIO GENERALE

Napoli, 19.7.1990

A tutti i sigg. Direttori
Capi Servizio
a.p.c. Al sig. Sindaco
Ai sigg.Assessori

LORO SEDI

Prot.n. 25

LEGGE 8.6.1990, N. 142: NUOVO ORDINAMENTO DELLE AUTONOMIE LOCALI

CIRCOLARE N. 1 bis: "Dichiarazioni di regolarità ex art.53 della legge 8.6.1990, n.142"

Con circolare n. 1 del 22.6.1990 ("Competenze degli organi e dichiarazioni di responsabilità") sono state fornite alcune indicazioni circa la più corretta predisposizione degli atti deliberativi alla luce delle nuove norme introdotte dalla legge 8.6.1990, n.142.

Alcune espressioni contenute in tale circolare, predisposta con ogni urgenza al fine di fornire indicazioni univoche a tutti i Servizi del Comune a fronte dell'immediata entrata in vigore della legge, hanno, peraltro, ingenerato qualche equivoco che qui è il caso di chiarire:

1) Ai sensi del 1° comma dell'art. 53 della legge 142/90 "Su ogni proposta di deliberazione sottoposta alla giunta ed al consiglio deve essere richiesto il parere, in ordine alla sola regolarità tecnica e contabile, rispettivamente del responsabile del servizio interessato e del responsabile di ragioneria...".

E' di palese evidenza che il parere del Ragioniere Generale non va raccolto per tutti gli atti comunque sottoposti ai due organi collegiali, qualunque sia il loro contenuto, ma esclusivamente per quei provvedimenti che abbiano una qualche rilevanza contabile. Una tale rilevanza, peraltro, caratterizza non solo quegli atti che comportano esplicitamente una spesa, ma anche tutti quelli da cui derivano entrate e quelli che, pur non comportando immediatamente una spesa, sono tali da impegnare comunque il bilancio o da determinare un debito del Comune.

E' opportuno precisare, pertanto, ad integrazione di quanto già fatto con la circolare n.1, che dovranno essere sottoposti al parere contabile del Ragioniere Generale tutti gli atti di cui sopra e non solo quelli da cui derivano esplicitamente ed immediatamente delle spese.

2) I pareri di regolarità tecnica e contabile del responsabile

del servizio interessato e del responsabile di ragioneria ed il parere di legittimità del Segretario Generale richiesti dall'art.53 della legge 142/90 vanno acquisiti prima dell'iscrizione del provvedimento all'o.d.g. della Giunta e del Consiglio affinchè tali organi, nell'esprimere le loro deliberazioni al riguardo, possano tenerne debito conto.

In tal senso, nella circolare n. 1 veniva espressamente stabilito che i provvedimenti proposti dai vari servizi comunali sarebbero stati iscritti all'o.d.g. solo dopo la trascrizione sugli stessi dei suddetti pareri, a cura dai vari uffici competenti.

Solo considerazioni di ordine pratico, connesse alla carenza di spazio sugli attuali schemi di atti deliberativi, hanno consigliato, in attesa della stampa e della distribuzione dei nuovi schemi, di autorizzare la trascrizione dei pareri in questione in calce al dispositivo di ogni atto.

Ciò, peraltro, potrebbe ingenerare dubbi circa l'effettivo momento in cui sono stati acquisiti i pareri (se prima o dopo la manifestazione di volontà dell'organo collegiale).

Appare, pertanto, opportuno, allo scopo di evitare ogni equivoco e di salvaguardare la coerente struttura logica e formale dell'atto, disporre che, fermo restando quanto già disposto con la circolare n.1, ogni Servizio comunale, nel predisporre i propri schemi di atti deliberativi, curi che, a conclusione della parte narrativa, sia lasciato sufficiente spazio per l'inserimento di una delle seguenti formule da parte della Segreteria della Giunta Municipale:

a) "Visti i pareri favorevoli espressi, ai sensi e per gli effetti dell'art.53, 1° comma, della legge 8.6.1990,n.142, rispettivamente dal Ragioniere Generale in ordine alla regolarità contabile e dal Segretario Generale in ordine alla legittimità dell'atto";
b) "Visto il parere del Segretario Generale espresso ai sensi e per gli effetti dell'art.53 1° comma della legge 8.6.1990, n.142, in ordine alla legittimità dell'atto.
Si prescinde da parere del Ragioniere Generale in quanto per il presente atto non è ipotizzabile alcun parere di ordine contabile".

IL SEGRETARIO GENERALE

COMUNE DI NAPOLI

IL SEGRETARIO GENERALE

all. 6

Napoli I6 luglio I990

A tutti i sigg. Direttori
Capi Servizio
e,p.c. Al Sig. Sindaco
Ai Sigg. Assessori

prot. n. 24

LORO SEDI

LEGGE SULL'ORDINAMENTO DELLE AUTONOMIE LOCALI

Circolare n.4 bis: Controlli ed Esecutività

A seguito della circolare n. 4 del 6.7.1990 di pari oggetto, ritengo opportuno riportare il seguente intervento del Sottosegretario di Stato Franco FAUSTI alla seduta tenuta il 3 luglio 1990 dalla I Commissione Affari Costituzionali, della Presidenza del Consiglio ed Interni, in sede di audizione dei problemi connessi all'attuazione della legge 8.6.1990, n.142 "Ordinamento delle Autonomie Locali":

"Un ultimo aspetto di grandissimo rilievo, sul quale si è soffermata congiuntamente l'attenzione dell'amministrazione dell'interno e delle associazioni rappresentative degli enti locali, è quello che riguarda l'immediata applicabilità del nuovo sistema di controllo.

il problema sorge in quanto la riforma dispone espressamente la sopravvivenza delle vecchie disposizioni della legge Scelba fino a quando la regione non avrà esercitato i suoi poteri legislativi in materia ed avrà costituito i comitati di controllo, secondo la nuova composizione.

Nonostante le obiettive incertezze che la materia presenta, si è orientati a ritenere che siano immediatamente applicabili le norme che prescrivono l'obbligatorietà del controllo per le sole delibere del consiglio, la facoltatività del controllo su richiesta del consiglio o della giunta e la possibilità da parte della minoranza di chiedere il controllo delle deliberazioni di giunta.".

IL SEGRETARIO GENERALE

all. 7

COMUNE DI NAPOLI

IL SEGRETARIO GENERALE

Prot. 3404

Ai sigg. Capi Gruppo Consiliari

LORO SEDI

OGGETTO: Atti deliberativi adottati nella seduta della Giunta Municipale del 22.6.1990
Dichiarazione di esecutività ex art.47, 2°comma, legge 8.6.1990, n.142

Si comunica che le deliberazioni nn. 2,3,4,5 e 6 adottate dalla Giunta Municipale nella seduta del 22.6.1990 ai sensi dell'art. 35 della legge 8.6.1990, n.142 sono state pubblicate all'Albo Pretorio del Comune in data 26.6.1990 ed in pari data sono state trasmesse in copia alle SS.LL..

Poichè il termine di cui all'art.45 della citata legge è trascorso senza che sia stata presentata alcuna richiesta di trasmissione delle deliberazioni in oggetto alla Sezione Provinciale del Comitato Regionale di Controllo, questa Segreteria generale, in applicazione dell'art.47, 2° comma, della legge 8.6.1990, n.142, provvederà a rendere esecutive le deliberazioni stesse.

IL SEGRETARIO GENERALE

all. 8

Mod. 687/Seg.

COMUNE DI NAPOLI

SEGRETARIO GENERALE

N. 3712/30

Napoli, li 1- 8- 1990

Risposta alla nota del .....

N. ..... *Div.* ..... *Sez.* .....

OGGETTO

Nuovo schema atti deliberativi di Giunta.

Al Provveditorato Generale

e, p. c.

Al Sig. Sindaco

Al Sig. Assessore all'Economato

LORO SEDI

****

Trasmetto, in bozza, il nuovo schema per gli atti deliberativi adottati dalla Giunta, rielaborato a seguito dell'entrata in vigore della L. 8.6.1990, n.142, con invito ad assicurarne in tempi brevissimi la stampa e la distribuzione a tutti i Servizi Comunali.

Per la revisione delle bozze e le indicazioni circa il formato, la ditta fornitrice dovrà prendere contatto con questa Segreteria Generale.

IL SEGRETARIO GENERALE

am/

Mod. 687/Seg.

Napoli, li 22/6/90 19

COMUNE DI NAPOLI

SEGRETARIO GENERALE

N. 2967/3

Risposta alla nota del .....

N. ..... *Div.* ..... *Sez.* .....

OGGETTO

Legge 8 Giugno 1990, n.142.

All'Avvocatura Municipale

e, p. c.

Al Sig. Assessore all'Avvocatura

LORO SEDI

****

Con riferimento alla nota n.7485 del 20.6.1990, relativa all'oggetto si ricorda che, ai sensi del combinato disposto del 1° e 2° comma dell'art. 59 della Legge 142/90, fino all'entrata in vigore dello Statuto Comunale e del regolamento per la disciplina dei contratti continuano ad applicarsi le norme vigenti alla data di entrata in vigore della legge sulle autonomie per quanto con essa compatibili.

IL SEGRETARIO GENERALE

COMUNE DI NAPOLI
AVVOCATURA
22.GIU.1990
PROT. N.

am/

all. 10
Mod. 687/Seg.

Napoli, li 29 GIU. 1990 19

COMUNE DI NAPOLI
SEGRETARIO GENERALE

N. 6

Risposta alla nota del .....

N. ..... *Div.* ..... *Sez.* .....

OGGETTO

Alla Direzione Annona e Mercati

e, p. c.

Al Sig. Assessore all'Annona

LORO SEDI

Legge n.142 dell'8.6.1990 D.P.R. N.902/86 - Predisposizione schemi deliberativi.

****

Con riferimento alla nota n.6266 del 25.6.1990, si eprime il parere che, in applicazione dell'art. 32 della L.8.6.1990, n. 142, appartenga al Consiglio Comunale la competenza ad adottare gli atti deliberativi in materia di istituzione e regolamentazione di servizi all'interno dei mercati o del macello (cfr.art.32, lett.a) e g)); istituzione di mercatini ambulanti (art. 32 lett.e), affidamento in concessione dei servizi ausiliari nei mercati e mercatini (art. 32, lett.f.)).

Considerata l'esistenza di un regolamento adottato dal Consiglio regolante la materia, rientrano, invece, nella competenza della Giunta, ai sensi dell'art. 35 della L. 142/90, le concessioni in uso di locali e magazzini, spazi scoperti e coperti nei mercatini rionali e nei mercati generali.

IL SEGRETARIO GENERALE

all. 1
Mod. 687/Seg.

COMUNE DI NAPOLI
SEGRETARIO GENERALE

N. 7

Risposta alla nota del .....

N. ..... *Div.* ..... *Sez.* .....

Napoli, li 29 Giu. 1990 19.....

- Al Servizio Aziende Municipalizzate e Partecipazioni Comunali
- e,p.c. Al Sig. Assessore alle Municipalizzate

LORO SEDI

OGGETTO

Legge n.I42 dell'8.6.I990 D.P.R. n.902/86 - Predisposizione schemi deliberativi.

****

Ai sensi dell'art.64,ult. comma, della legge 8.6.I990, n.I42, " 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 ".

Poichè le competenze del Consiglio Comunale sono oggi espressamente e tassativamente indicate dall'art.32 della ricordata legge I42/90 si deve ritenere che , in via generale, le competenze ad adottare gli atti di presa d'atto o osservazioni in ordine alle deliberazioni delle Aziende Municipalizzate appartengano oggi alla Giunta e non più al Consiglio, fatta esclusione, ovviamente, per quegli atti delle Aziende concernenti le materie indicate dall'art.32 della nuova legge.

IL SEGRETARIO GENERALE

SEGRETARIO GENERALE
PROTOCOLLO SPECIALE
25.GIU.1990
PROT. N. 3/E

All. 12

Mod. 212

COMUNE DI NAPOLI

Napoli, ... 19...

DIREZIONE ANNONA E MERCATI

Al Segretario Generale Dott.ARCADIO MARTINO

N. 326

Risp. al foglio del

N. ... Div. ...

S E D E

Grafica Jannone - Salerno

OGGETTO: Chiarimenti in ordine all'applicazione della legge 142/90.

La legge 8 giugno 1990 n.142, all'art.32 ha elencato gli atti fondamentali demandati alla competenza del consiglio Comunale, specificando,all'ultimo comma del citato articolo,che "le deliberazioni in ordine agli argomenti di cui al presente articolo non possono essere adottate in via d'urgenza da altri organi del Comune o delle Provincie....omissis".

Questa disposizione, che ha mutato profondamente la preesistente normativa, potrebbe condizionare in modo negativo l'attività e la funzionalità stessa della direzione Annona, in ordine al puntuale rispetto degli adempimenti derivanti da leggi e regolamenti, atteso che, fino all'entrata in vigore della citata legge, gli atti deliberativi che riguardano la materia annonaria sono sempre stati adottati dalla Giunta Municipale con i poteri del Consiglio, ex art.140 del T.U. 4/2/915 n.148, modificato ed integrato dall'art.27 del R.D. 30/12/1923 n.2839 - abrogati dalla citata legge n.142/90 - .

Le preoccupazioni dello scrivente derivano dalla considerazione che, essendoci delle zone d'ombra nell'esatta interpretazione della recentissima normativa, qualora fosse accertato che l'adozione dei provvedimenti in ordine alle seguenti materie:

COMUNE DI NAPOLI *Foglio di seguito N.* - 2 -

1) - Concessioni in uso di locali e magazzini, spazi scoperti e coperti nei Mercatini Rionali in fabbrica e nei Mercati Generali;

2) - revoche dei provvedimenti di cui innanzi;

3) - istituzione e regolamentazione servizi all'interno dei Mercati e Macello;

4) - istituzione Mercatini ambulanti;

5) - affidamento in concessione dei servizi ausiliari nei Mercati e Mercatini;

rientra nella competenza del Consiglio Comunale, si paralizzerebbe l'attività del settore Mercati, Mercatini e Macello e di altri settori della Direzione Annona, con conseguenti gravi riflessi non solo d'ordine pratico ma anche d'ordine economico per le finanze dell'amministrazione Comunale, ben conoscendo le procedure ed i tempi di lavoro dell'organo Consiliare.

Si chiede, pertanto, alla S.V. di voler far conoscere, con cortese urgenza, quale deve essere il corretto comportamento amministrativo da osservarsi da parte dello scrivente nell'adozione di provvedimenti che riguardano le suelencate materie, facendo presente che presso la Direzione Annona è in fase istruttoria un rilevante numero di deliberazioni concernenti le concessioni in uso di magazzini-posteggio all'interno del Mercato Ortofrutticolo ed in altre strutture annonarie.

Grazie. - IL DIRETTORE CAPO SERVIZIO

SEGRETARIO GENERALE
PROTOCOLLO SPECIALE
25.GIU.1990
PROT. N. 2/E

All. 13

Mod. 212

URGENTISSIMA

Napoli 22.6.90

COMUNE DI NAPOLI
Servizio Aziende Municipalizzate
e Partecipazioni Comunali

N. 668

Risp. al foglio del

N. Div.

SEGRETERIA GENERALE
PROTOCOLLO SPECIALE
22.GIU.1990
PROT. N. 7359

Al Sig. Sindaco
Alla Segreteria Generale
Al Sig. Assessore alle AA.MM.

LORO SEDI

Grafica Jannone - Salerno

OGGETTO: Legge n° 142 dell'8/6/1990. D.P.R. n° 902/86.
Predisposizione schemi deliberativi.

Com'è noto, i provvedimenti deliberativi adottati dalle C.A. delle Aziende Municipalizzate A.M.A.N.,A.T.A.N. e A.M.C.L., ai sensi del 1° comma dell'art. 72 del D.P.R. n° 902/86, devono essere sottoposti con appositi schemi deliberativi all'esame del Consiglio Comunale, per l'approvazione o meno degli stessi entro il termine di 15 giorni.

Detto D.P.R. non è stato abrogato dalla recente legge 8/6/1990 n° 142 .

Questo Servizio, quindi, per la predisposizione dei citati schemi di delibere consiliari, che riflettono i provvedimenti deliberativi delle C.A., ha l'urgente necessità di acquisire le opportune disposizioni in merito alle modalità che l'Amministrazione intende seguire per la formulazione dei ripetuti atti, in base alle nuove procedure stabilite dalla richiamata legge n° 142 dell'8/6/1990.

Alla luce di quanto sopra, e in considerazione che le Aziende hanno, già, inoltrato in questi giorni propri provvedimenti, adottati ai sensi del 1° comma del D.P.R. n° 902/86, si resta in attesa di un urgentissimo riscontro, affinchè questo Servizio, nel rispetto del termine dei 15 gg. previsti dalla legge, possa predisporre gli atti deliberativi di competenza dell'Amministrazione comunale.

IL DIRETTORE

All. 14

16076

Segreteria Generale

SEDE

Richiesta parere

In riferimento alle direttive emanate dal Sig. Segretario Generale con circolare n. 1 del 22/6/90 riflettente la legge 142/90, istitutiva dell'Ordinamento delle Autonomie Locali, preme innanzitut to significare a codesta Segreteria Generale che questo Servizio si atterrà, scrupolosamente, alle disposizioni all'uopo impartite.

Pur tuttavia, si coglie l'occasione per sottolineare l'incidenza di alcuni articoli della citata legge 142/90 rispetto anche all'assetto strutturale e funzionale dei Consigli Circoscrizionali.

In particolare, si richiama l'art.13 della citata legge sancente, al 2° comma, che "L'organizzazione e le funzioni delle Circoscrizioni sono disciplinate dalla Statuto Comunale e dall'apposito Regolamento"e, al 6° comma, che "E'abrogata la legge 8 aprile 1976, n. 278 e successive modifiche ed integrazioni".

Tale normativa va, comunque, correlata con quella del successivo art. 59, secondo comma, che testualmente statuisce: "Sino all'entrata in vigore delle Statuto, limitatamente alle materie e discipline ad esso espressamente demandate, continuano ad applicarsi le norme vigenti alla data di entrata in vigore della presente legge in quanto con essa compatibili".

Tanto premesso, nel logico raccordo delle precitate disposizioni normative, si ritiene che restino in vigenza e, quindi, tuttora applicabili le norme contenute nell'apposito Regolamento per il funzionamento dei Consigli Circoscrizionali.

In tal ottica, questa Direzione chiede di conoscere, con l'urgenza che il caso richiede, se spiegano i loro effetti - laddove applicabili - le norme contenute nel citato Regolamento.

Quanto sopra, con particolare riferimento all'art. 27, relativo all'elezione del Presidente e del Vice Presidente, all'art. 41 disciplinante le forme procedurali connesse all'attività deliberativa dei

COMUNE DI NAPOLI
VII SERVIZIO DECENTRAMENTO
Via S. Tommaso d'Aquino, 15

Napoli, lì ..... 19.....

N. .....

Risposta alla nota del .....

N. ..... Div. ..... Sez. .....

OGGETTO:

Consigli Circoscrizionali che demanda, tra l'altro, all'ultimo comma, al Consiglio Comunale l'adozione della definitiva deliberazione sulle controdeduzioni formulate dai Consigli Circoscrizionali in merito a propri provvedimenti osservati dalla G.M., nonchè all'art. 3, per quanto attiene l'approvazione - sempre da parte del Consiglio Comunale - di eventuali regolamenti interni.

Infine, si rappresenta che questo Servizio, come al solito e sempre nel perseguimento dell'interesse aziendale, resta a disposizione per qualsiasi forma di collaborazione che dovrebbe essere richiesta in ordine alla stesura dello Statuto e del Regolamento, per la parte attinente al Decentramento Amministrtivo.

Stante la rilevanza della problematica e considerato - peraltro - che alcuni Consigli Circoscrizionali dovranno procedere all'elezione dei rispettivi Presidenti e/o Vice Presidenti, così come, da parte di alcuni consessi circoscrizionali, sono in atto deliberazioni concernenti le controdeduzioni in ordine a propri provvedimenti osservati dalla G.M., si resta in attesa di pronto e cortese cenno di riscontro.

IL DIRETTORE

all. 15

COMUNE DI NAPOLI

IL SEGRETARIO GENERALE

Napoli, 4 luglio 1990

Prot.N.° 8

Al Servizio Decentramento Amministrativo

e.p.c. Al Sig.Assessore al Decentramento Amministrativo

Ai Sigg. Presidenti dei Consigli Circoscrizionali

Loro Sedi

OGGETTO: L. 8.6.1990, n. 142
Deliberazioni dei Consigli Circoscrizionali.

L'art.59,2° comma, della L.8.6.1990, n.142, stabilisce espressamente che "Sino all'entrata in vigore dello statuto, limitatamente alle materie e discipline ad esso espressamente demandate, continuano ad applicarsi le norme vigenti alla data di entrata in vigore della presente legge in quanto con essa compatibili".

Concordo, pertanto, nel ritenere tuttora applicabili, fino all'emanazione dello Statuto, le norme contenute nell' apposito Regolamento per il funzionamento dei Consigli Circoscrizionali, ma ritengo indispensabile richiamare l'attenzione della Direzione in indirizzo sulla necessità di verificare la compatibilità di tali norme con quelle dettate dalla L.142/90.

Tale verifica dovrà essere effettuata con grande attenzione avendo presente, in particolare, le attuali competenze della Giunta e del Consiglio.
Così, infatti, se appartiene certamente tuttora al Consiglio Comunale (ai sensi dell'art.32, 2° comma,lett.a) la competenza ad approvare i regolamenti interni e le modifiche ai regolamenti interni dei Consigli Circoscrizionali, dovrà viceversa essere valutata caso per caso, mediante il raffronto fra l'oggetto dei provvedimenti adottati dal Consiglio Circoscrizionale e le materie indicate nell'art.32 della L.142/90, la competenza della Giunta o del Consiglio Comunale ad esprimersi in ordine alle controdeduzioni di cui all'art.41,ultimo comma del Regolamento.

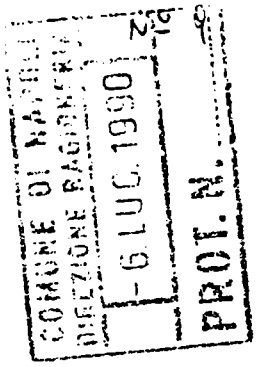
IL SEGRETARIO GENERALE

all. 18

COMUNE DI NAPOLI

IL SEGRETARIO GENERALE

Napoli 5 Luglio 1990



Al Sig. Ragioniere Generale

e.p.c.:

Al Sig. Sindaco

Al Sig. Assessore alle Finanze

Loro Sedi

Oggetto: Deliberazioni adottate dal Commissario "ad acta".

Con riferimento alla nota del 25.6.1990, n.203/R, relativa all'oggetto, ritengo che i pareri di regolarità tecnica e contabile del Responsabile del Servizio interessato e del Ragioniere Generale, nonchè di legittimità del Segretario Generale, vadano apposti anche sugli atti deliberativi adottati dai Commissari "ad acta".

Questi ultimi, infatti, si sostituiscono, nell'adozione di atti obbligatori, ai competenti organi comunali che abbiano omesso o ritardato di provvedere, ma, per la predisposizione degli atti stessi, si avvalgono dei competenti uffici comunali.

I Responsabili degli uffici comunali, pertanto, sono tenuti, nei confronti dei Commissari "ad acta", a svolgere la medesima attività istruttoria (ivi compresi i pareri oggi richiesti dall'art.53 della L.142/90) alla quale sono tenuti nei confronti degli organi del Comune.

IL SEGRETARIO GENERALE

all. 12 Mod. 212

Napoli, 25-6 19 90

COMUNE DI NAPOLI
DIREZIONE RAGIONERIA GENERALE
7° SETTORE
N. 203/R.
Risp. al foglio del .....
N. ..... *Div.* .....

AL SIG. SEGRETARIO GENERALE

SEGRETARIO GENERALE
PROTOCOLLO SPECIALE
25 GIU 1990
PROT. N. 41E

S E D E

GRAFICA NAPPA - AVERSA - Ord. 634 (3-88) c. 10.000

OGGETTO: Deliberazioni adottate da Commissari "ad acta".

Il parere di cui all'art. 53 della Legge n. 142 dell'8..6.90 non è richiesto "su ogni proposta di deliberazione sottoposta alla Giunta o al Consiglio" ?.

Trattandosi inoltre di atto adottato da un Commissario "ad acta" - e quindi monocratico - lo stesso non assume anche la responsabilità in ordine alla regolarità tecnica e contabile del provvedimento ?

Può il Ragioniere Generale o un Direttore Capo-Servizio pronunciarsi su una deliberazione commissariale ?.

Si prega far conoscere le determinazioni della S.V. su queste circostanze in modo da stabilire, in maniera inequivocabile e uniforme, le procedure da seguire, anche atteso che ormai i Commissari " ad acta" sono nominati dal CORECO con una certa frequenza.

IL RAGIONIERE GENERALE

SEGRETARIO GENERALE
PROTOCOLLO SPECIALE
25 GIU 1990
PROT. N. 3022

All. 18

COMUNE DI NAPOLI

IL SEGRETARIO GENERALE

Prot. n.22

Napoli II luglio 90

Al Provveditorato Generale

e.p.c.:

Al Sig. Assessore all'Economato

Loro Sedi

OGGETTO: Legge 8.6.1990, n.142
Presidenza Gare.

Con riferimento alla nota del 26.6.90, n.8696, relativa all'oggetto, si ricorda che, ai sensi dell'art.51, 3° comma, della legge 8.6.90, n.142, " Spettano ai dirigenti 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. Spettano ad essi in particolare, secondo le modalità stabilite dallo statuto, la presidenza delle commissioni di gara e di concorso, la responsabilità sulle procedure d'appalto e di concorso, la stipulazione dei contratti".

Poichè, ai sensi dell'art.59, 2° comma, della medesima legge, "Sino all'entrata in vigore dello statuto, limitatamente alle materie e discipline ad esso espressamente demandate, continuano ad applicarsi le norme vigenti alla data di entrata in vigore della presente legge in quanto con essa compatibili", ritengo che, fino all'approvazione dello Statuto da parte del Consiglio Comunale, si debba continuare a far riferimento, per quanto riguarda la presidenza delle commissioni di gara, alle norme predecenti.

L'Assessore al Provveditorato può, pertanto, nel caso di specie essere designato a presiedere le gare in questione.

IL SEGRETARIO GENERALE

All. 11

Mod. 212/E

URGENTISSIMA

Napoli, 26 - 6 - 1990

COMUNE DI NAPOLI
PROVVEDITORATO GENERALE
Settore Vestiario ed Armamento

N. 6696

Risp. al foglio del .....

N. ..... Div. .....

Al SIG. SEGRETARIO GENERALE

SEDE

R. Fabozzi s.n.c. - Aversa - Ord. 1498 - (10.000)

OGGETTO: Quesito in ordine alla nuova legge dell'8/6/90, n. 142.

Quest' Ufficio, dovendo riprodurre un provvedimento già predisposto in precdenza, concernente una gara di appalto concorso per la fornitura di guanti antinfortunistici al personale operaio della N.U., chiede chiarimenti alla S.V. per quanto attiene alla Commissione giudicatrice e cioè se per quest'ultima possa ancora essere previsto che a presiederla sia l'Assessore al Provveditorato Generale oppure, a norma dell'art. 51, 3^ comma, della legge in oggetto, debba essere indicato un funzionario comunale ovvero il Direttore Capo Servizio. -

IL DIRETTORE
(Dr. Carmela Mazza)

SEGRETARIO GENERALE
PROTOCOLLO SPECIALE
26 GIU. 1990
PROT. N. 5/E

g/b

COMUNE DI NAPOLI

IL SEGRETARIO GENERALE

Prot. 23

Napoli 12/7/90

Al Servizio Patrimonio

e. p.c.:

Al Sig. Assessore al Patrimonio

Al Sig. Assessore alle Finanze

Al Sig. Ragioniere Generale

Oggetto: Legge 8.6.1990, n. 142
Revoca dell'obbligo di emettere decreti sindacali per il pagamento delle spese derivanti da provvedimenti esecutivi della Pubblica Amministrazione

Con riferimento alla nota del 4.7.1990, n.3782, relativa all'oggetto, si osserva che l'art. 204 del regolamento 12.2.1911, n.297, e gli artt. 197, 324 e 325 del t.u. 3.3.1934, n.383, e successive integrazioni e modificazioni, sebbene abrogati dall'art.64, 1° comma, della legge 8.6.1990, n.142, continuano, al momento, ad essere applicabili ai sensi dell'art.59, ultimo comma, della medesima L. 142/90 secondo cui: "Sino all'approvazione della disciplina organica dell'ordinamento finanziario e contabile degli Enti Locali continuano ad applicarsi, in quanto compatibili, le disposizioni vigenti alla data di entrata in vigore della presente legge".

Pertanto, il Servizio in indirizzo, come tutti gli altri Servizi del Comune, continuerà a seguire, per la liquidazione dei pagamenti, la procedura fino ad oggi seguita, illustrata nella circolare n.1 del 13.11.1986.

IL SEGRETARIO GENERALE

COMUNE DI NAPOLI
DIREZIONE RAGIONERIA
13 LUG. 1990
PROT. N.

aff.21 Mod. 212

Napoli, 4/7 19 90

COMUNE DI NAPOLI
SERVIZIO PATRIMONIO

N. 3782

Risp. al foglio del .....
N. ..... *Div.* .....

e,p.c.

AL SIG. ASSESSORE ALLE FINANZE
Al SIG. ASSESSORE AL PATRIMONIO
AL SIG. RAGIONIERE GENERALE
AL SIG. SEGRETARIO GENERALE

LORO SEDI

GIANNINI - NAPOLI - ord. 2602/89 - c 200.000

OGGETTO: Revoca dall'obbligo di emettere Decreti Sindacali per il pagamento delle spese derivanti da provvedimenti esecutivi della Pubblica Amministrazione.

L'art.64, comma 1/a, della legge 8.6.90 n.142 ha abrogato il Regolamento di esecuzione della L.C.P. approvato con R.D. 12.2.1911 n.297 e successive modificazioni e integrazioni - salvo gli articoli da 166 a 174 e da 179 a 181.

Lo stesso articolo, comma 1/c ha abrogato il TULCP 3.3.1984 n°383 (salvo una serie di articoli espressamente menzionati) per cui dal 13.6.90 - giorno di entrata in vigore della L. 142/90 - non operano più gli articoli 197 - 324 e 325 anch'essi regolanti la emissione a cura del Sindaco dei cosiddetti "Atti di liquidazione".

Ne consegue che in base alla nuova disciplina delle Autonomie locali, non vanno più emessi i Decreti Sindacali, introdotti con disposizione del Sub Commissario Dott. Felerico in base all'abrogato Art.204 del Regolamento n.297/1911, per il pagamento di somme derivanti da atti formali esecutivi posti in essere da questo Comune.

Pertanto, salvo diversa, motivata disposizione della S.V. questo Servizio non sottoporrà alla firma dell'Amministratore al ramo ulteriori atti monocratici di liquidazione, essendo rientrato il pagamento delle spese nella esclusiva competenza di codesto Assessorato.

IL DIRETTORE
(Dr.Renato Tortello)

ndf

SEGRETARIO GENERALE
PROTOCOLLO SPECIALE
- 6 LUG. 1990
PROT. N. 3675

all. 22

Mod. 687/Seg.

COMUNE DI NAPOLI

SEGRETARIO GENERALE

Napoli, li 31/7/1990

N. 29

Al Servizio Decentramento Amministrativo

Alla Ragioneria Generale

Risposta alla nota del .....

LORO SEDI

N. ..... *Div.* ..... *Sez.* .....

OGGETTO

Legge 8/6/90 n.I42 Deliberazioni Consigli Circoscrizionali.

****

COMUNE DI NAPOLI
DIREZIONE RAGIONERIA
- 3. AGO. 1990
PROT. N. .....

Si concorda con il parere espresso dalla Ragioneria Generale con nota del I9.7.I990, n.6I32 in ordine all'impossibilità di equiparare le deliberazioni di approvazioni dei fondi economali delle Circoscrizioni a quelle di approvazione del conto consuntivo di cui all'art.32, 2° comma lett.b)della legge 8.6.I990, n.I42.

IL SEGRETARIO GENERALE

ab.

All. 23

Mod. 212

Napoli, 19-7-1990

COMUNE DI NAPOLI

DIREZIONE RAGIONERIA GENERALE

7° SETTORE

N. 6132

Risp. al foglio del .....

N. ..... *Div.* .....

AL SERVIZIO DECENTRAMENTO AMMINISTRATIVO

e.p.c. AL SIG. SEGRETARIO GENERALE

LL.SS

GRAFICA NAPPA - AVERSA - Ord. 634 (3-88) c. 10.000

23 LUG. 1990

OGGETTO: Legge 8/6/90 n.142 Deliberazioni Consigli Circoscrizionali.

In riscontro alla nota n.17177 Del 9/7/90, questa Ragioneria Generale è del parere che le delibere relative all'approvazione dei rendiconti dei fondi economali alle Circoscrizioni, nonché quelle delle eventuali controdeduzioni non possono essere, nemmeno in via analogica, ricondotte nel concetto di conto consuntivo.

Quest'ultimo infatti è redatto solo in presenza di contabilità finanziaria, requisito che sicuramente i fondi in questione non presentano trattandosi di gestione "Economale" - e

Si consideri inoltre che la gestione degli stessi è disciplinata, sia pure in linea di massima, da diversi atti che ne regolamentano la gestione, atti che hanno già ottenuto i necessari visti di esecutività e di ratifica da parte del Consiglio Comunale.

I provvedimenti di mera esecuzione, adottati in dipendenza di norme regolamentari, pertanto, sono sottoposti alla Giunta Comunale anche in considerazione che al Consiglio competono essenzialmente atti di indirizzo e di controllo che attengono alla vita e all'organizzazione dell'Ente, nonché taluni atti gestionali di particolare rilievo tassativamente previsti dal citato art.32.

Mod. 212

COMUNE DI NAPOLI *Foglio di seguito N.* _____

Il Segretario Generale, che legge per conoscenza, è pregato di voler comunicare se ritiene condivisibile quanto espresso nella presente.-

IL RAGIONIERE GENERALE
(Dott.Dario Bassolino)

7/8/90 all. 24

COMUNE DI NAPOLI

IL SEGRETARIO GENERALE

3836

Al Servizio
Aziende Municipalizzate
e.p.c.: Al Sig. Sindaco
Al Sig. Assessore alle Finanze
Al Sig. Assessore alle Municipalizzate
Al Sig. Ragioniere Generale

LORO SEDI

Oggetto: Legge 8.6.1990, n.142, art.53 - Parere di regolarità contabile in ordine ai provvedimenti di presa d'atto delle deliberazioni delle commissioni amministratrici delle Aziende Municipalizzate

Ai sensi dell'art. 16 del r.d. 15.10.1925, n.2578, "I bilanci delle Aziende e le deliberazioni della commissione amministratrice per nuove spese che si rendano necessarie durante l'esercizio finanziario e per i contratti ed altri speciali provvedimenti che vincolino il bilancio oltre l'anno sono comunicati all'amministrazione del comune".

Come appare manifesto dalla lettura della suddetta norma, i provvedimenti di presa d'atto delle deliberazioni delle commissioni amministratrici delle aziende municipalizzate hanno tutti una significativa rilevanza contabile per il comune, attesa anche l'incidenza che sul bilancio di quest'ultimo hanno i disavanzi delle aziende.

Ritengo, pertanto, opportuno disporre che tutti i suddetti provvedimenti, prima di essere sottoposti alla giunta Municipale, siano trasmessi alla Ragioneria Generale per l'acquisizione del parere di regolarità contabile ai sensi dell'art.53, 1 comma, della legge 8.6.1990, n.142.

Ovviamente, tenuto conto dei ristretti termini entro cui il Comune può pronunciarsi in ordine ai provvedimenti delle proprie aziende (15 giorni) la Ragioneria Generale provvederà a restituire i provvedimenti stessi, muniti del ricordato parere, entro il termine massimo di quattro giorni dalla ricezione.

Prego segnare ricevuta della presente, assicurando esatto adempimento

COMUNE DI NAPOLI
DIREZIONE RAGIONERIA
-8. AGO. 1990
PROT N.

IL SEGRETARIO GENERALE

Mod. 687/Seg.

Napoli, li 7/8/90 19

COMUNE DI NAPOLI

SEGRETARIO GENERALE

N. 3837

Risposta alla nota del .....

N. ..... *Div.* ..... *Sez.* .....

Al Sig.Direttore
dell'Annona

S E D E

OGGETTO

Quesito circa le Commissioni
di Mercato.-

Si concorda con l'opinione espressa dal Sig.Capo di Gabinetto con la nota n°1616 del 25.7.90, che si trasmette in copia e si invita a predisporre schema di atto deliberativo quale proposta al Consiglio da sottoporre alla firma del Sig.Assessore.

IL SEGRETARIO GENERALE

All. 26

Mod. 687/Scg.

COMUNE DI NAPOLI
SEGRETARIO GENERALE

N. 13

Napoli, li 4/7/19

Al Sig.Capo di Gabinetto
e,p.c.:
Al Sig. Direttore dell'Annona
L O RO S E D I

Risposta alla nota del .....

N. ..... *Div.* ..... *Sez.* .....

OGGETTO :-Nota n. 6666 del 4.7.1990 della Direzione Annona, avente ad oggetto:""Commissioni di Mercato. Quesito""

Si trasmette la nota indicata in oggetto per quanto di competenza.

IL SEGRETARIO GENERALE

All.:1

COMUNE DI NAPOLI

GABINETTO

N. 1616

Risposta alla nota del .....

N. .....

25 LUG. 1990

Napoli, lì ..... 19 .....

OGGETTO: Nota n.6666 del 4/7/90 della Direzione Annona, avente ad oggetto: "Commissioni di Mercato. Quesito"

.....

27.7.90

Si concorda con la presente nota. Darne notizia alla Dr. Annona e predisporre delibera di proposta al Consiglio da sottoporre alla firma dell'Assessore

Al Signor Segretario Generale

SEDE

In riferimento alla nota n.13 del 9/7/90, avente pari oggetto, questo Ufficio, salvo diversa opinione della S.V., ritiene che la formulazione della lettera n) dell'art.32 possa considerarsi onnicomprensiva di tutte le nomine e designazioni demandate dall'ordinamento alla competenza del Consiglio Comunale.

Non sembra, infatti, che il legislatore abbia voluto abrogare precedenti norme (come l'art.5 dei Regolamenti del Mercato Ittico e del Mercato Ortofrutticolo) che conferiscono al Consiglio potere di nomina e designazione, bensì confermare tale competenza che, in assenza di una precisa indicazione, poteva ritenersi affidata alla Giunta per il principio della residualità dei poteri di quest'ultimo organo del Comune.

Peraltro, apparirebbe incongrua la designazione di Consiglieri Comunali in seno alle Commissioni di Mercato da parte di organo diverso dal Consiglio Comunale.

IL CAPO DI GABINETTO

COMUNE DI NAPOLI

Napoli, 5 LUG 1990 19

Dir.ne Annona, Mercati e Macello

Al Segretario Generale

N. 66

5.7.90

Dott. PERSICO per competenza

Risp. al foglio del

N. Div.

SEDE

SEGRETARIATO GENERALE PROTOCOLLO GENERALE
5 LUG 1990
PROT. N. 3672

OGGETTO: Commissioni di Mercato. Quesito.-

In riferimento a quanto già comunicato con nota n. 1074 del 2.4.1990 a firma dell'Assessore all'Annona, questa Direzione è ancora in attesa di conoscere i nominativi dei tre consiglieri comunali da nominarsi quali membri in seno alle Commissioni di Mercato previste dall'art. 5 dei Regolamenti del Mercato Ittico e del Mercato Ortofrutticolo.

E' opportuno ribadire che le Commissioni di mercato, ai sensi dell'art. 6 dei Regolamenti dei suddetti mercati, hanno il compito di sovraintendere a gran parte delle attività istituzionali di dette strutture mercantili e che la mancata costituzione delle stesse rappresenta un reale motivo di difficoltà per questa Direzione nell'assolvimento dei propri compiti istituzionali.

Occorre evidenziare, altresì, che tale mancata costituzione crea problemi anche di ordine economico per l'Amministrazione comunale facendo venire meno cospicue entrate dal momento che esistono difficoltà oggettive nell'applicazione dei canoni rivalutati, come rilevasi dalla suddetta nota n. 1074 del 2.4.1990.

Pertanto, al fine di rendere operanti i citati organismi collegiali e normalizzare la vita istituzionale di due centri mercantili di tale rilevanza per gli interessi economici della città di Napoli, si prega far conoscere, alla luce di quanto indicato nell'art. 32 - comma 2 lett. n) della legge n.

COMUNE DI NAPOLI *Foglio di seguito N.* - 2 -

142/90 sull'Ordinamento delle Autonomie locali, se tale articolo trova applicazione anche per quanto concerne la nomina dei suddetti rappresentanti del Consiglio in seno alle Commissioni di Mercato.

Attendesi cortese urgente riscontro.

Grazie -

IL DIRETTORE CAPO SERVIZIO

All. 27

COMUNE DI NAPOLI

GABINETTO

N. 1614

Napoli, lì ..... 19 .....

Risposta alla nota del

N

OGGETTO: Nota [illegible], avente ad oggetto: "Quesito circa l'applica- [illegible]"

[illegible] Generale

[illegible]

[illegible] avente pari oggetto, [illegible], ritiene che la [illegible] considerarsi onni- [illegible] demandate dall'ordi- [illegible] abbia voluto abrogare [illegible] legge 485/71) che conferisco [illegible], pensì confermare [illegible] abilitazione, poteva [illegible] della residualità

[illegible] GABINETTO

COMUNE DI NAPOLI

SEGRETARIO GENERALE

N. 411

Risposta alla nota del .....

N. ..... Div. ..... Sez. .....

All. 28

Mod. 687/Seg.

Napoli, li 9/7/1990

Al Sig. Capo di Gabinetto

e,p.c.:

Al Sig. Direttore dell'ANNONA

L O R O S E D I

OGGETTO :-Nota n. 6536 del 29.6.1990,avente ad oggetto:
""Quesito circa l'applicazione dell'art.32
"della Legge 142/90"".

Si trasmette la nota indicata in oggetto,

per quanto di competenza.

IL SEGRETARIO GENERALE

SEGRETARIO GENERALE
PROTOCOLLO SPECIALE
2 LUG. 1990
PROT. N. 9

COMUNE DI NAPOLI

Napoli, ... 19

Direzione Annona e Mercati

Al Sig. Segretario Generale

N.

Risp. al foglio del

N. *Div.*

S E D E

OGGETTO: Quesito circa l'applicazione dell'art.32 della legge 142/90.

Mi corre l'obbligo di porre all'attenzione della S.V. che tra le competenze dei Consigli Comunali fissate dall'art.32 della nuova legge sulla riforma delle autonomie locali, non rientra la nomina delle Commissioni Comunali incaricate di esprimere il proprio parere in merito al rilascio di autorizzazioni al commercio e licenze di pubblico esercizio, e ciò in palese contrasto con l'art.15 della legge 11.6.71, n°426 sulla disciplina del commercio, che all'ultimo comma, testualmente recita: "La commissione è nominata da Consiglio comunale entro tre mesi dalla data di pubblicazione della presente legge".

Poichè, ai sensi dell'art.19 della citata legge n.°426/71, la durata in carica delle commissioni è di cinque anni, si prega la S.V. di voler far conoscere il proprio parere in ordine alla procedura da adottare per rinnovare, alla data di scadenza del loro mandato, le menzionate Commissioni Comunali, o per sostituire, eventualmente, qualche componente dimissionario durante il quinquennio di mandato di detti organismi.

IL DIRETTORE CAPO SERVIZIO

5.7.90
dr. A. PERSICO
per competenza

Mod. 687/Seg.

L. 142/90 del 29

Napoli, li 6-8-1990

COMUNE DI NAPOLI

SEGRETARIO GENERALE

N. 31

Risposta alla nota del .....

N. ..... *Div.* ..... *Sez.* .....

Al Sig.Direttore
dell'Annona

S E D E

OGGETTO

Quesito circa l'applicazione
dell'art.32 della legge 142/90.-

Si concorda con l'opinione espressa dal Sig.Capo di Gabinetto con la nota n°1614 del 25.7.90 che si trasmette in copia e si invita a predisporre schema di deliberazione quale proposta al Consiglio da sottoporre alla firma del Sig.Assessore.

IL SEGRETARIO GENERALE

all. 30

Mod. 70

ATTESTO A VISTA Li _____ N. _____

COMUNE DI NAPOLI

DELIBERAZIONE PRESA DALLA GIUNTA MUNICIPALE

Servizio: _____ Prot. n. _____ del _____

IL DIRETTORE CAPO SERVIZIO — L'ASSESSORE PROPONENTE

L'anno millenovecentonovant_____ addì _____ del mese di _____ nella residenza comunale, la Giunta Municipale, presieduta dal _____ con l'intervento di n. _____ assessori, ha preso la seguente deliberazione con l'assistenza del Segretario Generale _____

OGGETTO

IL SINDACO

IL SEGRETARIO GENERALE

Ai sensi e per gli effetti dell'art. 53 della Legge 8 giugno 1990, n. 142, il Responsabile del Servizio _____ ha espresso il seguente parere in ordine alla regolarità tecnica del presente atto: _____

IL DIRETTORE

Prevenuta dalla Ragioneria Generale il _____ prot. n. _____

RAGIONERIA GENERALE

Cap. _____ del bilancio

Disponibile L. _____

Impegno precedente L. _____

Impegno presente L. _____

Disponibile L. _____

Napoli, li _____ IL RAGIONIERE GENERALE

Ai sensi e per gli effetti dell'art. 53 della Legge 8-6-1990, n. 142, il Ragioniere Generale ha espresso il seguente parere in ordine alla regolarità contabile del presente atto: _____

Napoli, li _____ IL RAGIONIERE GENERALE

Ai sensi e per gli effetti dell'art. 53 della Legge 8 giugno 1990, n. 142, il Segretario Generale ha espresso il seguente parere in ordine alla legittimità del presente atto: _____

Napoli, li _____ IL SEGRETARIO GENERALE

Il Sindaco ha disposto l'iscrizione del presente atto all'o.d.g. della Giunta.

Napoli, li _____ IL SINDACO

La presente deliberazione è stata affissa all'Albo Pretorio il _____ ed in pari data è stata trasmessa ai Capigruppo consiliari.

DELIBERAZIONE N. ..... ADOTTATA DALLA GIUNTA MUNICIPALE IL ..... 19.....

La presente deliberazione è stata trasmessa alla Sezione Provinciale del CO.RE.CO. il .....:

☐ Ai sensi del primo comma dell'art. 45 della Legge 8-6-1990, n. 142, in quanto adottata con i poteri del Consiglio per l'urgenza.

☐ Ai sensi del primo comma dell'art. 45 della Legge 8-6-1990, n. 142, a seguito di decisione della Giunta Municipale presa con n. ..... voti favorevoli, n. ..... voti contrari, n. ..... astenuti.

☐ Ai sensi del secondo comma dell'art. 45 della Legge 8-6-1990, n. 142, a seguito di richiesta di n. ..... consiglieri, pervenuta il .....

☐ Ai sensi del quarto comma dell'art. 45 della Legge 8-6-1990, n. 142, a seguito di richiesta di n. ..... consiglieri, pervenuta il .....

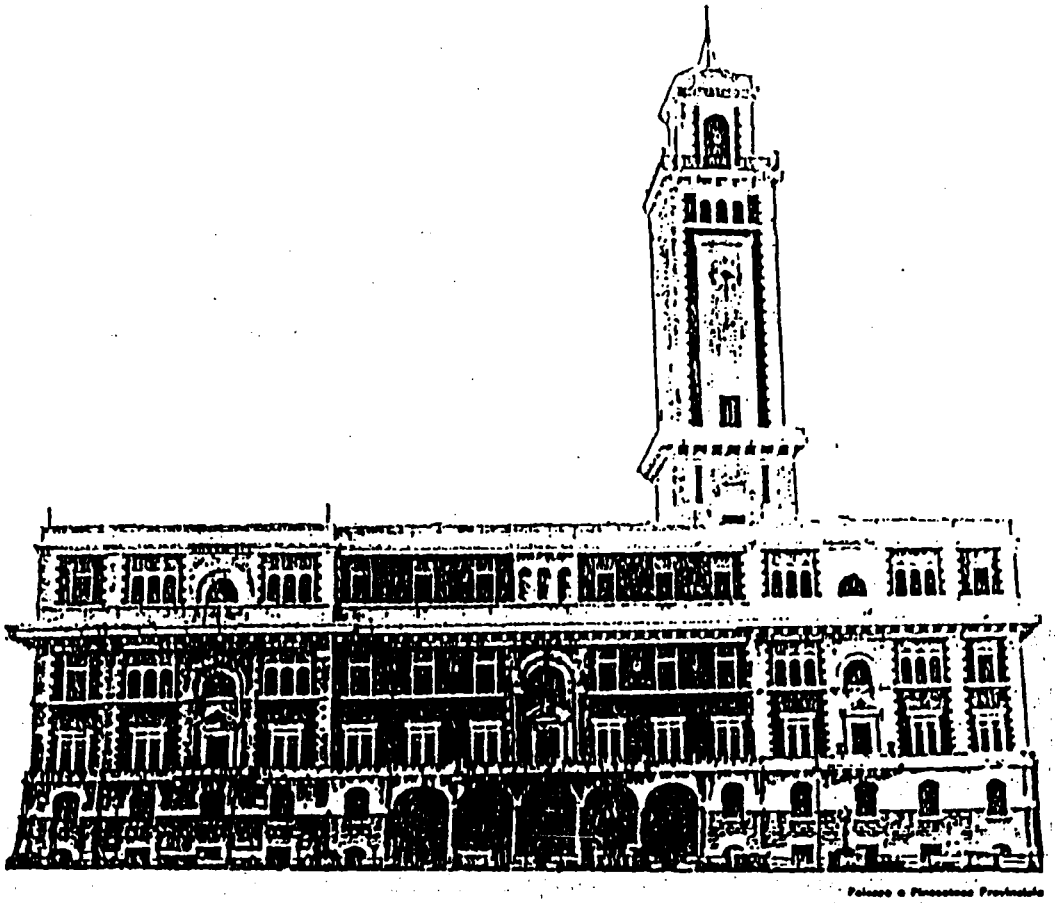
EVENTUALI PROVVEDIMENTI DELLA SEZIONE PROVINCIALE DEL CO.RE.CO

DICHIARAZIONE DI ESECUTIVITA'

PAGINA BIANCA

ALLEGATO N. 2.

PROVINCIA DI BARI



L'entrata in vigore della legge 8 giugno 1990,n.142, sull'Ordinamento delle autonomie locali", ha posto e pone per la Provincia di Bari due ordini di problemi.

Il primo di carattere generale, proprio a tutte le Amministrazioni Provinciali; il secondo, che si proporrà a medio termine, relativo al passaggio della Provincia a Città Metropolitana di Bari.

E' noto che la nuova legge, che contiene statuizioni di principio e norme di immediata applicazione, ha suscitato notevoli difficoltà di interpretazione applicativa, in parte superate dall'esplicazione di cui alla circolare del Ministero dell'Interno n.17102/127/1 Uff.3° del 7 giugno 1990 e dalle indicazioni di volta in volta fornite dallo stesso Ministero a fronte di specifici quesiti posti dalle amministrazioni comunali e provinciali tramite le locali Prefetture.

Sta di fatto che all'atto dell'entrata in vigore della nuova normativa in sede locale si sono manifestate due tendenze: l'una di carattere "conservativo" proprio di tutte le istituzioni,l'altra di carattere "innovativo" pronta a cogliere

il significato di rivoluzione copernicana, come è stato rilevato da alcuni illustri giuristi in sede di indagine.

In verità, così come ormai avviene per ogni prodotto legislativo del nostro tempo, che è frutto di compromessi bilanciati, tutto si innova per una metà e tutto si conserva per l'altra metà.

Ecco, allora, che gli amministratori degli Enti locali, che dovranno operare secondo le norme della nuova legge, sono oggi costretti a muovere in avanti i primi passi con determinazione, ma con le dovute cautele.

In questo periodo di transizione dal vecchio al nuovo ordinamento, sono già affiorati diversi problemi di applicazione pratica che non possono ancora trovare soluzioni certe e definitive.

Mi riferisco, ad esempio, all'art.14 che attribuisce alla Provincia impropriamente le "funzioni" di competenza. In effetti non si tratta di funzioni in senso giuridico, ma di aree di competenze, denominate settori.

La norma, così formulata, che di proposito ha voluto evitare di ripetere il vecchio modello di elencazione di funzioni, si connota, pertanto, come norma quadro, per la cui attuazione dovranno intervenire le necessarie normative statali e regionali, nonchè, - ritengo -, quelle regolamentari dell'Amministrazione

Provinciale , in ciascuno dei settori di competenza.

Tutto questo periodo, intercorrente tra l'esercizio delle attuali funzioni e quelle previste dalla nuova legge, risulterà indubbiamente caratterizzato da incertezze, attese ed impazienze, che non contribuiranno di certo a rendere agevole il trapasso dall'esercizio delle vecchie funzioni alla gestione delle nuove.

Se si tiene conto poi che attualmente la Provincia già esercita - per effetto dell'attribuzione fattane dallo Stato o di delega da parte della Regione - alcune parziali funzioni relative ai settori indicati dall'art.14 della legge 142, in materia di istruzione secondaria di secondo grado, di ambiente, di caccia e pesca e di trasporti, appare di tutta evidenza la urgenza di procedere all'attribuzione di ben definite funzioni, affinchè si possa provvedere alla regolamentazione di competenza.

Da questa necessaria preventiva operazione legislativa discendono, risultandone connessi, due altri problemi fondamentali: il primo, concernenente l'adeguamento, il potenziamento e la professionalizzazione dell'apparato burocratico; il secondo, quello relativo al finanziamento per far

fronte alle nuove competenze attribuite o delegate.

Gli attuali vincoli, imposti dal legislatore nazionale, non consentono, così come sarebbe auspicabile, l'assunzione di personale, soprattutto di quello dotato di nuove professionalità e, quindi, si impone una attenta riflessione sull'argomento.

Infatti, le recenti esperienze degli enti locali territoriali di fare ricorso agli istituti della mobilità e delle assunzioni a termine non hanno prodotto risultati apprezzabilmente utili.

Molte volte la mobilità è servita per risolvere situazioni di disagio personale di alcuni dipendenti e con le assunzioni a termine il personale è risultato non sufficientemente motivato per effetto della prossima scadenza del rapporto di impiego, mentre in altre circostanze, intervenuta la cessazione del rapporto, le Amministrazioni hanno perso il patrimonio di esperienze già acquisito dal dipendente durante il periodo del rapporto.

Occorrerà, quindi, che il legislatore nazionale liberi ragionevolmente il sistema attuale delle assunzioni, dettando anche nuove norme per l'accellerazione delle procedure dei

pubblici concorsi.

Di notevole, condizionante importanza è il problema della finanza locale poichè le nuove funzioni attribuite alle Province non potranno essere esercitate se mancherà la necessaria, integrale copertura finanziaria, che dovrà essere contestuale al trasferimento o alla delega.

E' accaduto, infatti, che le Regioni pur avendo delegato le Province ad esercitare funzioni amministrative nei settori di competenza regionale, abbiano invece ritardato notevolmente o adirittura mancato la corresponsione dei fondi relativi ai compiti delegati, esponendo le Amministrazioni Provinciali a significative scoperture di cassa.

In previsione della nuova legge sulla finanza locale, si ritiene di poter raccomandare, in conformità alle altre legislazioni europee in materia, che a favore degli enti locali di maggiori dimensioni sia riservata la possibilità di accesso diretto al mercato nazionale dei capitali, facendo ricorso anche a prestiti obbligazionari per le spese di investimento, riservando ai sottoscrittori un trattamento fiscale di favore.

Ma anche la prossima istituzione della Città Metropolitana, (come già è stato rilevato dal Sottosegretario On.le Franco

Fausti) pone problemi di strutture e di mezzi finanziari, poichè le Province dovranno sostenere l'impatto con le nuove competenze indicate dall'art.14 della legge.

Nelle more della costituzione dei governi metropolitani, il legislatore ha ancora i tempi necessari per adottare gli indispensabili provvedimenti legislativi atti ad assicurare ai governi metropolitani neo costituiti mezzi adeguati, in termini di dotazioni logistiche, di personale e di strumenti finanziari, anche mediante il trasferimento di personale e risorse finanziarie degli enti che dovranno cedere le funzioni trasferite alle Città Metropolitane.

Ritengo, infine, che sia il caso di accennare anche alla necessità che gli ulteriori interventi legislativi in materia, tengano conto dei principi informatori della "carta europea della autonomia locale" di Strasburgo, già approvata dalla Camera dei Deputati e dal Senato della Repubblica lo scarso anno. Voglia il legislatore nazionale rafforzare il diritto e la capacità effettiva delle comunità locali di regolamentare ed amministrare, nell'ambito della legge, una parte importante di affari pubblici,

reclutando il personale sulla base del merito e della competenza e assicurando ai rappresentanti eletti un adeguato compenso finanziario, sia in ragione del lavoro svolto, provvedendo, inoltre, ad una adeguata copertura sociale.

E' evidente che non sono soltanto questi i problemi per le Amministrazioni Provinciali introdotti dalla L.142/1990.

Quello che preme porre in evidenza la difficoltà gestionale dell'ente alla luce delle norme che regolano il controllo economico-finanziario (3° comma art.32 e art.57) e la finanza locale (art.54).

Per quanto concerne il controllo la problematica attiene le variazioni di bilancio da sottoporre a ratifica del Consiglio nei sessanta giorni successivi, a pena di decadenza. E' una norma da precisare e migliorare. Da precisare nel senso che il Ministero deve indicare in modo tassativo quali sono le variazioni. Lo storno di fondi effettuato all'interno della spesa corrente (riducendo una previsione per incrementare un'altra) deve intendersi variazione? o resta di esclusiva competenza della giunta così come prevedeva il T.U.L.C.P.?

E come è possibile, nel caso che lo storno equivalesse a variazione, gestire l'attività legata ad uno storno di fondi con una condizione sospensiva di 60 giorni? Non è forse vero che lo spirito della legge 142 è quello di ampliare la capacità operativa della Giunta (non a caso sono stati abrogati i limiti di spesa)?

La posizione di questa Amministrazione è che le variazioni da sottoporre al Consiglio sono quelle che implicano modifiche al complesso della spesa con riferimento alle entrate, all'assestamento di bilancio al 30/9 (art.1 bis legge 488/86) all'inserimento nel bilancio dei residui perenti utilizzando la quota di avanzo di amministrazione; alla formazione di nuove voci di bilancio.

Altro punto da chiarire è l'attività del collegio dei revisori nominato ai sensi del citato art.57. Questa Amministrazione ha la necessità di definire i compiti del Collegio limitatamente alla gestione effettuata dal 1°/1/90 alla data di nomina e al conto consuntivo 1989 il cui collegio deve essere ancora nominato. E' bene che il Ministero confermi con propria circolare la capacità

del nuovo collegio di revisionare il conto consuntivo al 31/12/89 limitandosi ad esprimere il parere sulla regolarità contabile e finanziaria della gestione dell'Ente e l'attestazione della corrispondenza del rendiconto alle risultanze della gestione. E' bene,inoltre, determinare, il compenso per l'attività del collegio.

Per ultimo e non meno importante è il "momento" finanziario.

La legge 142, e non poteva essere diversamente, ha determinato per grandi linee la finanza degli enti locali.

E' evidente che per attuare compiutamente tutto quanto previsto nella citata legge è utile definire al più presto la finanza locale. L'impostazione data dall'art.54 della legge 142 è corretta e positiva in via generale. E' necessario nel "definire" il comma 5 "i trasferimenti erariali devono garantire i servizi locali indispensabili e sono ripartiti in base a criteri obiettivi che tengano conto della popolazione, del territorio e delle condizioni socio-economiche, ... ", tener presente che i suddetti trasferimenti erariali devono essere pari, almeno, alla spesa relativa a:

1) Organico del personale così come approvato dalla C.C.F.L.. Il finanziamento della spesa relativa ai posti di organico

vacanti e da coprire deve essere congelato ed erogato al momento della copertura;

2) Nuovi oneri per rinnovo contratto;

3) Ammortamento mutui così come previsto dalle norme vigenti fino all'entrata in vigore della riforma della finanza pubblica. I successivi nuovi oneri potranno essere coperti dal gettito di addizionale e compartecipazioni ad imposte erariali o regionali;

4) Spese fisse (manutenzione ordinaria beni immobili; spese generali quali Enel, riscaldamento, fitti locali, ecc.) alla data di entrata in vigore della riforma.

Determinata così una nuova spesa storica "singola" (è bene ricordare che ogni ente presenta una analisi dettagliata della gestione attraverso il certificato del conto consuntivo) e quindi i trasferimenti erariali, è possibile destinare le altre entrate ai nuovi compiti definiti dalla legge 142.

Mi è sembrato opportuno limitarmi a segnalare quei problemi che a mio avviso sono essenziali e la cui soluzione non dipende dagli organi istituzionali della Provincia, ma si appartiene al legislatore nazionale e regionale.

Ed è per questo che, proprio in questa autorevole sede, vanno

espresse le sollecitazioni più convinte, affinchè la riforma del sistema delle autonomie locali voluta dal Parlamento nazionale possa dispiegare tutta la volontà autonomistica che la nuova legge contiene.

Da parte loro, gli amministratori dei Comuni e delle Province sono già impegnati a far valere i principi innovatori della legge nazionale, applicando le norme di immediata efficacia, cercando di evitare interpretazioni "gattopardesche", utili soltanto per riaffermare la regola che bisogna cambiare le cose, purchè le cose restino come prima.

Noi vogliamo, invece, amministrare ed operare secondo la rinnovata legislazione, che ha posto l'autonomia delle comunità locali, come momento essenziale e centrale dello Stato, in quanto esse comunità costituiscono uno dei principi fondamentali di ogni regime democratico.

ALLEGATO N. 3.

PROVINCIA DI TORINO

PRIME OSSERVAZIONI IN MERITO ALL'APPLICAZIONE

DELLA LEGGE N. 142/90 SUL NUOVO ORDINAMENTO DELLE AUTONOMIE LOCALI

La legge 142/90 sul riordino delle funzioni degli Enti locali può essere considerata un prodotto del suo tempo in quanto in essa si trovano tracce di dibattiti che hanno caratterizzato quest'ultimo ventennio e spunti riscontrabili in tutta la vasta letteratura giuridica riguardante la materia.

E' una legge che cerca di individuare punti di equilibrio e, sotto questo aspetto, si può ritenere che abbia raggiunto lo scopo perchè ha saputo trovare raccordi tra aspetti contrastanti.

La realizzazione di questa legge presenta però difficoltà di non poco conto e richiede molta attenzione per colmare lacune e dare assetto sistematico e contenuto a indirizzi che appaiono appena tracciati.

La legge 142, nel ridisegnare il complesso delle funzioni degli enti locali, attribuisce alle Province compiti "di area vasta", concernenti cioè vaste zone intercomunali o l'intero territorio provinciale nelle aree indicate dall'art. 14, nonchè un importante ruolo di promovimento, coordinamento e realizzazione sia nel settore economico, produttivo, commerciale e turistico, sia nel settore sociale, culturale e sportivo.

Trattasi, in realtà, non tanto di funzioni in senso tecnico-giuridico, quanto di aree di intervento, per la cui concreta e "puntuale" individuazione occorrono atti legislativi statali e regionali, che ne definiscano la tipologia, la portata e le dimensioni, nonchè, cosa estremamente importante, l'assegnazione (o il trasferimento da altro Ente prima competente) di adeguate risorse per il concreto svolgimento della relativa attività.

Uno degli aspetti che maggiormente si vuole evidenziare è quello di passaggio ai Comuni della gestione dei servizi sociali.

Il settore assistenziale riveste una particolare delicatezza e rilevanza soprattutto nell'area metropolitana di Torino contrassegnata da massicci processi immigratori di portata nazionale e da imponenti trasformazioni sociali legate alla presenza di grandi realtà produttive.

Quanto sopra richiede appropriati interventi - sia a livello statuale che regionale - che disciplinino, in via normativa - anche sotto il profilo della regolazione dei rapporti finanziari - la fase di transizione, avendo riguardo alla peculiarità della situazione in cui versano le Amministrazioni Provinciali del Piemonte e, in particolare, quella di Torino, le quali, anche ai sensi e per gli effetti della legge regionale 20/84 e delle direttive che ne sono scaturite, hanno esercitato non solo le funzioni assistenziali stabilite per legge - assistenza dei minori illegittimi abbandonati o esposti all'abbandono (art. 144 lettera G n. 2 del T.U. 3.3.1934, n. 383), dei ciechi e sordomuti rieducabili (n. 3 della lettera G del citato art. 144), delle madri e dei minori già assistiti dall'ONMI (legge 698/75) -, ma anche - come già sopra detto - importanti compiti in materia di assistenza ai portatori di handicap mentale, a sostegno e integrazione dell'attività dei Comuni e delle UU.SS.LL.

Attualmente, con decorrenza 13.6.1990, questa Amministrazione profondamente convinta di dover comunque tutelare le esigenze e le condizioni di vita degli utenti dei vari servizi assistenziali, ha proseguito la gestione dei servizi medesimi ritenuta assolutamente indispensabile, facendosi carico delle reali difficoltà in cui, sul piano organizzativo, gli Enti destinatari delle competenze assistenziali si trovano.

Del resto, interrompere l'erogazione dei servizi, significherebbe dar luogo ad una situazione drammatica sul piano sociale.

Questa Provincia è quindi disponibile, al fine di evitare vuoti di gestione o difficoltà per gli utenti, a continuare le gestioni assistenziali fino al 31.12.'90 in nome e per conto dei Comuni, salvo rimborso - per il periodo 13.6/31.12.90 - delle relative spese. Tale disponibilità tiene evidentemente conto degli aspetti amministrativi collegati alla prioritaria esigenza, da tutti sottolineata, che i Comuni non sembrano in grado di subentrare tempestivamente nelle gestioni, per le ben note difficoltà finanziarie.

A ciò si aggiunge che le UU.SS.LL. piemontesi stanno ancora predisponendo le piante organiche socio-assistenziali senza le quali non è possibile inquadrare il personale tecnico attualmente dipendente dalle Province.

Questa Amministrazione tuttavia ribadisce di non poter prorogare le gestioni assistenziali oltre l'1.1.'91 per difetto di attribuzione legislativa e per la conseguente impossibilità di inserire nei bilanci futuri i relativi stanziamenti.

Su questo specifico aspetto è opportuno ed indispensabile che si pervenga ad un accordo di programma, predisposto dalla Regione di concerto con tutti gli Enti interessati, per l'individuazione di programmi di intervento nel settore e per le relative coperture finanziarie, aspetto quest'ultimo non di poco conto, considerato che la spesa che questa Amministrazione sopporta nel settore specifico supera i quaranta miliardi.

Altro problema, anche se per ora rimane sospeso perchè subordinato

all'emanazione di apposita normativa, è quello posto dall'art. 14 nella parte in cui dispone (1° comma, lett. "h") che spettano alla Provincia le funzioni amministrative di interesse provinciale nel settore dei "servizi sanitari, di igiene e profilassi pubblica, attribuiti dalla legislazione statale e regionale".

Non pochi problemi interpretativi sorgono nei confronti di tale disposizione per la genericità della espressione utilizzata dal legislatore riguardo ai servizi socio sanitari, genericità che potendo determinare un'attribuzione indefinita di compiti in materia alle Amministrazioni provinciali, finirebbe per rendere problematica l'applicazione.

Innanzitutto cosa si deve intendere per servizi sanitari di interesse provinciale? Quali caratteristiche di classificazione funzionale devono avere per essere tali? Sono forse tutti i servizi considerati sovrazonali? Inoltre la prima virgola delle disposizioni deve essere intesa come disgiuntiva - individuando pertanto da una parte la categoria dei servizi sanitari di interesse provinciale e dall'altra quelli di igiene e profilassi pubblica - oppure deve essere intesa come pleonastica, nel senso di restringere alla materia dell'igiene e profilassi pubblica i servizi sanitari di competenza della Provincia?

Resta comunque assodato il fatto che tali servizi devono essere attribuiti alla Provincia dalla legislazione statale e regionale e pertanto il problema dell'individuazione di tali competenze deve essere risolto sul piano del diritto positivo, facendo cioè riferimento esclusivamente a specifiche "attribuzioni legislative", tuttora da emanare.

Risulta naturalmente evidente l'importanza delle proposte che in materia verranno fatte e delle relative scelte legislative finali.

Vi è poi la tematica delle aree metropolitane che è stata oggetto di varie proposte ed il dibattito che ne è scaturito ha preso via via vigore tanto da scaturire in una delle più rilevanti novità contenute nella nuova riforma delle autonomie locali.

Il concetto di area metropolitana è quasi sempre connesso con quello di metropoli industriale i cui processi dinamici sono stati variamente analizzati da studiosi ed esperti. Un dato comunque appare certo ed è quello risultante dalla pura constatazione che nelle aree metropolitane esistono drammatici e gravi problemi nel campo dell'ecologia, dei servizi scolastici, della mobilità, dei servizi sanitari e ricreativi che attendono una efficace soluzione; che esiste anche un grave problema di coordinamento, di programmazione, di scelte unitarie.

Ecco dunque la necessità e l'urgenza dell'istituzione di una autorità metropolitana che eserciti su determinate aree quelle funzioni che attualmente risultano ancora affidate ai Comuni sulla base della vecchia e non funzionale normativa.

Nel prendere atto con soddisfazione, quindi, della riforma attuata dalla legge 142, si rileva tuttavia che la legge stessa tende a cristallizzare e bloccare nel tempo una realtà, come l'Area metropolitana, che, al pari di ogni cosa vivente, è in continua trasformazione e movimento sul territorio.

Nell'ambito dei problemi che più interessano da vicino, l'Area Metropolitana torinese sembra creare notevoli difficoltà a causa della configurazione orografica e delle differenze di carattere economico e

sociali presenti sul territorio provinciale. Gli elementi ed i parametri da utilizzare sono molteplici, possono portare ad aggregazioni spaziali sensibilmente diverse e, quasi certamente, alla necessità di creare una o più Province. In quest'ultimo caso, occorrerà trovare un equilibrio tra gestione dell'area metropolitana e quella delle aree risultanti senza mortificare queste ultime con dotazioni inadeguate.

In tema di risorse finanziarie, considerate come il necessario carburante per l'attuazione della riforma, occorre rilevare che i criteri di assegnazione vengono determinati in una sede diversa da quella locale. Il richiedere oggi l'autonomia finanziaria, risponde non ad interessi di carattere settoriale, bensì alla necessità di dare capacità decisionale alle Autonomie locali nonchè di determinare il loro sviluppo in termini qualitativi e quantitativi.

Oggi appare sempre di più come un postulato essenziale il fatto di superare l'attuale stato di mera rivendicazione di trasferimenti tra EE.LL. e Stato, favorendo la possibilità di rapporti informati alla più aperta e proficua collaborazione.

Inoltre, sempre sotto il profilo finanziario, il "ridisegno" delle funzioni deve essere necessariamente accompagnato dal "ridisegno" dei criteri per l'assegnazione dei trasferimenti erariali e regionali come, del resto, dispone l'art. 54 della legge, soprattutto ai commi 5, 6, 9 e 10, nonchè al comma 11 il quale fornisce indicazioni per la determinazione dell'ammontare complessivo dei trasferimenti e dei fondi da attribuire agli enti locali in base ai parametri fissati dalla legge per ciascuno degli anni previsti dal bilancio dello Stato e non riducibile nel triennio.

L'art. 54 assume quindi un impegno molto preciso, autonomista, che tuttavia le disposizioni sulla finanza locale smentiscono chiaramente.
Non si dovrebbe aumentare la forbice tra proposte legislative in grado di rinnovare e riqualificare il nostro quadro politico e istituzionale e la tendenza a contenere la spesa dello Stato con tagli che sacrificano le Autonomie Locali. E' questa una vecchia visione degli EE.LL. che costringe ad operare con difficoltà e a gestire solo l'emergenza.
Infine, il problema delle acquisizioni delle risorse non può e non deve essere, però limitato a quelle finanziarie, ma deve riguardare anche l'appropriato e adeguato utilizzo delle risorse umane e patrimoniali attraverso l'adozione di provvedimenti di mobilità del personale da e per enti prima competenti, e di trasferimenti dei relativi locali ed arredi.
Dalla necessità dell'attuazione del procedimento normativo sopra delineato, discende altresì, risultandone connessa, la soluzione normativa del problema del reclutamento del personale, attualmente ingessato ed ingabbiato in un assurdo e poco produttivo sistema di contenimento.
Come è noto, gli attuali vincoli, imposti dal legislatore nazionale (cfr. legge 29.12.1988, n. 584 e successive modifiche ed integrazioni) non consentono l'assunzione di personale nel numero e, soprattutto, nelle professionalità - talvolta molto elevate e sofisticate - richiesti dalle esigenze di strutturazione e riordino del sistema organizzativo dell'ente locale, quale delineato dalla legge di riforma.
Il blocco delle assunzioni operato con la legge citata ha obbligato infatti gli enti ad utilizzare gli istituti della mobilità - sia interna

che esterna (cfr. D.P.C.M. 5.8.1988, n. 325) - delle assunzioni a termine, largamente deludenti e macchinosi quanto ai risultati ed alle speditezze delle procedure, soprattutto in relazione ai rapporti a termine (i cui titolari sono risultati non sufficientemente motivati per effetto della brevissima durata del rapporto - 60 gg. -) ovvero, nel migliore dei casi, cessano il servizio dopo aver acquisito un sufficiente patrimonio di esperienze lavorative, andato così perduto.

Ma è anche da rivedere la normativa generale (art. 16 della legge 28.2.187, n. 56), che regola le assunzioni del personale da adibire a mansioni per le quali è richiesto il requisito della scuola dell'obbligo (in pratica fino al 4° livello), le quali possono essere effettuate solo ricorrendo ai disoccupati iscritti nelle liste di collocamento.

L'irrazionalità di tale procedura è di tutta evidenza, in quanto non solo riduce l'area di reclutamento ai soli disoccupati (impedendo di fatto la mobilità tra la sfera privata e quella pubblica), ma limita enormente la scelta delle Amministrazioni in ordine ai nuovi profili lavorativi.

Occorrerà, quindi, anche per far fronte al fabbisogno lavorativo e per acquisire le professionalità che il nuovo ordinamento degli enti locali richiede, che il legislatore nazionale liberi ragionevolmente l'attuale sistema della costituzione e dello svolgimento del rapporto di lavoro dei dipendenti degli enti locali, dettando norme più razionali e produttive e soprattutto "calibrate" a misura della legge di riforma.

Da quanto sopra esposto, discende che la nuova legge di riforma delle Autonomie Locali necessita di grande attenzione e di un forte impegno da parte di tutti i soggetti istituzionali. Soprattutto richiede una

visione coordinata tra Stato, Regione, Province e Comuni dato che sulla stessa materia ora interagiscono interessi di più livelli di governo.
Questi Enti, tra le tante scelte, dovranno dare consistente forma agli aspetti di collaborazione. La legge 142 apre la strada ad una innovazione del sistema tentando il superamento del principio della separazione delle rispettive competenze.
Riuscire a percorrere bene, fino in fondo, questa strada, significa realizzare la riforma. E' per questo che si dichiara tutta la disponibilità ad offrire collaborazione, ma anche a chiederla.

Torino, 19 settembre 1990

Il Presidente
Luigi Sergio Ricca

ALLEGATO N. 4.

P R O V I N C I A D I G E N O V A

UFFICIO STUDI E PROGRAMMAZIONE

INDAGINE CONOSCITIVA SUI PROBLEMI
CONNESSI ALL'ATTUAZIONE DELLA LEGGE
8 GIUGNO 1990, N. 142,
"ORDINAMENTO DELLE AUTONOMIE LOCALI"

Roma, 19 settembre 1990

Camera dei Deputati, Commissione I,
Affari Costituzionali, della Presidenza
del Consiglio e Interni

a) FUNZIONI

La prima perplessità di ordine generale che emerge dalla lettura della nuova normativa riguarda la mancata previsione di un meccanismo di garanzia per il caso in cui le Regioni non provvedano alla riallocazione di funzioni ad esse attribuita dall'art. 3.

Si tratta di un compito che l'attuale distribuzione delle competenze rende necessario e pertanto, occorre che sia le Regioni sia, per quanto di sua competenza, lo Stato vi provvedano con la dovuta sollecitudine.

In assenza di tali provvedimenti, Province e Comuni verrebbero a porsi, nell'esercizio delle funzioni attribuite, in una posizione destinata a produrre interventi disorganici in un quadro inevitabilmente segnato da conflitti e sovrapposizioni.

Del resto, in altri punti della legge sono previsti interventi sostitutivi per il caso di inerzia delle Regioni; si pensi, a titolo di esempio, ai poteri attribuiti al Governo dall'art. 21, comma 3° e 4°, per ovviare a mancanze o ritardi regionali in sede di riordino delle circoscrizioni territoriali dei comuni dell'area

metropolitana e di delimitazione territoriale di ciascuna area metropolitana.

Va, inoltre, osservato che una mera redistribuzione delle competenze risulterebbe oltremodo problematica se con essa non si provvedesse sia ad individuare gli aspetti finanziari sia a valutare i maggiori "carichi" operativi della Provincia, i cui organici sono rapportati alle attuali funzioni.

La legge 142/90 è, come è noto, prevalentemente una legge di principi e come tale, deve essere integrata con successivi provvedimenti legislativi.

Per quanto riguarda in particolare quelli destinati a regolamentare le funzioni, va posto in rilievo come in molti settori non ci si possa limitare ad interventi parziali, relativi a singoli soggetti coinvolti o a particolari aspetti della materia trattata, ma come sia, al contrario, necessario operare riorganizzazioni globali ed organiche, in grado di porre ordine in quelle

situazioni caratterizzate da disordine e incongruenze che si rinvengono con preoccupante frequenza nell'attuale legislazione.

Emblematico in proposito appare quanto viene a verificarsi in tema di servizi sanitari, dove l'articolo 14, comma 1° lettera h inserisce, nell'ambito del Sistema Sanitario Nazionale, attualmente articolato su Stato Regioni e Comuni, un quarto soggetto, la Provincia, la cui presenza determina l'opportunità di un accurato ripensamento della disciplina in oggi vigente, di cui il Parlamento dovrà tener conto nell'esame del disegno di riforma della legge 833/78.

Analogo rilievo può essere fatto in materia di istruzione, le competenze sulla quale sono attualmente divise in maniera disorganica tra una pluralità di soggetti.

b) AREA METROPOLITANA

Posto che, come recita testualmente il comma 4° dell'art. 17, "nell'area metropolitana la provincia si configura come autorità metropolitana" e che, al comma 2° dell'art. 18, è stabilito che "alla città metropolitana si applicano le norme relative alle province, in quanto compatibili" e che, pertanto, gli organi dell'attuale Provincia dovrebbero continuare ad operare come organi della città metropolitana, così come è emerso anche nell'ambito di precedenti audizioni svolte presso questa Commissione, si ravvisa la necessità di approfondimenti sui seguenti aspetti, che non sembrano delineati con sufficiente chiarezza né nella legge né nella circolare ministeriale:

- se sia opportuno e se sì, fino a che punto tenere conto, nell'ambito dello statuto delle Province destinate a diventare Città Metropolitane, della loro futura trasformazione e quindi, della possibilità di elaborare oggi uno statuto in grado di essere, almeno in parte, recuperabile in sede di predisposizione di quello del futuro Ente, specialmente per quanto concerne l'ordinamento dei servizi pubblici

(problematica che, tra l'altro, si ripropone, in termini analoghi, anche per i Comuni che, presumibilmente, verranno inseriti nella Città Metropolitana);

- assenza di previsioni circa le scadenze temporali da osservarsi da parte delle Città Metropolitane per la redazione del proprio statuto, quando, al contrario, tali scadenze sono indicate per gli altri Enti Locali dall'art. 59, comma 1°;
- applicabilità o meno, in via transitoria, dello statuto della Provincia alla Città Metropolitana, in attesa che quest'ultima deliberi il proprio statuto.

Non v'è dubbio che l'istituzione dell'autorità metropolitana comporta nuovi oneri in termini di risorse finanziarie, di strutture, di professionalità, oneri che il nuovo ordinamento fa ricadere sulla Provincia interessata.

Visto che la legge 142, laddove prevede l'istituzione di nuove Province, stabilisce espressamente che le preesistenti garantiscano alle nuove "personale, beni, strumenti operativi e risorse finanziarie adeguati", non si capisce

perché analoga previsione non si rinvenga a carico degli Enti - Regione e Comuni - ai quali sono sottratte funzioni a favore della Città Metropolitana al momento della sua costituzione.

Le conseguenze dell'assenza di tale previsione appaiono, poi, del tutto insostenibili, qualora l'istituzione della Città Metropolitana sia accompagnata dalla creazione di una nuova Provincia, come potrebbe verificarsi nell'area genovese per quanto riguarda la zona del Tigullio, poiché l'art. 17, comma 3°, nel richiamare a questo proposito il disposto dell'art. 16, comma 2°, lettera g), pone a carico della vecchia Provincia anche gli oneri per la creazione della nuova.

c) PROGRAMMAZIONE

Indubbiamente uno degli aspetti più innovativi della legge 142 è costituito dall'attribuzione alla Provincia di nuovi compiti in materia di programmazione (art. 15), che vanno ad interferire con l'attuale legislazione regionale sull'argomento.

A questo proposito, non c'è solo un problema di riconoscimento all'Ente Provincia del ruolo qualificante che è chiamato a ricoprire, da attuarsi nell'immediato futuro, mediante il necessario adeguamento del quadro normativo regionale, ma sorgono anche, già in questa fase transitoria, problemi di ordine pratico.

Alla luce della vigente legislazione in materia della Regione Liguria, si possono individuare, a titolo esemplificativo, le seguenti questioni.

Il Piano Territoriale di Coordinamento per gli insediamenti produttivi nell'area centrale ligure è stato adottato dalla Giunta Regionale in applicazione della L.R. 39/84 ed è attualmente all'esame dei Comuni per la formulazione delle loro osservazioni, per poi passare all'approvazione definitiva del Consiglio regionale.

A questo punto, ci si chiede se sia opportuno e/o legittimo che la Regione porti a compimento il procedimento in atto, alla luce delle disposizioni stabilite dal nuovo ordinamento che attribuiscono alla Provincia la competenza a predisporre e ad adottare il Piano Territoriale di Coordinamento (art. 15, comma 2°).

Peraltro, si fa presente che la stessa Regione Liguria ha già provveduto, per lo stesso motivo, a sospendere le procedure previste dalla L.R. 16 dicembre 1988 n. 71 relative alla formazione del nuovo Programma Regionale di Sviluppo e per quanto attiene i Piani pluriennali di sviluppo socio-economico delle Comunità Montane, anch'essi ora soggetti all'approvazione della Provincia in base al disposto dell'art. 29, comma 5°, della legge 142, a considerare quelli vigenti aggiornabili e integrabili attraverso i previsti programmi-stralcio annuali, in attesa della legge regionale di riordino di tali enti prevista dall'art. 61, comma 2°.

d) CONTROLLI

In tema di controlli, vista la perdurante presenza di interpretazioni profondamente differenti sull'argomento, ci si chiede se il controllo del CO.RE.CO. sugli atti della Giunta continui ad avere carattere generale, secondo quanto previsto dalla legge 62/1953, come richiamata dall'art. 61, comma 4°, della legge 142/90 oppure se debbano ritenersi ormai vigenti le nuove norme che prevedono il controllo sugli atti della Giunta solo per determinate materie e nei limiti delle illegittimità denunciate (art. 45).

e) **BILANCIO**

L'art. 55 stabilisce il termine del 31 ottobre per l'approvazione, da parte dei consigli comunali e provinciali, del bilancio di previsione per l'esercizio 1991 corredato della relazione previsionale e programmatica e del bilancio pluriennale.

Inoltre l'art. 1 - quater del decreto legge 55/83 prevede che il consiglio abbia 30 giorni di tempo per l'esame del bilancio, pertanto la giunta dovrebbe presentare il documento contabile entro il settembre 1990.

In caso di inosservanza dei termini indicati, la legge prevede - art. 39, 1° comma lettera c), lo scioglimento del consiglio con decreto del Presidente della Repubblica.

Considerato che attualmente manca lo strumento normativo finanziario per la formazione del bilancio, ci si chiede come sia possibile rispettare simili scadenze.

P R O V I N C I A D I G E N O V A

OSSERVAZIONI E QUESTIONI INTERPRETATIVE SORTE IN SEDE DI ATTUAZIONE DELLA LEGGE 142/90

Roma, 19 settembre 1990

Camera dei Deputati, Commissione I,
Affari Costituzionali, della Presidenza
del Consiglio e Interni

OSSERVAZIONI E QUESTIONI INTERPRETATIVE SORTE IN SEDE DI ATTUAZIONE DELLA LEGGE 142/90

1) Art.3 - art. 4 - art. 5

Per quanto concerne le funzioni amministrative delegate dalla Regione ai sensi dell'art. 118 Cost. si ritiene opportuno porre in evidenza la necessità che i soggetti deputati a coordinare la materia dal punto di vista legislativo, in particolare la Regione, operino in tal senso con la massima armonia ed organicità possibile.
Infatti si rammenta che i nuovi compiti istituzionali delle Province previsti dall'art. 14 della legge di riforma non fanno riferimento a numerosi settori di intervento in cui la Regione Liguria ha pur delegato, soprattutto nei tempi più recenti, importanti funzioni amministrative alle amministrazioni provinciali.
La stessa attenzione dovrà essere posta in occasione della formulazione dello Statuto e degli strumenti regolamentari che l'Amministrazione dovrà approntare nei modi e nei termini previsti dalla legge 142.

2) Art. 14, comma 1°, lett. c)

Data per scontata la definizione di "beni culturali" in primo luogo sarebbe bene puntualizzare se la parola "valorizzazione" è già definitiva di sé stessa ovvero va

intesa in senso più generale quindi anche comprensiva del concetto "tutela". (cfr. successivo art. 19 lettera c).

Dal momento che, sulla base delle leggi vigenti, molti organismi (statali e locali) sono deputati a tale funzione sembra di poter dire che l'attività delle Province (come compito obbligatorio) in questo settore, debba, almeno per il momento, essere orientata anche alla luce dei contenuti dei punti 1 e 2 dell'art. 3 della presente legge, allo svolgimento di quei compiti amministrativi che trovano in senso lato punti di riferimento nella possibilità legislativa delle Regioni. Un primo chiarimento e conforto in questo senso è molto importante per iniziare a riempire di contenuti questo nuovo compito affidato alla Provincia.

3) **Art. 14, comma 1°, lettera i)**

In materia di istruzione secondaria di secondo grado, le competenze sono attualmente divise in modo poco organico tra diversi soggetti istituzionali; sarebbe, pertanto, necessario un intervento chiarificatore da parte del legislatore.

4) **Art. 45**

- Necessità di approfondire il comportamento da seguire in merito al controllo sugli atti esercitato dal CO.RE-.CO.

- Se il controllo del CO.RE.CO. sugli atti della Giunta continui ad avere carattere generale, secondo quanto previsto dalla legge 62/1953 o se debbano ritenersi ormai vigenti le nuove norme che prevedono il controllo sugli atti della Giunta solo per determinate materie e nei limiti delle illegittimità denunciate (art. 45).

5) **Art. 57**

Com'è noto l'art. 57 della legge 142/1990 prevede l'elezione di un Collegio di revisori del conto, composto da tre Membri che durano in carica un triennio e collaborano con il Consiglio in conformità allo Statuto e al regolamento di contabilità".

Considerato l'anzidetto esplicito riferimento allo Statuto e al regolamento, si chiede se fino alla loro approvazione debbono applicarsi, ai sensi dell'art. 59 secondo e quinto comma, le disposizioni vigenti, vale a dire se per i consuntivi 1990 e 1991 i revisori debbono essere nominati ai sensi dell'art. 309 dell'abrogato T.U. 383/1934.

6) **Funzioni delegate**

Attualmente la Provincia svolge compiti delegati dalla Regione, che a volte rientrano nelle nuove funzioni ad essa attribuiti (es. caccia e pesca), altre volte ne sono esclusi (es. abusivismo edilizio).

Pur ritenendo che tali compiti dovranno continuare ad essere svolti dall'Ente delegato sino alla riallocazione delle competenze, potrebbe la Regine non provvedere ai necessari trasferimenti finanziari per lo svolgimento delle attuali deleghe?

ALLEGATO N. 5.

COMUNE DI FIRENZE

IL SINDACO

"Pro-memoria consegnato alla Regione Toscana in occasione della consultazione del Comune di Firenze" 17 settembre 1990

1. La nascita del governo metropolitano fiorentino è una grande occsione storica da cogliere nel modo migliore. Il Comune di Firenze intende contribuire alla definizione delle funzioni e alla delimitazione territoriale, con proprie specifiche e motivate proposte. Ne ha il diritto e il dovere come capoluogo dell'area metropolitana, e intende farlo con spirito di collaborazione verso la Regione Toscana e anche attraverso un sereno e costruttivo dibattito con i comuni interessati. Del resto il tema di un'autorità sovracomunale su quella che fu chiamata "la piana centrale metropolitana" fu posto fin dai primi anni '60, quando fu formato e adottato il piano regolatore che porta il nome di Edoardo Detti e che è ancora quello vigente, pur con tutte le successive varianti, mentre ci apprestiamo a concludere la definizione del nuovo.

Il tentativo di costruire un assetto istituzionale dell'area, attraverso l'associazione piano intercomunale fiorentino, comprendente 22 comuni, da Pontassieve a Prato, durò circa 20 anni, produsse un'ipotesi di pianificazione territoriale e infine abortì alla fine degli anni '70 in mancanza di una cornice legislativa che lo legittimasse.

Ma l'esigenza rimane, pur con le compromissioni ormai avvenute sul territorio ed ora può essere soddisfatta con la istituzione di un nuovo livello di governo locale stabilito dalla legge di riforma delle autonomie.

Le considerazioni che seguono hanno un carattere problematico perchè ancora non può esserci una posizione chiara e definita del Comune di Firenze, posizione che verrà formandosi nelle sedi proprie della Giunta e del Consiglio comunale nel prossimo futuro.

Esse però costituiscono, non una posizione personale, ma un primo orientamento della Giunta a seguito di una discussione avvenuta nell'ultima seduta.

2. L'area metropolitana deve coincidere con la Provincia, anche a seguito di una nuova delimitazione della circoscrizione provinciale. I poteri del governo metropolitano sono maggiori di quelli della Provincia, sia per espressa previsione della legge sia a seguito della attribuzione, da parte della legge regionale, di ulteriori funzioni, normalmente affidate ai Comuni, quando abbiano precipuo carattere sovracomunale.

In particolare alla Provincia spettano funzioni amministrative di area vasta su un territorio non necessariamente omogeneo, mentre al governo metropolitano spettano funzioni che devono essere esercitate su un territorio i cui insediamenti abbiano col Comune capoluogo rapporti di stretta integrazione.

La circoscrizione provinciale comprende dunque un territorio non necessariamente omogeneo, anzi, di norma, non omogeneo, mentre la circoscrizione metropolitana deve comprendere un territorio omogeneo.

Le principali diversità di funzioni tra Provincia e governo metropolitano riguardano prevalentemente l'assetto del territorio.

Infatti la Provincia adotta il piano territoriale di coordinamento, mentre il governo metropolitano ha il compito della pianificazione territoriale dell'area metropolitana. In altri termini, la Provincia coordina piani comunali diversi, mentre il governo metropolitano provvede ad un unico piano di area.

3. Rispetto a questo disegno istituzionale, la legge vigente pone indubbiamente un problema: quello della contemporanea previsione della istituzione dell'area metropolitana di Firenze e della Provincia di Prato.

Se infatti ci si limitasse a compiere un'operazione semplicistica di istituzione della nuova provincia di Prato e di istituzione del governo metropolitano di Firenze, lasciando immutata l'attuale circoscrizione provinciale, escluso il territorio pratese, si arriverebbe al paradossale risultato di sottrarre all'area metropolitana un territorio con essa omogeneo e di includervi, invece, territori rispetto ad essa non omogenei.

Inoltre ai comuni di questi ultimi territori dovrebbero essere sottratte funzioni, a favore del governo metropolitano, in assenza del necessario presupposto della stretta integrazione territoriale che sola giustifica la gestione sovracomunale "di servizi essenziali alla vita sociale".

Va precisato che l'area omogenea, estendendosi dall'alto Valdarno al territorio pratese (per non parlare del territorio pistoiese onde evitare ulteriori complicazioni) può ben comprendere, come del resto avvenne col piano intercomunale fiorentino, i comuni delle valli afferenti del Mugello, del Chianti, della Sieve, dell'Elsa e del basso Valdarno.

Ci si limita in questa fase a porre il problema, senza pervenire ad alcuna conclusione che spetterà comunque alla Regione e per la quale peraltro ci si riserva di avanzare proposte definite nel prosieguo del tempo.

4. Va aggiunta una ulteriore considerazione sulla previsione dell'art. 20 della legge circa il riordino delle circoscrizioni comunali anche mediante la istituzione di nuovi comuni per scorporo da aree di intensa urbanizzazione.

Tenuto anche conto delle limitate dimensioni del territorio comunale, si ritiene che la integrità del Comune di Firenze debba essere mantenuta e chè le attuali 5 circoscrizioni debbano mantenere il loro carattere di organi di decentramento, sia pure con poteri maggiori rispetto a quelli attribuiti ai precedenti 14 Consigli di Quartiere.

Si osserva, incidentalmente, che lo smembramento degli attuali comuni - e quindi non solo di Firenze - sembra rispondere ad un astratto disegno di ingegneria istituzionale che comporterebbe, se attuato, grandi difficoltà e che in ogni caso produrrebbe, come insegna l'esperienza, una moltiplicazione del personale dipendente.

Documentazione consegnata dalla Provincia di Bologna.

ALLEGATO N. 6.

La nuova legge sulle autonomie locali ha fatto il suo ingresso nel mondo politico-amministrativo, delle istituzioni, del diritto, con effetti di grande innovazione.

Nonostante questa legge si sia presentata con la ferma volontà di esprimere una decisa svolta, non sembra abbia avuto in nessuna parte del nostro Paese effetti eccessivamente traumatici nè tanto meno dirompenti. Ciò dimostra che il Parlamento ha saputo ben calibrare il vigore e la forza del suo irrompere nel mondo dei governi locali.

La Provincia di Bologna, con opportuni dosaggi interpretativi, è riuscita a superare le fasi iniziali del mandato, con riferimento allo svolgimento delle sedute consiliari, alla suddivisione delle competenze tra gli organi, ai controlli, ecc., in un mix di operatività che non ha escluso e non esclude fasi intermedie e forse qualche ibridismo.

Si è cercato, in ogni caso, di contemperare la comprensione delle grandi novità potenziali ed in fieri, insite nella nuova legge, con il fluire dell'operatività di tutti i giorni e le esigenze di immediata funzionalità degli organi, in relazione ai programmi ed anche ai fatti e agli avvenimenti che incidono nella vita della collettività e quindi delle Amministrazioni locali.

Vi sono parecchi problemi da affrontare e di vario ordine.

Volendo riassumere ed attendendo su questi anche specifiche richieste, in questa audizione, rispetto alle modalità operative, ai metodi che si intendono adottare, e agli obiettivi che si intendono conseguire, farò una rapida carrellata.

C'è il problema delle funzioni dell'Ente Provincia: quelle proprie, quelle attribuite, quelle delegate. Ma prima di esso c'è quello della sua connotazione di fondo: cura gli interessi e promuove lo sviluppo della comunità provinciale ma non è rappresentativo della propria comunità. Dovendosi quindi escludere il carattere di esponenzialità della collettività amministrata, il carattere precipuo dell'Ente Provincia è certamente quello dell'intermediazione che, appunto, è suo proprio e tipico. Ed è su questo e su ciò che significa Ente Intermedio che occorre discutere ed approfondire.

C'è tutta una serie di questioni rispetto all'assetto, alle strutture, alle attribuzioni che andrà risolto con lo statuto. E quindi c'è il problema di metodo prima che di merito della strada che ci deve portare ad avere, in tempi brevi, questo importantissimo strumento che dovrà esprimere la peculiarità dell'Ente, la sua vera e sostanziale autonomia, nell'ambito dei principi generali dell'ordinamento e delle leggi dello Stato, ma, certamente, realizzando un processo di importante delegificazione che dovrebbe dare vitalità, spontaneità, creatività all'azione degli Enti locali e divenire quindi il presupposto di una maggiore efficienza ed efficacia della loro azione.

Questo, anche perchè lo statuto credo debba intendersi non come qualche cosa di statico e definito, una volta per tutte, ma come strumento che, con certe procedure, possa via via sempre adeguarsi alle nuove e diverse esigenze. Cioè, come strumento di certezza e chiarezza giuridica, ma anche come strumento che ha in sè la capacità di rinnovarsi.

A tempi brevi occorre fissare i modi più convincenti per raggiungere il risultato che veda il massimo apporto sul piano conoscitivo, delle idee, delle finalità in una integrazione ragionata e in qualche modo diretta, di metodo e di sostanza.

Occorre anche una interpretazione, la più chiara possibile, di ciò che lo statuto deve disciplinare, in una visione che, per quanto ci riguarda, ha optato ed opta per la nascita di statuti che siano più che possibile espressione diretta degli Enti al di fuori di schemi precostituiti.

Molti aspetti sono degni di attenzione e molto problematici.

Occorre avere chiaro il rapporto tra norme statutarie e processo di delegificazione, il rapporto tra statuto e principi generali dell'ordinamento. Inoltre, c'è da approfondire la distinzione fra ciò che dev'essere oggetto di disciplina regolamentare e ciò che dev'essere oggetto di disciplina statutaria. Una parte molto innovativa sarà costituita dalla disciplina degli istituti di partecipazione. C'è infine un importantissimo problema di raccordo e di applicazione rispetto alla nuova legge sul procedimento amministrativo e sul diritto di accesso ai documenti amministrativi.

Quando si parla di funzioni e particolarmente di funzioni e compiti di programmazione, dobbiamo sottolineare l'importanza che ha in materia la legge regionale, per consentire il concorso dei Comuni e delle Province alla programmazione socio-economica e alla pianificazione territoriale.

C'è un'aspettativa forte perchè la Regione faccia la sua parte fondamentale, la faccia presto e la faccia bene. Gli strumenti li ha o li dovrebbe istituire. Quindi è una questione di volontà o ancor meglio una capacità di compenetrazione e comprensione dello spirito di questa legge.

Abbiamo aspettato quasi mezzo secolo per la riforma della legge comunale e provinciale. La legge nuova offre strumenti, tempi, modalità e poteri sostitutivi. Chiediamo che la nostra fiducia sia corroborata dall'attenzione del Parlamento che mi sembra si stia pienamente dimostrando già con questa audizione e con quelle che l'hanno preceduta e che la seguiranno. Certo è che senza una legislazione regionale di base adeguata non ci sarà il decollo effettivo delle autonomie. Ed è anche certo che la qualità delle leggi regionali è alla base dello stesso spessore qualitativo dell'azione degli Enti locali rinnovati.

Non sorprenda il rilievo che stiamo dando all'importanza della legislazione regionale per l'attuazione della riforma. E' la legge regionale che deve, con l'apporto delle Province, individuare precisamente le funzioni preparatorie, deve fare un quadro, una rappresentazione razionale di tali funzioni in rapporto ai Comuni e alla Regione stessa.

Sotto questo aspetto la nuova legge sulle autonomie forse presenta qualche elemento di dubbio e di non chiarezza. E appunto ci aspettiamo una illustrazione, uno sviluppo di quanto non ancora perfettamente delineato o comunque in qualche modo inespresso, da parte della legge regionale.

Come ci aspettiamo che sia reso effettivo un aspetto veramente innovativo, nello spirito di una semplificazione dei livelli di governo e

di una concezione ordinamentale dello Stato in generale e dello stato delle autonomie, un aspetto veramente innovativo che finalmente questa legge ha in sè. Parliamo del vincolo che hanno gli Enti e le Amministrazioni pubbliche in generale di conformarsi ai piani territoriali di coordinamento e di tenere conto dei programmi pluriennali delle Province.

La Provincia di Bologna sarà tra quelle che dovranno trasformarsi in autorità metropolitana, con specifica potestà statutaria e con la denominazione di città metropolitana.

E' dunque la Provincia che diventa città metropolitana. In fase transitoria alla città metropolitana si applicano le norme relative alla Provincia.

Vi sono molte questioni sull'area metropolitana: la delimitazione territoriale, il risalto degli aspetti funzionali rispetto a quelli strutturali o viceversa e le relative priorità, l'individuazione delle funzioni.

Sotto quest'ultimo aspetto l'esegesi e la combinazione degli artt. 14 e 15 con l'art. 19 della nuova legge non è così semplice come potrebbe sembrare con la semplice formula che le funzioni assegnate al governo metropolitano sono quelle analiticamente elencate all'art. 19 che si aggiungono a quelle normalmente rimesse all'Ente Provincia.

Anche qui la legge regionale rivestirà una funzione essenziale nel senso di avere un quadro chiaro, nitido, da cui possa trarsi una effettiva possibilità di eliminazione di assurde ed anacronistiche sovrapposizioni, concorrenze, spezzettature di funzioni. Tutto ciò non toglie che laddove sia prevista vi siano funzioni integrate e complementari.

La complessità della materia è comunque tale da mettere a dura prova il legislatore regionale.

Altro argomento di grande interesse è quello che riguarda i servizi pubblici locali (l'art. 22), le forme di gestione, tra cui spicca anche qualche istituto del tutto nuovo e del tutto degno di nota, come l'istituzione per l'esercizio dei servizi sociali.

In questo contesto si pone la questione della sorte e della trasformazione degli attuali consorzi di servizi (acqua, gas, trasporti, rifiuti, ecc.) che già oggi, almeno per la provincia di Bologna, hanno una valenza che copre tutto il territorio provinciale. Si pongono qui anche alcune interessanti questioni giuridiche oltre che di linea e di indirizzo generale di politica amministrativa.

Un altro istituto, introdotto dalla nuova legge all'art. 27, i raccordi di programma, rappresenta una novità. E' uno strumento di cooperazione che va attentamente valutato e studiato.

Bisogna cercare di comprendere profondamente il ruolo che hanno il Consiglio e le Commissioni e quello che ha la Giunta, affinchè possa espletarsi, nella sua configurazione a regime, l'attività dell'Ente.

Così come altro tipo di rapporti che la legge fruttuosamente, mi sembra, delinea è quello tra pubblici amministratori e dirigenti, nel cui ambito ricevono particolare espressione la Segreteria Generale (il

Segretario e il Vice Segretario), il Responsabile finanziario e il Direttore della Ragioneria, nonchè i Responsabili dei Servizi.

A questo proposito ci sembra di dover ribadire il carattere di ausilio, di consulenza, essenzialmente professionale che deve avere l'apporto di queste figure nei confronti delle proposte di deliberazione: quindi un apporto consentaneo e agevolante l'attività dell'Ente, affinchè appunto, questa attività si svolga in maniera tecnicamente, contabilmente e giuridicamente valida. Non si tratta di una prima fase di controllo ma di una necessaria consulenza rispetto alle regole tecniche, contabili e alla conformità alla legge degli atti. Il controllo in senso stretto rimane al Comitato Regionale di Controllo nelle limitate forme e modalità previste (iniziativa della Giunta e richiesta da parte dei Consiglieri su determinati e specifici atti di Giunta, oltre che su tutti gli atti deliberativi del Consiglio).

Rispetto alla distribuzione delle funzioni tra amministratori e dirigenti e alle relative responsabilità e al quadro dei rapporti tra massimi organi collegiali e monocratici dell'Ente e la dirigenza dell'Ente stesso siamo in una interessante fase di rodaggio che va attentamente studiata, valutata, sperimentata per poi definire norme chiare in sede di regolamento dell'Ente medesimo.

ALLEGATO N. 7.

COMUNE DI VENEZIA

IL SINDACO

LEGGE N.142 - RELAZIONE

A circa tre mesi dall'entrata in vigore della Legge 8 giugno 1990 n.142 sull'ordinamento delle autonomie locali, sono opportune alcune considerazioni atte ad evidenziare l'impatto che una normativa così nuova e per alcuni aspetti "rivoluzionaria" ha avuto sul Comune.

= **ORGANI** =

L'aspetto che più di ogni altro ha inciso nel funzionamento dell'istituzione è da rinvenirsi nella modificazione delle competenze tra gli organi collegiali.

In verità le attribuzioni del Consiglio previste all'inizio del secolo dalla Legge Comunale e Provinciale del 1915 erano diventate col trascorrere dei decenni sempre meno attuali, poco rispondenti alle esigenze di celerità di una società dinamica ed in continua evoluzione quale quella attuale.

Se il Consiglio, infatti, allora poteva considerarsi un organo amministrativo in grado di far fronte e rispondere alle esigenze di una società comunale ancora prevalentemente contadina e poco industriale, con compiti ben precisi e delimitati, non poteva, logicamente, assolvere con la dovuta tempestività i molteplici e sempre più numerosi compiti che il legislatore ha vieppiù assegnato al Comune.

Si è, in sostanza, assistito nel corso degli anni ad una trasformazione del Consiglio Comunale, all'inizio organo previsto dal legislatore del 1915 come prevalentemente amministrativo, in organo a carattere prevalentemente politico, pronto a dibattere e dissertare su tutte le più varie tematiche suggerite dalla realtà di una società moderna, ma proprio per questo non più in grado di assolvere alle funzioni di "amministratore" dell'Ente.

A ciò si aggiunga la composizione dell'organo consiliare avente il carattere, per il numero di componenti di una vera e propria assemblea pletorica nella quale sono spesso rappresentate le più svariate istanze della "societas" comunale. Organo,perciò,

più adatto a dibattere che non a fornire soluzione immediata e pronta ai problemi della vita quotidiana comunale, che esigono una molteplicità di deliberazioni da emanare celermente per dare concretezza, tempestività ed efficienza ad una azione amministrativa in grado di tutelare il pubblico interesse.

Sia pure dopo 75 anni il legislatore ha quindi operato questa inversione di competenze tra la Giunta ed il Consiglio investendo la prima delle competenze inerenti gli atti di amministrazione e riservando al secondo solo compiti di indirizzo e controllo su ben delimitati atti fondamentali.

Il mutamento di competenze tra gli organi collegiali ha difatto comportato una maggiore celerità nell'assunzione delle decisioni con conseguente più sollecita risposta ai problemi della realtà locale.

= **CONTROLLI** =

Se le competenze degli organi, così come delineate dalla Legge n.142, costituiscono un punto di arrivo per quelle che erano le attese di amministratori, segretari, dirigenti e della stessa dottrina, almeno di quella post-bellica, non di minore importanza è, però, la riforma dei controlli sugli atti, ora molto più rispondenti al dettato costituzionale.

Nella vecchia normativa, infatti, l'iter dell'atto amministrativo era notevolmente appesantito da controlli che spesso, sotto la parvenza di pretesi vizi di legittimità, riguardavano, invece, in concreto obiezioni di merito da parte del Comitato di Controllo e relative sezioni.

Ciò significava oltre che un rallentamento dell'operatività delle decisioni amministrative anche una mortificazione dell'autonomia dell'ente locale, sancita dagli articoli 5 e 128 della Costituzione, ma poi di fatto negata ed inceppata da burocraticismi e formalismi di dubbia utilità. Si assisteva ad una contraddizione tra la tanto conclamata autonomia del Comune, ente in grado di darsi organi eletti dai propri cittadini dotato di proprie strutture amministrative e tecniche spesso di livello elevato, ma impossibilitato in concreto a

rispondere con speditezza ai bisogni, spesso più elementari, della cittadinanza per la necessità, sancita dalla vecchia legislazione, di sottostare a controlli di un organismo, esterno all'apparato comunale, e di conseguenza poco sensibile a valutarne i bisogni concreti.

La riforma apportata ai controlli dalla Legge n.142 limita l'esame delle Sezioni dei Comitati alle deliberazioni consiliari, ormai notevolmente ridotte di numero, mentre su quelle di Giunta il controllo è eventuale.

Giustamente il legislatore ha dato questa volta fiducia al Comune ed alle sue strutture politico-burocratiche sancendo l'esecutività delle deliberazioni dopo la pubblicazione all'Albo Pretorio per il tempo prescritto. La fiducia, peraltro, non è stata completa e per alcune deliberazioni è stata prescritta la comunicazione ai capigruppo consiliari, con possibilità di sottoporle a controllo ove richiesto da un terzo dei consiglieri assegnati.

Tale controllo si estende, alla fine, a tutte le deliberazioni se il terzo dei consiglieri le ritenga viziate di incompetenza o in contrasto con atti fondamentali del Consiglio.

Lo scopo di quanto sopra è evidente: il legislatore si è preoccupato, in un sano sistema democratico, di tutelare i diritti delle minoranze consiliari garantendo la possibilità di un'ampia informazione sugli atti della Giunta.

Il sistema scelto, peraltro, non appare più consono a raggiungere l'effetto sperato ed anzi si presta al pericolo di provocare rallentamenti nell'attività amministrativa sino al punto di paralizzare gli effetti della riforma. Un'eventuale "filibusterig" del terzo dei consiglieri potrebbe, infatti, risolversi nella richiesta di invio alla Sezione di Controllo di tutte le deliberazioni approvate in una seduta e, in un grosso Comune, sono tante. La conseguenza sarebbe che la vecchia normativa, appena uscita dalla porta, rientrerebbe dalla finestra.

Vanno, pertanto, studiati meccanismi più semplici atti ad assicurare ai rappresentanti del Consiglio una congrua informazione sulle cose che contano e a poter chiedere l'invio alle

Sezioni di Controllo solo di deliberazioni che superano determinati importi.

Del resto, lo spirito della riforma è quello di assegnare al Consiglio la competenza solo su atti fondamentali ben determinati i quali vanno sottoposti a controllo.

Quanto sopra per assicurare all'ente locale un'amministrazione celere, concreta ed al passo con i tempi.

= **CITTA' METROPOLITANA** =

Un aspetto che in questa sede va solo accennato ma sul quale occorrerà un attento riesame anche in sede legislativa è quello delle cosiddette aree metropolitane. Non c'è dubbio che l'inserimento di una città tra dette aree sia da un lato esponenziale di una serie di problemi esistenti in un determinato territorio che esigono il superamento dei vecchi schemi degli enti locali territoriali articolati in Regioni, Province e Comuni. Dall'altro, detto inserimento rappresenta anche un titolo di merito per le città che ne fanno parte.

La soluzione scelta, però, dal legislatore in ordine alle aree metropolitane appare caotica e contraddittoria.

La contraddizione è evidente: si parte dalla considerazione che in nove comune del territorio nazionale le attività economiche, i servizi essenziali alla vita sociale, le relazioni culturali e le caratteristiche territoriali hanno rapporti di stretta integrazione con altri comuni. Si penserebbe di conseguenza che il grande, il grosso Comune metropolitano, il sole attorno al quale dovrebbero gravitare i Comuni più piccoli, dovrebbe fungere da catalizzatore e costituire un centro dal quale si diramano e trovano logica coesione ed uniformità di indirizzo, tutta una serie di decisioni in ordine a servizi interessanti la più vasta area metropolitana.

Questa soluzione oltre che logica appare ovvia ed elementare, e di immediata comprensibilità per l'uomo della strada.

Il legislatore, invece, parte dall'analisi del territorio, del megacomune, per arrivare ... alla provincia che, in base al 4^ comma dell'art.17, si configura come autorità metropolitana con specifica potestà statutaria ed assume la denominazione di "città metropolitana".

Soluzione quindi contraddittoria perchè dall'analisi di una realtà esistente intorno all'effettivo Comune metropolitano crea artificiosamente la "Provincia metropolitana" che tanto sa di ottocentesco bonapartismo.

Soluzione, altresì, caotica perchè all'interno di aree integrate va a creare diversi sindaci, alcuni chiamati metropolitani, rendendo difficile per il cittadino orientarsi nei meandri di enti con competenze che si intrecciano.

La soluzione più semplice sarebbe stata, ma fortunamente si è ancora in tempo, quella di creare il Comune Metropolitano come "autorità" in grado di deliberare e gestire una serie di servizi essenziali pertinenti l'area metropolitana e ridurre le funzioni della Provincia o delle Province contermini in detta area.

Tale soluzione sarebbe costituzionalmente compatibile ed avrebbe il vantaggio della chiarezza.

Recenti esperienze, infatti, dimostrano che sono maturi i tempi per una legislazione che risulti chiara, non artificiosa e di immediata intellegibilità anche per "i non addetti ai lavori".

L'esperienza della Legge n.278 sul decentramento, della Legge n.833 istitutiva delle unità sanitarie locali o delle leggi istitutive dei comprensori, testimoniano che quando il legislatore non ha la mano felice è costretto a rivedere la normativa ma, nelle more che ciò avvenga, è la collettività a subirne gli svantaggi.

= PARERI DEI DIRIGENTI =

L'art.53 prevede l'obbligo di richiedere su ogni proposta di deliberazione il parere del responsabile del servizio, del responsabile della ragioneria e del segretario generale.

Dopo un'iniziale fase di assestamento dovuta ad una logica preoccupazione degli interessati in ordine alle responsabilità previste dalla legge, si è passati ad una fase attuativa della normativa vigente.

Sulle proposte di deliberazione viene, infatti, apposto un timbro da parte dei dirigenti responsabili contenente il richiamo all'art.53 della legge ed il parere favorevole (o, eventualmente, i motivi in base ai quali il parere non è favorevole) ed infine la firma.

In sintesi può affermarsi per quanto riguarda il Comune di Venezia che la riforma ha comportato i seguenti effetti:

ORGANI il mutamento di competenze si è risolto in una più celere attività amministrativa. Le proposte di deliberazione impiegavano per essere approvate dal Consiglio anche 5 e più mesi, dovendo sottostare, in precedenza, al parere delle competenti Commissioni consiliari e spesso, se richiesto, al dibattito in Consiglio, con conseguente accumularsi di notevoli quantità di provvedimenti all'o.d.g. e rallentamento dell'attività amministrativa.
Il passaggio di competenze alla Giunta ha ridotto l'iter dei provvedimenti di tre ed, alle volte, anche più mesi, accelerando la capacità d'intervento dell'Amministrazione Comunale nella soluzione dei problemi cittadini.

CONTROLLI l'innovazione di non dover trasmettere agli organi di controllo esterni, dal momento che le proposte di deliberazione sono, comunque, controllate all'interno del Comune dagli uffici competenti, si traduce in un risparmio di tempo che va da un minimo di un mese, sino a 4 e più mesi.

Poteva, infatti, avvenire che dopo l'invio in Sezione di Controllo dei provvedimenti occorresse attendere che tale ufficio fornisse la richiesta di chiarimenti ed, in qualche caso, per integrare la precedente deliberazione occorresse un nuovo atto deliberativo con conseguente dilatazione dei tempi di operatività delle decisioni.
Del resto, nel 95% circa dei casi, dopo la risposta ai chiarimenti, le deliberazioni sono diventate esecutive e, ciò, significa che sostanzialmente il provvedimento, pur legittimo ab origine, non aveva potuto avere esecuzione in attesa che per i chiarimenti forniti decorresse il termine di legge.

CITTA' METROPOLITANA è auspicabile un chiarimento in sede di emanazione dei decreti legislativi per far sì che una riforma, senz'altro positiva, possa avere i necessari elementi di chiarezza che ne consentano una sollecita attuazione.

PARERI vengono regolarmenti apposti sulle proposte di deliberazione da parte dei dirigenti responsabili come previsto dalla Legge.

PAGINA BIANCA

ALLEGATO N. 8.

REGIONE PIEMONTE

Torino, 19/09/1990

I PROBLEMI DI ATTUAZIONE DELLA LEGGE 142/90.

Desidero porgere, all'Onorevole Presidente ed alla Commissione tutta i sensi del vivo apprezzamento per le scelte ed il metodo che hanno portato a questa occasione.

A conoscenza, attraverso gli Atti parlamentari, dell'ampio ventaglio di rappresentanze - delle Istituzioni e della Cultura - cui è stato richiesto un contributo in funzione dell'attuazione dell'importante legge di riforma approvata dal Parlamento, si deve anche significare come le preoccupazioni sottostanti al momento attuativo costituiscano, per il Legislatore, l'indice di serietà più sicuro, anche in vista del "divenire" che è proprio di ogni tappa, seppure di rilievo, del processo di edificazione del nostro sistema costituzionale.

Si intende anche aggiungere - perché il senso dei problemi che si portano in questa alta Sede sia correttamente dimensionato - un complessivo apprezzamento per la portata innovativa della legge in esame, resa ancor più completa dall'avvenuta approvazione, in tempi estremamente ravvicinati, della legge di riforma del procedimento amministrativo.

(ruolo della regione e legislazione regionale)

Apprezzamento, non meramente rituale, che non può non incontrare, peraltro, un primo, importante limite nella problematica ricerca, nel testo della legge, di un ruolo puntuale della Regione - anche, eventualmente in termini di rinvio al completamento della riforma del tessuto locale di cui la Regione è parte - equiparabile, per rilievo, alla rivitalizzazione promossa per gli altri Enti locali.

Né, certamente, un siffatto ruolo può essere ravvisato nelle pur importanti attribuzioni che la legge riserva alla Regione, attribuzioni che, per lo più, si esauriranno nel momento in cui la legge troverà piena attuazione.

Quanto sopra non perché si sottovalutino le positive conseguenze teoriche del nuovo assetto: la possibilità, cioè, per la Regione - alleggerita dai problemi gestionali - di esplicare appieno il proprio ruolo istituzionale nell'ambito della programmazione e dell'attività legislativa.

Pur non sottacendo i limiti e le insufficienze dell'Istituto regionale, si deve, infatti, osservare che gli impegni di gestione non hanno certamente costituito la causa portante delle carenze regionali in materia, riconducibili, in misura sicuramente maggiore, alla mancata disponibilità di risorse libere, alla presenza di una legislazione statuale estremamente

comminuta nelle materie di competenza regionale - in luogo della legislazione "quadro" - ed, infine, all'inesistenza di un organico raccordo con la programmazione nazionale.

Con riferimento al disegno creato con la legislazione regionale, numerosi problemi - interpretativi, ma anche organizzativi - derivano immediatamente dal confronto tra le rinnovate attribuzioni di competenze proprie agli Enti locali (da cui è prevedibile pervenga la legittima rivendicazione di dare immediato avvio al relativo esercizio) e l'insieme di attribuzioni o di deleghe realizzato con leggi della Regione.

Tali problemi - che la Regione e gli Enti locali potranno risolvere solo nel medio periodo - sono aggravati e resi di immediata rilevanza dalla configurazione, in termini più pregnanti, dalle numerose ipotesi di responsabilità (segnatamente contabile) che possono derivare dall'esercizio di compiti da parte degli enti cui viene sottratta la relativa competenza, nella fase in cui non sussitono i presupposti - di normazione, organizzativi e finanziari - per l'attivazione dei nuovi titolari.

Ne consegue il rischio che - per un certo periodo - si verifichi una grave carenza di interventi.

(riforma della finanza locale - investimenti)

Da queste considerazioni la richiesta di un pieno completamento del sistema delle Autonomie, che si sviluppi attraverso il più compiuto disegno del ruolo regionale - sia per quanto concerne i rapporti con lo Stato, sia con riguardo all'inserimento nel tessuto degli Enti territoriali - e con la riforma della finanza regionale e locale, anche alla luce delle indicazioni, in materia, dell'art. 119 della Costituzione.

Appare riconducibile al primo tema il problema del coordinamento della legislazione statuale nelle materie di competenza della Regione, per consentire più certi riferimenti alla legislazione regionale di attuazione di quei principi.

La riforma della finanza locale comporta la soluzione di complessi, annosi problemi, che non si ritiene siano risolvibili solo con l'aumento di una pressione fiscale dei cui incrementi marginali si accolli la gestione agli Enti elettivi.

Con specifico riguardo alle innovazioni apportate dalle legge alle procedure della programmazione, mentre si è disegnata l'articolazione subregionale di tale attività, non sembrano sufficienti i raccordi verso lo Stato, specie per quanto concerne lo strategico settore degli investimenti.

E non mancano gli esempi: la stessa esperienza realizzata con i fondi F.I.O. - una delle pochissime fonti di risorse in materia - in luogo di condurre ad un più agevole accesso a tali mezzi da parte della Regione, sembra esaurirsi in momenti di ulteriore accentramento delle decisioni.

Così, solo la disponibilità di adeguate risorse potrà rendere effettivo l'intervento regionale - e credibile il nuovo impianto della programmazione - a seguito delll'attribuzione alla Regione di prerogative in ordine al programma di investimenti degli Enti locali.

(statuti)

L'attuazione della legge 142/90 pone, però, anche problemi più immediati.

Tra questi assume rilievo la vicenda statutaria.

E' noto come l'argomento - pur nell'unanime apprezzamento per una innovazione idonea a rivitalizzare ed a valorizzare appieno la connotazione specifica degli Enti locali italiani, vale a dire l'autonomia - abbia, però, provocato e continui a provocare divergenze sull'opportunità, o meno, di lasciare a ciascun Ente locale l'onere della completa formulazione dello statuto, anche nei casi in cui - come, probabilmente, accadrà per i Comuni di minor dimensione - sussitano difficoltà tecniche di rilievo.

Certamente la questione è spinosa: al riguardo la Regione Piemonte ha sviluppato alcune prime considerazioni.

Sembra per il vero problematico limitare il rapporto della Regione con questo momento fondamentale di manifestazione dell'autonomia locale al mero vaglio di legittimità da parte del Comitato regionale di controllo; ancor più ove si tenga conto del problema - pure aperto - derivante dal disposto dell'art. 41, II° c., della legge 142/90, che impone, in termini non univocamente interpretati, alla Regione di "salvaguardare con forme opportune l'unitarietà di indirizzo" della funzione di controllo.

Sembra potersene evincere l'opportunità - con riguardo agli Statuti - che un minimo di omogeneità degli stessi possa essere salvaguardato nella redazione, prima che nelle sedi, fiscali, del controllo.

Naturalmente, le considerazioni di cui sopra prendono le mosse dal sicuro rifiuto di ogni forma di schema, di cui si intenda suggerire il mero recepimento.

Al contrario, un supporto - predisposto in termini di contributo culturale e tecnico, passibile di adeguamento rispetto alle diverse realtà sociali, economiche e territoriali, per valorizzarne, appuntò, le rispettive specificità - viene positivamente valutato, in funzione della comune crescita delle capacità degli Enti.

Anche della Regione, naturalmente. E si intende fare riferimento all'esigenza che le elaborazioni necessarie per la redazione degli statuti non siano avulse da quelle che l'esigenza dell'intervento legislativo regionale di riordino della materia impone alla Regione stessa di sviluppare, anche in funzione di un adeguato raccordo tra i relativi contenuti.

(area metropolitana)

La creazione, con l'area metropolitana, di un nuovo livello istituzionale - oltre a presentare problemi tecnici di non lieve momento, ad alcuni dei quali si farà cenno - costituisce la risultanza, anche nel merito, di scelte di rilevanza nazionale, la cui gestione è parzialmente affidata alla Regione.

Tale caratteristica del nuovo istituto suggerisce di richiedere che lo Stato, prima della Regione, realizzi forme di sensibilizzazione dell'opinione pubblica sull'argomento, anche attraverso un'adeguata opera d'informazione, destinata a rendere conosciuto ed accettabile un tanto significativo cambiamento, che interesserà un quinto circa della popolazione del Paese ed una porzione rilevantissima delle aree che ospitano le attività produttive.

Si ha ragione di ritenere, infatti, che quella nuova realtà - e le logiche sottostanti - non siano note che agli "addetti ai lavori", con il rischio che, anche con riguardo a tale importante scelta, si verifichino scollamenti tra la società reale e le istituzioni.

Venendo ai problemi di interpretazione della legge - e, conseguentemente, di attuazione della stessa - rilevanti momenti di incertezza si derivano dalle disposizioni concernenti il riordino complessivo dei livelli di amministrazione del territorio da cui saranno "ritagliate" le aree metropolitane. Dalla lettura della legge sembrano emergere - con riguardo a problemi di iniziativa ed anche di sviluppo delle procedure previste - non poche perplessità.

Appare lacunoso, in particolare, il coordinamento tra le disposizioni recanti l'attribuzione alla Regione dei compiti di riordino e quelle che riservano ai Comuni l'iniziativa per l'istituzione di nuove Province. Tale problema, d'altronde, assume valenza più generale rispetto a tutte le operazioni di riordino territoriale.

(unioni ed associazioni di enti)

Ad una scala minore - e, pertanto, a livello di Regione - problematiche, a valenza culturale, non dissimili da quelle sopra richiamate per l'area metropolitana si profilano con riguardo alla molteplicità di forme collaborative (più o meno istituzionalizzate) che è previsto si realizzino tra Enti locali.

Premesso che si ritiene opportuna e funzionale la predisposizione di un così ricco - e, pertanto, libero - insieme di strumenti, si deve, però, rilevare come manchi un'indicazione di merito - se non estremamente vaga - in ordine all'esigenza di pervenire, o meno, ad una sostanziale riduzione del numero dei Comuni di minime dimensioni.

Al riguardo, si ritiene di segnalare come le difficoltà, note a tutti, di realizzare su scala adeguata - ed al di fuori di ogni intento coercitivo - la ricomposizione di quelle realtà non possa essere fondata che sull'entità delle opportunità e dei benefici che si ricolleghino a quelle operazioni.

Attraverso benefici ed incentivi - per la cui predisposizione occorre siano messi a disposizione mezzi finanziari adeguati, di cui dotare anche la Regione - ma, certamente, sviluppando, anche a questo riguardo, un'opera di supporto culturale, di conoscenza e di immagine.

(PROBLEMATICHE DI SETTORE)

A queste schematiche e generali valutazioni seguono alcuni problemi di carattere settoriale, emersi dal primo esame della legge effettuato dalle diverse componenti dell'Amministrazione.

(sanità)

In materia sanitaria, con particolare riferimento ai contenuti del disegno di legge di riordino del Servizio sanitario nazionale, emerge un problema di raccordo - se non di compatibilità - tra tali contenuti e l'attribuzione ad Enti locali di competenze "proprie" in materia.

(assistenza)

Di analoga portata, ma di diverso contenuto, risultano i problemi connessi all'attribuzione ai Comuni di funzioni, già di pertinenza provinciale, nel settore socio-assistenziale.

Il trasferimento, infatti, per non essere supportato da adeguate strutture e finanziamenti, rischia di creare un pesante disservizio, con danni immediati a carico di categorie particolarmente deboli.

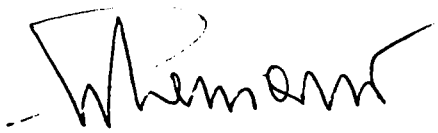
(controlli)

Altre perplessità interpretative sussistono in ordine alla giustapposizione delle nuove norme rispetto all'ordinamento previgente.

Perplessità che si estendono anche ai tempi di revisione delle leggi in materia ed, altresì, all'individuazione dei contenuti immediatamente precettivi di alcune delle nuove norme.

Questo, sintetico elenco non esaurisce l'insieme delle problematiche - per lo più riconducibili a difficoltà interpretative del disposto legislativo - segnalate dai comparti dell'Amministrazione regionale piemontese. Una più articolata documentazione in merito viene messa a disposizione della Onorevole Commissione.

TORINO, 19/09/1990



REGIONE PIEMONTE

ASSESSORATO ASSISTENZA · PERSONALE · ORGANIZZAZIONE

REGIONE PIEMONTE
Presidenza - Servizio Affari Generali
Protocollo 7821

Prot. n° 5382/530

Risposta alla lettera

del

Allegati n°

OGGETTO:

Torino, li 10 SET. 1990

Al Signor Presidente
della Giunta Regionale

S E D E

OGGETTO: Legge 8 giugno 1990 n. 142 "Ordinamento delle autonomie locali".

Si riscontra la nota n. 7239 del 10.8.90 per comunicare le seguenti osservazioni sulla normativa in argomento.

Come è noto, la legge 142/90 attribuisce ai Comuni le funzioni in materia dei servizi socio-assistenziali già esercitate dalle Amministrazioni provinciali senza prevedere un adeguato trasferimento delle risorse occorrenti a farvi fronte.

Le competenze in questione attengono a servizi di rilievo non secondario nella nostra Regione in quanto riguardano soggetti abbisognevoli di particolare protezione, quali:

- i ciechi;
- i sordomuti poveri rieducabili;
- le madri nubili e le gestanti nubili e coniugate;
- i bambini esposti;
- i minori figli di ignoti ed i minori riconosciuti dalla sola madre;
- competenze ex lege 698/75
  e, nella nostra Regione anche gli handicappati (nelle more del trasferimento di questa funzione alle UU.SS.SS.LL.)

Atteso che i servizi economico-finanziari delle Province, a fronte della nuova disciplina, hanno fatto presente che, dalla data di entrata in vigore della legge 142 non può essere disposta alcuna forma di finanziamento proprio a favore delle attività socio-assistenziali sopra elencate, nè può essere proseguita la gestione diretta delle medesime attività; tenendo conto della delicatezza della situazione in atto, della consistenza numerica dei destinatari dei servizi prima indicati (almeno 6.000 soggetti);

occorrerà

nell' ambito dell' iniziativa intrapresa dalla Prima Commissione Affari Istituzionali della Presidenza del Consiglio ed Interni della Camera dei Deputati, segnalare la situazione che rischia di compromettere la continuità dei servizi ed il loro livello qualitativo e quantitativo.

Infatti, se tale passaggio di funzioni dovesse avvenire con effetto immediato, le ricadute sul sistema sarebbero devastanti in quanto comporterebbero la dispersione di un prezioso patrimonio di esperienze presso le Amministrazioni provinciali cui farebbe fronte l'incapacità dei Comuni, cui sono - tra l'altro - imposte rigorose limitazioni in materia di spesa e di assunzioni di personale o delle UU.SS.SS.LL. che già stentano a far fronte agli attuali compiti.

Occorrerà, per evitare questo rischio, che il trasferimento delle funzioni in argomento avvenga con la necessaria gradualità e sia accompagnato dal trasferimento delle risorse economiche, di personale e delle strutture alle medesime attualmente destinati.

Alla luce delle seguenti considerazioni appare evidente l'esigenza di un intervento statuale chiarificatore e di una iniziativa legislativa che sanciscano il passaggio ai Comuni delle risorse economiche per farvi fronte, nonchè delle strutture e del personale impiegati per il loro espletamento dalle Amministrazioni provinciali.

Cordiali saluti.

L'Assessore
Emilia BERGOGLIO

REGIONE PIEMONTE

ASSESSORATO ALLA CULTURA - ISTRUZIONE
EDILIZIA SCOLASTICA E SOCIALE - FORMAZIONE PROFESSIONALE

12 SET. 1990
Protocollo n. 4868

7 SET 1990

L'ASSESSORE

Torino, li

Prot. n.48/SP

Al Presidente della
Giunta Regionale
dr. Gian Paolo BRIZIO
S e d e

In relazione alla nota n.7233 del 10/8/90, in ordine ai problemi connessi all'attuazione della legge 8/6/1990, n.142 non si rilevano, al momento, modifiche all'ordinamento esistente per quanto concerne il settore istruzione.

In particolare, per quanto riguarda i compiti assegnati alla provincia in ordine all'istruzione secondaria ed artistica, nonchè l'edilizia scolastica al punto i) dell'art.14 la legge in questione precisa che tali compiti sono attribuiti all'ente intermedio dalla legislazione statale e regionale.

Pertanto, in mancanza di diversa statuizione, la provincia dovrà fornire il personale non insegnate degli istituti tecnici e dei licei scientifici nonchè provvedere alla costruzione e manutenzione degli edifici sedi delle relative attività didattiche.

Con i migliori saluti.

Giuseppe FULCHERI

REGIONE PIEMONTE

ASSESSORATO ALLA CULTURA - ISTRUZIONE
EDILIZIA SCOLASTICA E SOCIALE - FORMAZIONE PROFESSIONALE

Prot. n° [illegible]/ftc

Risposta alla lettera

del

Allegati n°

OGGETTO:

REGIONE PIEMONTE
Presidenza - Servizi Uffici Generali
[illegible]
Protocollo n. 7764

Torino, li [illegible]

AL PRESIDENTE
GIUNTA REGIONALE
Gian Paolo BRIZIO

Piazza Castello, 165
10122 T O R I N O

VISTA la Legge 8 giugno 1990, n. 142 " ORDINAMENTO DELLE AUTONOMIE LOCALI ";

VISTO l'art. 14 nel quale si individuano le funzioni amministrative di interesse provinciale che riguardano vaste zone intercomunali o l'intero territorio provinciale nei settori e, in particolare,

VISTI il comma 2 dell'art. 14 che recita : " La provincia, in collaborazione con i comuni e sulla base di programmi, promuove e coordina attività nonchè realizza opere di rilevante interesse provinciale sia nel settore produttivo, commerciale e turistico, sia in quello sociale, CULTURALE e sportivo " e il comma 3 " La gestione di tali attività avviene attraverso le forme previste dalla presente legge per la gestione dei servizi pubblici

SI RITIENE

per quanto attiene l'attuazione della legge citata , nell'ambito delle competenze di pertinenza del SETTORE P.A.C., di non poter esprimere osservazioni negative sulla normativa in argomento.

L'ASSESSORE

Ing. Giuseppe FULCHERI

RM/RAG

ASSESSORATO INDUSTRIA - ENERGIA - LAVORO E OCCUPAZIONE
COOPERAZIONE - EMIGRAZIONE ED IMMIGRAZIONE

7481

L'ASSESSORE

Prot. S.P. n. 305/90

Torino, 22 Agosto 1990

Dr. Gian Paolo BRIZIO
Presidente Giunta Regionale
SEDE

Caro Brizio,

a seguito Tua prot. n. 7233 del 10 Agosto 1990 circa la richiesta di osservazioni sulla legge n. 142 "Ordinamento della autonomie locali" e limitatamente al Settore Formazione Professionale, si trasmettono le osservazioni seguenti:

Gli articoli della legge in predicato, interessanti il Settore si ritiene siano il 2 - 3 - 19.

Il Legislatore, senza giungere a particolari esplicitazioni, tratta di funzioni attribuite o delegate dallo Stato e dalle Regioni ai Comuni ed alle Province.

Non pone in essere termini di sorta per il conferimento delle predette attribuzioni o deleghe.

Costituiscono invece oggetto di riferimento in proposito le norme sottoelencate - non disatteso l'ordine cronologico e la gerarchia delle fonti-:

- Costituzione Repubblica Italiana - art. 118
- Statuto della Regione Piemonte, approvato con L. 22 maggio 1971, n. 338, artt. 66 e 67.
- L. 21 dicembre 1978, n. 845 art. 3
- L.R. 25 febbraio 1980, N. 8 artt. 12 e 13
- L.R. 16 marzo 1989, N. 16 art. 11 "Riordino dell'esercizio delle funzioni amministrative nelle materie di competenza regionale ed indirizzi normativi per la delega di funzioni amministrative".

Nei prossimi giorni Ti farò avere le ulteriori osservazioni riferite alle altre materie di competenza dell'Assessorato.

Cordialità.

(Giuseppe CERCHIO)

REGIONE PIEMONTE

ASSESSORATO SANITA

L'ASSESSORE

REGIONE PIEMONTE
Presidente - Servizio Affari Generali
12 SET. 1990
Protocollo n. 7867

Torino, li 11 SET. 1990

Prot. 25K/47/761

Al Signor Presidente
della Giunta Regionale

SEDE

OGGETTO: Ordinamento delle autonomie locali.

In risposta alla nota prot. n. 7233 del 10.8.1990, si osserva che l'attribuzione, prevista all'art. 14, lett. h) della L. 142/90, alla provincia (e conseguentemente alla città metropolitana) delle funzioni amministrative di interesse provinciale nel settore dei servizi sanitari di igiene e profilassi pubblica dovrà necessariamente essere coordinata con quanto verrà in proposito stabilito nel provvedimento legislativo che scaturirà dal d.d.l. 4227 "Riordinamento del servizio sanitario nazionale".

Distinti saluti.

Eugenio MACCARI

EEG/pb

REGIONE PIEMONTE

ASSESSORATO PROGRAMMAZIONE ECONOMICA - PIANIFICAZIONE TERRITORIALE - PARCHI
COORDINAMENTO ENTI STRUMENTALI E PARTECIPAZIONI REGIONALI

SETTORE PIANI PAESISTICI E BENI AMBIENTALI

Torino, li 17.9.90

LEGGE 8.6.1990 N. 142

ORDINAMENTO DELLE AUTONOMIE LOCALI

PRIME OSSERVAZIONI

CAPO V - La Provincia

Art. 14 - Funzioni

Sembra indispensabile chiarire la portata ed il significato del punto 1, lettere a) b) c) e) in quanto le funzioni amministrative in materia di tutela e valorizzazione delle risorse idriche, valorizzazione dei beni culturali, parchi e riserve naturali, almeno per quanto riguarda l' applicazione della Legge 29.6.1939 N. 1497 e della Legge 8.8.1985 N. 431 sono oggi delegate alle Regioni a statuto ordinario a sensi dell' articolo 82 del D.P.R. N. 616.

La Regione Piemonte inoltre, con la Legge regionale n. 20/89, ha sub-delegato ai Comuni parte di tali funzioni

Art. 15 - Compiti di programmazione

Sembra opportuno richiamare che la legge regionale citata al punto 4 dovrà tenere conto, nel dettare le procedure, della necessità di un'attenta verifica ambientale delle previsioni contenute nel piano territoriale di coordinamento.

In particolare si ricorda che l'istituzione di parchi e riserve naturali comporta l'imposizione automatica sui territori in essi inclusi del vincolo di tutela ex Legge 8.8.1985 N. 431.

segue Foglio 1

Art. 19 - Funzioni città metropolitana

La legge regionale dovrà specificare il significato della lettera C, punto 1, in rapporto alle competenze attribuite alla Regione dallo art. 82 D.P.R. N. 616 già citato.

Art. 50 - Pareri obbligatori

Punto 3

In materia di tutela ambientale e paesistica, stante la complessità dell'esame istruttorio dei progetti di alcuni tipi di intervento di opere pubbliche e la generalizzata carenza della documentazione dal la quale essi sono accompagnati, pare molto pericoloso il contenuto del punto 3 in base al quale, dopo 60+60 giorni dalla richiesta, "si prescinde dal parere".

Tale norma può innescare anche un pesante contenzioso in quanto lo articolo non specifica nè la qualità, nè i requisiti della documentazione che deve essere allegata alla "richiesta" per poter considerare la stessa valida agli effetti della decorrenza dei termini temporali su richiamati.

Forse una circolare d'applicazione della norma (o un regolamento) potrebbe subentrare a rendere più esauriente e più applicabile la norma stessa.

Arch. Cristiana Lombardi

REGIONE PIEMONTE

Prot. n° 4218 /BSC Torino, li 17 SET. 1990

Risposta alla lettera 33/SP del 30.8.90

Allegati n° //

OGGETTO: Segnalazioni in merito alla legge sul nuovo ordinamento delle autonomie locali.

All'Assessore ai
Beni Culturali
Enrico Nerviani

SEDE

In merito alla nota di cui all'oggetto, si segnala in più punti dell'articolato l'attribuzione di competenze in merito ai Beni Culturali.

In particolare all'art. 14 vengono specificate tra le funzioni amministrative di interesse provinciale, quelle in ordine alla "valorizzazione dei beni culturali"; all'art. 19 si attribuiscono alla città metropolitana, tra le altre, funzioni in materia di "tutela e valorizzazione dei beni culturali".

Ciò può ingenerare elementi di sovrapposizione di competenze e di incertezza di responsabilità in un ambito normativo peraltro già attualmente poco definito.

Nello specifico, riguardo alla tutela dei beni culturali, si ricorda, ad esempio, la non ancora avvenuta definizione delle competenze statali e regionali mediante legge nazionale, così come era previsto dall'art. 48 del D.P.R. 616/77.

Sarebbe pertanto necessaria la precisazione che lo svolgimento di compiti in materia di beni culturali verrà effettuato nell'ambito della legislazione nazionale vigente e mediante la promulgazione di apposite nuove leggi regionali.

Con i migliori saluti.

IL DIRETTORE DEL SETTORE
BENI E SISTEMI CULTURALI
Dr. Alberto Vanelli

SC/tmc

10121 Torino/Via Meucci 1/Tel. 011-57171/Telex 220885 REG PIE I

COMUNE DI NOVARA

SETTORE X° — Istruzione, Sport,
Formazione Professionale

Sezione ISTRUZIONE

Novara, li .....22.giugno.. 1990.
Corso Cavallotti, 23 - Tel. 3701

Prot. Gen. N. 647 /P.I. = CGM

Risposta a nota del ..... n. .....

Allegati N. .....

OGGETTO: Legge 8.6. 1990 n° 242 - Riforma delle autonomie locali - Spese relative all'istruzione.

AL SIG. ASSESSORE ALL'ISTRUZIONE

S E D E

L'approvazione della nuova legge sulle autonomie locali porterà certamente ad una rivoluzione anche nella gestione dei servizi scolastici.

Un primo esame della stessa consente di chiarire alcuni punti fondamentali che dovranno comunque essere oggetto, al fine di evitare conflitti di competenze e "vuoti di potere", di ulteriori precisazioni da parte dei competenti Ministeri.-

In particolare nei vari livelli scolastici il testo della nuova legge prevede:

A) SCUOLA MATERNA

Abolizione del 1° comma dell'art. 6 della Legge 444/1968 per cui al Comune viene attribuita la competenza in materia di edilizia scolastica e posti a carico anche gli oneri relativi alla fornitura di attrezzature, arredamento e materiale di gioco delle scuole materne statali.-

B) SCUOLA ELEMENTARE

Abolizione dell'art. 91 lett. F) del R.D. 383/1934 non modifica, di fatto, le competenze comunali in relazione alle spese relative alle scuole elementari in quanto tali oneri rimangono a carico del Comune in esecuzione del R.D. 5.2.1928 n° 577 e del R.D. 26.4.1928 n° 1297.-

C) SCUOLE MEDIE

Rimane tutto invariato

D) ISTRUZIONE DI 2° GRADO

L'art. 14 lett. i) attribuisce alla Provincia le funzioni amministrative inerenti i compiti connessi all'istruzione di secondo grado ed artistica e alla formazione professionale per cui non dovrebbero più essere a carico comunale le spese relative a:

- Liceo Artistico Statale
- Liceo Classico Statale "C.ALBERTO"
- Istituto Magistrale Statale "C.T.BELLINI"
- Istituto Professionale di Stato "Ravizza"
- Istituto Professionale di Stato "TORNIELLI BELLINI"

Tale norma non chiarisce le modalità del passaggio delle attribuzionie se, congiuntamente, verrà trasferita anche la proprietà degli immobili e del personale eventualmente in servizio.

Si presume comunque che l'Amministrazione Provinciale non sarà in grado di assumere tempestivamente le nuove competenze senza aver prima definito gli inevitabili problemi di carattere organizzativo.-

IL CAPO SEZIONE ISTRUZIONE

IL CAPO SETTORE

REGIONE PIEMONTE

ASSESSORATO PROGRAMMAZIONE ECONOMICA - PIANIFICAZIONE TERRITORIALE - PARCHI
COORDINAMENTO PROGETTI FIO

SETTORE PARCHI NATURALI
Prot. n. 4654

Torino, li 10 SET. 1990

Egregio Assessore
Prof. Enrico Nerviani

S E D E

Egregio Assessore,

con riferimento alla Sua nota del 30 agosto u.s., con la quale richiedeva una memoria inerente eventuali osservazioni in merito alla legge sull'ordinamento delle autonomie locali, Le invio un breve appunto che evidenzia i rapporti intercorrenti tra la politica regionale delle aree protette e la relativa legislazione e le nuove norme introdotte dalla legge succitata.

Con i migliori saluti.

IL DIRIGENTE DI SETTORE
Roberto Saini

RS/sa

SETTORE PARCHI NATURALI

La legge 8 giugno 1990, n. 142, recante norme in merito al nuovo ordinamento delle autonomie locali introduce anche alcuni principi giuridici dei quali è necessario tenere conto nell'attuazione della politica regionale in materia di aree protette (parchi e riserve naturali).
In particolare gli articoli che, in qualche misura, "interferiscono" o possono "interferire" con l'attuale normativa regionale sono:

1) l'articolo 9 che individua, tra i compiti dei Comuni, quello delle funzioni amministrative inerenti "l'utilizzazione del territorio", "salvo quanto non sia espressamente attribuito ad altri soggetti dalla legge statale o regionale": questo tipo di formulazione pare pertanto escludere dalle competenze comunali quelle relative alla gestione delle aree protette che la legge regionale attribuisce espressamente ad Enti ad hoc; altro elemento che induce a ritenere corretta una siffatta interpretazione è quello che, generalmente, le aree protette hanno una dimensione sovracomunale che pertanto escluderebbe automaticamente una competenza "frantumata" tra i Comuni interessati. Si può pertanto ritenere corretta e conforme al dettato normativo nazionale l'attuale situazione giuridica della Regione che, nel prevedere l'affidamento della gestione ad Enti appositi, assicura comunque la partecipazione dei Comuni all'interno di tali Enti attraverso la presenza di propri rappresentanti;
2) la formulazione dell'articolo 14 è tale da non lasciare dubbi in merito all'attribuzione alle Provincie delle funzioni amministrative "di interesse provinciale" che riguardino vaste zone intercomunali anche in relazione ai parchi ed alle riserve naturali (lettera e). Una lettura non ragionata del testo legislativo porterebbe ad attribuire ex lege alle Provincie le funzioni gestionali esercitate dagli Enti Parco: pare peraltro più corretta una interpretazione della norma sulla base di un rapporto con altre normative vigenti. Le parole "di interesse provinciale" ed il fatto che certamente la legge 142 non attribuisce automaticamente le funzioni gestionali dei Parchi Nazionali in quanto ciò contrasterebbe palesemente con altre previsioni normative (ad es. art. 82 DPR 616/77), che non sono abrogate espressamente e non possono ritenersi abrogate implicitamente, fanno ritenere che in realtà sia stata introdotta una nuova categoria di aree protette, quelle provinciali. L'attuazione della norma così interpretata comporterebbe comunque una modificazione dell'attuale legge regionale in materia di aree protette con l'introduzione di una nuova categoria all'interno della struttura di classificazione con previsione di inserimento delle aree proposte dalle Province mediante individuazione nei Piani territoriali di coordinamento all'interno del Piano regionale delle

aree protette e con forme di gestione provinciali e risorse finanziarie recuperate dai bilanci delle Province; le Province, inoltre, potrebbero individuare aree da inserire nel sistema regionale;

3) l'articolo 15 prevede che le Province predispongano ed adottino il Piano territoriale di coordinamento: poichè i piani delle aree protette hanno valenza di stralcio del Piano Territoriale (regionale) è comunque necessario trovare le forme di coordinamento tra i diversi strumenti di pianificazione garantendo alle Province una maggiore partecipazione alla formazione dei piani;

4) gli articoli 45 e 46 dettano le norme relative ai controlli sugli atti degli Enti locali ed ai bilanci degli stessi: parrebbe opportuno introdurre le medesime modificazioni introdotte dalla legge 142 anche alle procedure di controllo degli atti e sui bilanci degli Enti, mutuando le previsioni della legge stessa che peraltro, in parte, corrispondono già ad alcune procedure previste dalle leggi regionali in materia di aree protette.

REGIONE PIEMONTE

ASSESSORATO PROGRAMMAZIONE ECONOMICA - PIANIFICAZIONE TERRITORIALE - PARCHI
COORDINAMENTO PROGETTI FIO

Prot.n. 1636 /P.T. Torino, li 11/09/90

All'Assessore alla Pianificazione
Territoriale
Enrico Nerviani

S E D E

Come da richiesta in data 30/08/90, prot. 33/SP, si trasmette breve memoria, sulle problematiche connesse alla legge 08/06/90 n. 142, predisposta dal Servizio Pianificazione Territoriale Regionale.

Si tratta di una prima nota che necessita di ulteriori approfondimenti e specificazioni di carattere prettamente politico da parte della Giunta Regionale.

Per quanto concerne il Settore, anche in considerazione dei brevi tempi imposti dalla legge, appare prioritaria la definizione delle procedure di correlazione tra Regione, Comuni e Provincie (art. 15, comma IV).

A tale riguardo si dovrebbe valutare l'opportunità di promuovere un primo incontro con le Provincie Piemontesi o con la Presidenza dell'URPP.

Con i migliori saluti.

Il Responsabile del Settore
Pianificazione Territoriale
arch. G. Brunetti
Brunetti Giuseppe

GB/mb

LA RIFORMA DELLE AUTONOMIE LOCALI E LE PROBLEMATICHE PER LA PIANIFICAZIONE TERRITORIALE

La legge 8 giugno 1990, n. 142 "Ordinamento delle autonomie locali" determina, oltre ad importanti mutamenti riguardanti la complessiva legislazione delle autonomie, un nuovo sistema di pianificazione territoriale.

La legge, pur essendo una normativa quadro, definisce competenze e ruoli (spesso in maniera fortemente innovativa, almeno rispetto al generale livello nazionale) a riguardo delle competenze dei diversi Enti per la politica del territorio.

La principale novità riguarda le Province. Queste, fino a ieri assenti dalle competenze di pianificazione, acquistano un ruolo importante, definito "intermedio", tra la Regione ed i Comuni. Il cambiamento è alquanto consistente in quanto affiancano alle tradizionali competenze gestionali un ruolo proprio di definizione e di coordinamento per le politiche del territorio.

Ad esclusione di alcune Regioni, che già avevano individuato nelle Province gli enti di pianificazione, si tratta di una novità consistente che potrebbe modificare il ruolo stesso delle Regioni. La legge, infatti, definisce - già sin d'ora - le competenze provinciali, con la conseguente autonomia, per la redazione degli strumenti di pianificazione.

Al contrario, e giustamente, non si definisce nulla rispetto al livello regionale che, in questa materia, assumerà per negativo (ovvero escludendo le competenze esplicitamente assegnate ad altri) competenze proprie e di coordinamento.

In un quadro di incertezze istituzionali, ed in assenza di un

reale progetto, pare fondamentale ricostruire un quadro di coerenze (non gerarchiche, ma fortemente interrelazionate) per non realizzare, come invece potrebbe succedere, livelli paralleli e separati di governo del territorio. E' pur vero che le Province dovranno muoversi all'interno dei "programmi regionali", ma ciò non determina automaticamente l'assenza di conflittualità.

Forse l'aumento dei soggetti titolari della pianificazione determinerà esclusivamente un incremento di democrazia nelle scelte di piano, ma perchè ciò avvenga sussiste la necessità di chiarire, a fondo, i rispettivi ruoli e le diverse competenze (che non possono essere sovrapposti, ma complementari). Di per sè l'individuazione di un nuovo livello intermedio di pianificazione non è determinante per rimettere in discussione l'intera materia, ma in una situazione di forte incertezza - nella quale l'idea stessa di piano è messa in discussione - pare fondamentale chiarire il percorso da avviare per realizzare i nuovi strumenti di governo del territorio.

Le principali questioni da affrontare, a tale riguardo, possono essere così sintetizzate:

- quali sono i contenuti e, conseguentemente, le differenze tra i piani provinciali e quello regionale?
- quali sono i rapporti esistenti tra obiettivi e strumenti attuativi dei diversi livelli decisionali?
- qual è la cogenza dei diversi piani rispetto ai piani regolatori comunali ed alle iniziative private?
- come si può esprimere un effettivo coordinamento tra Enti autonomi e con poteri reali e diversificati?
- quale sarà la capacità di incidere, per una pianificazione molto frammentata, nei confronti della progettazione settoriale?

Come si può facilmente intuire si tratta di questioni, sia

giuridiche che disciplinari, a cui si possono fornire esaurienti risposte solo inquadrando il tutto in un più generale progetto istituzionale nel quale i piani siano giustamente intesi come strumenti per realizzare obiettivi complessi.

Di conseguenza le strade percorribili sono innumerevoli, ma ognuna prefigura una ben determinata politica di uso del territorio.

Le riflessioni precedentemente svolte evidenziano la necessità di avviare una riflessione complessiva e, per certi versi, nuova.

Sarà infatti quello regionale il livello di pianificazione maggiormente modificato non solo nei contenuti, ma anche nella sostanza e nel ruolo.

Si può infatti intravvedere l'eventualità che, se la Regione non sarà in grado di avviare e di continuare una politica di coordinamento delle trasformazioni del territorio, le Province acquistino un effettivo ruolo centrale e unico. Una soluzione di questo genere toglierebbe qualsiasi ruolo alla Regione innescando un processo di forte autonomia che, per certi versi, si potrebbe rivelare alquanto negativo.

Non agevolare una tendenza di questo tipo è necessario e potrebbe essere conseguito attraverso:

- una legge regionale sulle procedure per la formazione, l'attuazione e l'approvazione dei piani;
- un coordinamento regionale sull'impostazione metodologica per la formazione dei piani provinciali;
- la formazione di un sistema informativo coordinato, ma strutturalmente decentrato;
- la realizzazione di un piano regionale in grado di individuare e di normare gli elementi strategici.

Questo, in ogni caso, significa ripensare ai contenuti ed al ruolo dello strumento regionale.

Seppur in maniera schematica (il tutto merita, ovviamente, una ben più ampia discussione di ciò che è contenuto nella presente nota) si può ritenere che lo strumento regionale debba:

- individuare, localizzare e normare le opzioni strategiche;
- definire gli elementi di piano riservati al livello superiore e, conseguentemente, normarli;
- coordinare lo svolgimento delle diverse azioni provinciali.

Un piano, nella sostanza, che forse sarà meno disegnato (o, per lo meno, sarà disegnato ad una scala di minor dettaglio), ma che normerà fortemente i comportamenti dei diversi decisori in una necessaria visione unitaria del governo del territorio.

mauro giudice

torino, 27 agosto 1990

Regione Piemonte

SEGRETERIA DELLA GIUNTA

Torino, lì 12/9/90

Al Signor Presidente
della Giunta regionale

Prot. n. 6935 /S.G.

Con riferimento alla Sua nota prot. n. 7233 in data 10.8.90, indirizzata agli Assessori regionali, relativa ai problemi connessi all'attuazione della legge n. 142/90, mi preme evidenziarLe brevemente le difficoltà di applicazione sorte in seno agli Organi regionali di controllo nei primi due mesi di vigenza della stessa.

1) Ancora irrisolta, almeno presso i nostri Comitati, la questione relativa all'interpretazione dell'art. 61 comma IV della legge, cioè se la conservazione d'efficacia delle norme dettate dal capo III titolo V della L. n. 62/53 si limiti soltanto alla specifica materia della costituzione dei CO.RE.CO e della loro regolamentazione con leggi regionali, ovvero comprenda anche le modalità del controllo degli atti.
   La Regione, com'è noto, con lettera prot. n. 3/996/S.G. del 20.7.90, si è pronunciata per la totale sua vigenza fino all'adozione delle nuove leggi regionali.
   Risulta, peraltro, che la posizione del Ministero dell'Interno sia di segno opposto.
   Di conseguenza l'impressione è che gli Enti si muovano in uno stato di estrema incertezza, nell'attesa che sul punto intervengano precise indicazioni.
2) Particolari difficoltà sono sorte riguardo alla norma transitoria di cui all'art. 59 della nuova legge, la quale ha imposto un macchinoso "collage" tra norme nuove, norme previgenti "confermate", norme previgenti transitoriamente prorogate, norme previgenti da subito abrogate ed ancora, all'interno di queste ultime, norme che saranno riproposte con le esaminande leggi e norme che invece, in mancanza di previsione di futura normazione, con la loro abrogazione lasciano vuoti di cui al momento sfugge la portata.
3) Subordinatamente ai grandi problemi su accennati gli operatori del controllo rilevano in particolare quanto segue.
   A) Incertezze interpretative in ordine all'attribuzione delle competenze agli Organi;
   B) Perplessità circa l'applicazione immediata di alcune nuove norme (ad es. circa il controllo sui conti consuntivi degli anni 1989 e oltre);
   C) Difficoltà in ordine alla normativa concernente la gestione contabile, i Consorzi, le Comunità montane;

D) Relativamente al cap. XVI Disposizioni transitorie art. 59-61, urgente necessità di un intervento chiarificatorio.

I rappresentanti dei Consessi chiederebbero infine al Ministero di disporre la pubblicazione dei molteplici quesiti pervenuti nonchè delle relative soluzioni proposte.

Ad abundantiam si allegano alla presente le relazioni analitiche pervenute dai vari Comitati, recanti una serie di specifici quesiti tecnici.

Distinti saluti.

Il Responsabile del Settore
(P.O. Clemente)

BG/od

REGIONE PIEMONTE

COMITATO REGIONALE DI CONTROLLO SUGLI ATTI DEGLI EE.LL. 6931

Sezione di Novara

La Sezione, in seduta del 6 settembre 1990, atti n. 36/A;

Atteso l'incontro fra il Presidente della Giunta della Regione Piemonte con la Commissione Affari Costituzionali in merito all'applicazione della legge n. 142/1990;

Vista la richiesta della Segreteria della Giunta Regionale di sottoporre all'attenzione del Presidente i problemi applicativi della legge predetta;

Ritenuto di proporre i seguenti quesiti, emergenti nell'attività di questa Sezione:

1) se, in relazione al combinato disposto dell'art. 32, II comma, lett. n) e dell'art. 36, V comma, la mancata nomina nei termini previsti sottragga o meno il potere di provvedere da parte del Consiglio nelle more degli adempimenti del Sindaco o del Commissario ad acta;
2) se, in relazione all'art. 34, comma VII i Comitati Regionali di Controllo siano o no tenuti all'esame degli atti di nomina del Sindaco e della Giunta entro tre giorni dall'invio delle delibere; ovvero se abbiamo sempre il termine di venti giorni per l'annullamento eventuale e, in questo caso, cosa significa che le delibere diventano esecutive entro tre giorni dallo invio al Comitato Regionale di Controllo, che cosa debba intendersi per "invio" e da cosa debba desumersi;
3) l'art. 39, II comma (procedura sostitutiva per i bilanci) è di immediata applicazione, oppure deve attendersi la nuova legge regionale sui controlli, osservandosi in via transitoria la vigente disciplina statale e regionale, in relazione anche al disposto dell'art. 48, II comma;
4) in base all'art. 42, III comma (ancorchè sia un problema di legge regionale), come si può convocare i supplenti in caso di mancanza degli effettivi all'ultimo memento prima della seduta?
5) se in base al combinato disposto degli artt. 45, II e IV comma e 46, II comma, permanga o meno in capo al Comitato Regionale di Controllo la possibilità di annullare atti per eccesso di potere nelle figure sintomatiche elaborate dalla Giurisprudenza:
6) se, in relazione all'art. 49, la normativa vigente sulle II.PP.AA.BB. rimanga immutata;
7) se, in relazione all'art. 53 il parere di legittimità debba esesere esplicitato nel senso della legittimità o meno e debba essere inserito nella deliberazione, cioè nella premessa o nel dispositivo;
8) se l'art. 57, circa la nomina dei revisori sia di immediata applicazione, ovvero se fino all'approvazione dello Statuto rimanga ferma la normativa vigente;
9) se, in base al combinato disposto dell'art. 32, lett. n) e dell'art. 35, le nomine varie (escluse quelle presso Enti, Aziende, Istituzioni), competa sempre al Consiglio, oppure alla Giunta;
10) se, in relazione all'art. 61, ultimo comma, sia ancora possibile in via transitoria il rinvio per il merito;

11) se, nelle more di approvazione degli Statuti e della legge regionale sui controlli, gli Enti ed il Comitato Regionale di Controllo debbano osservare integralmente la vigente legge regionale in punto agli atti da sottoporsi a controllo, alle modalità di inoltro di atti al Comitato Regionale di Controllo, ai termini ed al modo di esercitare l'attività di controllo;
12) se in relazione all'art. 46, VII comma (le delibere dichiarate urgenti sono trasmesse entro cinque giorni dall'adozione), sia norma immediatamente applicabile anche senza la nuova legge regionale sui controlli; se, in presenza di trasmissione oltre i termini, i Comitati Regionali di Controllo debbano annullare o prendere atto della decadenza con apposito provvedimento; come si possa e debba desumere la data di trasmissione;
13) se, in relazione al combinato disposto dell'art. 32, II comma, lett. b), e III comma dell'art. 35, I comma, e dell'art. 45, in regime transitorio e pure dopo l'approvazione della legge regionale sui controlli, le delibere d'urgenza adottate dalla Giunta per variazione di bilancio, debbono o meno essere trasmesse per il controllo, ovvero debba solo essere sottoposta a controllo la corrispondente ratifica;

D I S P O N E

- di approvare le problematiche relative all'applicazione della legge n. 142/1990 nel testo di cui in premessa, mandato al Segretario di presentarle alla Presidenza della Giunta Regionale.

IL SEGRETARIO
F.to Baldis

IL PRESIDENTE
F.to Scacchi

Novara, [illegible] OTT. 1990

IL SEGRETARIO
(dott. D. Baldis)

BA/ie

REGIONE PIEMONTE

6931

COMITATO REGIONALE DI CONTROLLO SUGLI ATTI DEGLI ENTI LOCALI
Sezione di Cuneo

QUESTIONI EMERSE NELL'AMBITO DEL CO.RE.CO. DI CUNEO IN SEGUITO ALLA LEGGE 142/90.

1) QUESTIONE INERENTE LA NOMINA DEI REVISORI SIA RELATIVAMENTE ALL'ESERCIZIO FINANZIARIO 89/90 SIA PER IL SUCCESSIVO 90/91. IL DUBBIO SE EFFETTUARE LE NOMINE IN BASE ALLA VECCHIA O ALLA NUOVA NORMATIVA E' STATO RISOLTO DA QUESTO COMITATO IN BASE ALLA SECONDA IPOTESI, VALE A DIRE NEL SENSO DI APPLICARE IMMEDIATAMENTE LA NUOVA NORMATIVA;

2) QUESTIONE RELATIVA ALLA COMPETENZA DEGLI ORGANI IN PARTICOLARE PER QUANTO RIGUARDA LE NOMINE DELLE COMMISSIONI COMUNALI, L'AUMENTO DELLE TARIFFE DI SERVIZI FORNITI DAL COMUNE, LE PERIZIE SUPPLETTIVE E DI VARIANTE.

3) QUESTIONE RELATIVA ALL'INDIVIDUAZIONE DEI SOGGETTI LEGITTIMATI ALL'ESPRESSIONE DEL PARERE TECNICO RICHIESTO DALLA LEGGE 142 - ART. 53.

4) QUESTIONE RELATIVA AGLI STORNI DI FONDI, SE QUESTI DEBBANO O MENO ESSERE CONSENTITI, DAL MOMENTO CHE LA NUOVA LEGGE NON NE FA PIU' CENNO.

REGIONE PIEMONTE

COMITATO REGIONALE DI CONTROLLO SUGLI ATTI DEGLI ENTI LOCALI
SEZIONE DI ALESSANDRIA

6931

Prot. n.11502/SG. Alessandria li, 10/9/1990

AL SIG. PRESIDENTE DELLA
GIUNTA REGIONALE
Piazza Castello, 165
T O R I N O

OGGETTO: Attuazione Legge 8 giugno 1990, n. 142.

Con riferimento alla nota n° 6777/SG. in data 5/9/1990 si comunica che con l'entrata in vigore della Legge 8/6/1990 n° 142, sono sorte le seguenti prime problematiche che, però, non esauriscono tutte le difficoltà interpretative derivanti dalla legge medesima:

1) Applicazione o meno immediata degli artt. 45 e 46 sul Controllo, in relazione a quanto dispone l'art. 61, 4° comma e inoltre, se l'art. 46 6° comma si applica solo alle deliberazioni soggette al controllo necessario.

2) Permanenza in capo al Consiglio Comunale oltre che di quelle indicate all'art. 32 delle diverse competenze attribuitegli da altre leggi dello Stato e, in particolare, da leggi regionali.

3) Ripartizione delle competenze tra Consiglio e Giunta in materia di appalti e concessioni (art. 32 lett. m. e art. 45 2° comma lett. a...

4) Sopravvivenza dell'istituto dello storno dei fondi di bilancio di competenza della Giunta, in relazione all'art. 32 ultimo comma.

5) In relazione all'art. 49, gli atti dei Consorzi e delle Comunità montane da assoggettare attualmente al controllo, attesi i provvedimenti di revisione dei primi di cui all'art. 60 e di riordino delle seconde di cui all'art. 61 e anche perchè ai predetti Enti non risultano al momento di agevole applicazione le norme dettate per Comuni e Provincie.

Regione Piemonte

COMITATO DI CONTROLLO
SUGLI ATTI DEGLI EE.LL.

SEZIONE DI MONDOVI'

MONDOVI', li 11 SETTEMBRE 1990

Corso Statuto, n. 24
Telefono (0174) 41993 - Cap 12084

Prot.n.17213

6931

Sig. Presidente della
Giunta Regionale
Piazza Castello, 165
TORINO

OGGETTO: Attuazione Legge 8 giugno 1990, n. 142

Come richiesto con nota della S.V. n. 8777 del 5/9/1990 comunico, con la presente, le problematiche più significative emerse dalla prima fase di attuazione della Legge 142/'90:

1) Delimitazione competenze CC/GM in materia tributaria e tariffaria (art. 32, 2° comma, Lett. g).

2) Assunzioni di personale che proseguono, anche parzialmente, in esercizio successivo (competenza dei CC ex art. 32, comma 2°, lett.l?).

3) L'approvazione dei piani finanziari attrae alla competenza l'approvazione anche dei progetti esecutivi? (art. 32, 2° comma, lett. b).

4) Delimitazione della competenza del CC/GM sulla costituzione/ revoca delle commissioni operanti in seno al Comune, previste per legge.

5) Delimitazione delle deliberazioni e dei documenti giustificativi cui si riferisce l'art.46, comma 1l°.

Con ossequi.

IL PRESIDENTE
(Prof.F.Camino)

REGIONE PIEMONTE

COMITATO REGIONALE DI CONTROLLO SUGLI ATTI DEGLI EE.LL.
Sezione di Ivrea

Problemi applicativi della L. 8/6/1990 n. 142 emersi nell'attività di controllo degli atti degli enti locali del circondario di Ivrea.

1 - COMPETENZE DEL CONSIGLIO E DELLA GIUNTA

Nell'individuazione delle competenze del Consiglio Comunale si sono avute particolari difficoltà in dipendenza:

1 - della esistenza di leggi che prevedono attribuzioni al Consiglio non rientranti tra quelle individuate dall'art. 32 della L. n. 142. Valga ad esempio la nomina della Commissione Elettorale Comunale: la procedura prevede particolare sistema di votazione con rappresentanza della minoranze consiliari (art. 13 T.U. 20/3/1967 n. 223) con la conseguente impossibilità di effettuazione da parte della Giunta;

2 - della vigenza di norme di regolamenti comunali che prevedono elezioni di commissioni da parte del Consiglio con sistemi di votazione diretti a garantire la rappresentanza delle minoranze, con la conseguenza che non può di fatto provvedere la Giunta sino a quando la norma regolamentare non venga modificata;

3 - delle difficoltà interpretative di alcuni punti dell'art. 32 della L. n. 142, particolarmente,

3.1 - lett. b: non è chiaro il significato di programmi, ovviamente quando si tratti di programmi diversi da quelli istituzionalmente previsti, quali il bilancio, il programma delle opere pubbliche, ecc.;

3.2 - lett. b: poichè la competenza all'approvazione dei progetti, come atto di gestione, appartiene alla Giunta, mentre l'approvazione del piano finanziario è di competenza del Consiglio, non appare più possibile che l'approvazione del piano finanziario preceda e non segua l'approvazione del progetto, con la conseguenza che sarebbe opportuno modificare in tal senso il disposto del comma 9 dell'art. 4 del D.L. 2/3/1989 n. 65 - L. 26/4/1989 n. 155;

3.3 - lett. g: non è chiaro se la fissazione delle tariffe sia sempre di competenza della Giunta. Il dubbio si pone per quelle tariffe da determinarsi nell'anno precedente quello di relativa applicazione; infatti la definizione delle stesse di fatto finisce per determinare la sostituzione dell'esecutivo al Consiglio nella programmazione economico-finanziaria dell'anno successivo (la stessa è solo sommariamente definita nella relazione previsionale e

programmatica e nel bilancio pluriennale);

3.4 - lett. m; non è chiaro se l'attribuzione al Consiglio degli appalti non previsti espressamente in atti fondamentali stia solo a significare che la Giunta non può provvedere agli appalti se le opere da appaltare non siano state prima programmate dal Consiglio ovvero, con maggiore logica, stia invece a significare che la competenza all'atto gestionale dell'appalto si trasferisce dalla Giunta al Consiglio quando trattasi di opera non programmata in bilancio e, quindi, opera imprevista ed urgente (con ovvio trasferimento al consiglio, ove necessario, di tutti gli atti di procedura, quali l'incarico di progettazione e l'approvazione del progetto).

II - CONTROLLO

1 - non è chiaro se le deliberazioni di variazione di bilancio adottate dalla Giunta in via d'urgenza ex comma 3 art. 32 siano soggette al controllo necessario poichè l'oggetto deliberativo è di competenza del Consiglio ovvero, in relazione all'organo deliberante, siano soggette al controllo eventuale, cioè solo qualora la Giunta lo richieda ex comma 1 art. 45. In relazione alla risposta al quesito si determina la minore o maggiore ampiezza del controllo del CO.RE.CO. sulla deliberazione di ratifica del Consiglio;

2 - non è chiaro se le deliberazioni di cui al comma 2 dell'art. 45 debbano essere comunicate ai capi gruppo consiliari anche quando la Giunta abbia già autonomamente deciso di sottoporle al controllo;

3 - non è chiaro quale provvedimento debba assumere l'organo di controllo nel caso riceva deliberazioni meramente esecutive di altre deliberazioni (comma 5 art. 45) contenenti la decisione della Giunta di sottoposizione al controllo;

4 - non è chiaro se la previsione di cui al comma 6 dell'art. 46 valga solo per le deliberazioni il cui controllo è necessario, cioè solo per le deliberazioni del Consiglio o anche per le deliberazioni della Giunta (ovviamente quando delle stesse la Giunta chieda il controllo);

5 - non è chiaro se la data della trasmissione di cui a detto comma 6 sia da intendersi quella di protocollazione dell'ente dell'atto di invio della deliberazione, ovvero quella di ricezione da parte dell'organo di controllo;

6 - non appare chiaro e, comunque, non si ritiene di fatto possibile che l'esame dei conti consuntivi degli esercizi trascorsi possa già avvenire con le modalità fissate dall'ultimo comma dell'art. 46;

7 - non è chiaro se trovi o meno immediata applicazione l'art. 49; infatti non appare ancora possibile applicare la nuova normativa di controllo alle comunità montane, sino a quando non vi sarà la legge regionale di riordino, ed ai consorzi, sino a quando non saranno ricostituiti in base alla nuova legge e non saranno quindi

determinati gli atti fondamentali, cioè gli atti soggetti al controllo necessario.

III - PARERI ED ATTESTAZIONI

1 - non è chiaro a chi possano essere richiesti e da chi siano dovuti i pareri di cui al comma 1 dell'art. 53, se solo dai dirigenti IX e X qualifica), se invece dai funzionari responsabili dei servizi (VIII qualifica) ovvero da tutti i dipendenti che abbiano la responsabilità di ciascun servizio, in base alla strutturazione organica dell'ente, a prescindere dalla qualifica rivestita (pertanto anche di qualifica VII o inferiore);
2 - non è chiaro se i pareri espressi sulla proposta debbano essere rinnovati ove la deliberazione venga adottata con contenuto diverso da quello proposto e, in ogni caso, se il parere di legittimità del segretario debba essere espresso oltre che sulla proposta in trattazione anche in relazione alla procedura seguita ed all'esito della votazione effettuata per l'approvazione della stessa;
3 - non è chiaro se il funzionario che rilascia l'attestazione di cui al comma 5 dell'art. 55 sia o meno lo stesso chiamato ad esprimere il parere di regolarità contabile di cui all'art. 53 e perchè, se nel caso, debba o possa essere diverso;
4 - non è chiaro se l'attestazione di cui al comma 5 dell'art. 55 sia connesso ad un obbligo di controllo di gestione del quale verrebbe innovativamente investito il responsabile del servizio finanziario. In caso positivo, se ciò fosse vero, non potrebbero più esservi consuntivi presentanti disavanzi d'amministrazione che non comportino necessario conseguente giudizio di responsabilità nei confronti di detto funzionario e non avrebbe più pratica applicazione la normativa dei commi 2 e 3 dell'art. 1 bis del D.L. 1/7/1986 n. 318 - L. 9/8/1986 n. 488 (prescrizione di ripristino di pareggio e possibilità di chiusura in disavanzo).

IV - DELIBERAZIONI A CONTRATTARE

1 - non si comprende perchè la stipulazione di contratti debba essere preceduta da apposita deliberazione, atteso che gli elementi richiesti dall'art. 56 possono essere compresi in più provvedimenti deliberativi adottati in tempi diversi. Peraltro tale specifica deliberazione, poichè evidentemente richiesta per assicurare la legittimità della stipulazione, avrebbe potuto giustificarsi a conclusione del procedimento e non, come invece sembra, in via preventiva (infatti si prescrive che nella stessa debbano risultare le procedure di affidamento, evidentemente ancora da seguirsi).

V - REVISIONE ECONOMICO-FINANZIARIA

1 - In relazione alle nuove funzioni che con l'art. 57 si affidano ai revisori del conto ed al rinvio della relativa disciplina allo statuto ed al regolamento, sarebbe opportuno chiaramente stabilire che l'elezione degli stessi secondo la nuova normativa debba avvenire solo in relazione all'esercizio 1991 e che, pertanto, non resti in alcun modo modificata la precedente normativa in ordine ai conti consuntivi degli anni pregressi, nonchè dell'anno in corso (si richiama in merito quanto detto sub II n. 6).

Allegato a nota n. 6925 del 11/9/1990

Segreteria Cor.le Bietti

QUESITI RELATIVI ALL'INTERPRETAZIONE LEGGE 142/90

6931

1. La Competenza del Consiglio Comunale è limitata agli atti indicati espressamente dall'art. 32?

   Le competenze attribuite al Consiglio, dalla legislazione non abrogata e non indicate nell'articolo suindicato, come per esempio la nomina della Commissione Commercio fisso, approvazione dei piani esecutivi convenzionati (attribuita dall'art. 43 legge REgionale 56/1977 al Consiglio) autorizzazione apertura cave (materia delegata al Consiglio comunale della regione) sarebbero ora di competenza della giunta) e per le commissioni in cui è prevista la rappresentanza della minoranza?

2. L'adeguamento dell'importo delle tariffe dei beni e servizi è di competenza del Consiglio ai sensi della lettera g) art. 32?

3. le tariffe imposte e tasse sarebbero di competenza del Consiglio perchè rientrano nell'"ordinamento dei tributi" di cui alla leggera g) o perchè ancora valido l'art. 273 T.U.F.L. non abrogato, oppure sarebbero ormai di competenza della Giunta?

4. Quali sarebbero le convenzioni di cui alla lettera F) dell'art. 32? Sono quelle di cui all'art. 24, oppure anche le varie convenzioni con i privati per la gestione di un qualsiasi servizio, quale trasporto alunni, mense scolastiche, di cui esiste già lo stanziamento in bilancio nella parte corrente?

5. Basti che vi sia lo stanziamento apposito nel bilancio (atto fondamentale) affinchè gli appalti e le concessioni siano di competenza della Giunta? Se non vi è lo stanziamento ad hoc, basti una deliberazioni consiliare di variazione di bilancio per essere poi tale oggetto di competenza della Giunta? Allora quandoun appalto sarebbe di competenza del Consiglio?

6. Quale sarebbe l'iter di un appalto? il seguente:?

   a) il Consiglio individua annualmente l'opera (in bilancio nel programma di opere pubbliche)

   b) delibera G.M. incarico progetto,

   c) delibera C.C. approvazione piano finanziario

   d) delibera G.M. approvazione progetto

   e) delibera di cui art. 56 da parte G.M.

7. Le delibere adottate dalla G.M. ai sensi del 3° comma dell'art. 32 debbono essere trasmesse entro 5 giorni al Comitato, come stabilito dal 6° comma dell'art. 46 anche se non vengono dichiarate esplicitamente urgenti?

8. Lo storno di fondi da un capitolo all'altro della stessa o altra sessione di spesa è da considerarsi variazioni di bilancio come da deliberazione Corte dei Conti 23.1.1987 n. 1 e in tale caso sarebbe di competenza del Consiglio?
9. Le delibere dichiarate d'urgenza da parte della G.M. debbono essere tutte inviate al Comitato entro 5 giorni oppure solo quelle che l'organo decide di sottoporre al controllo,
10. Il Conto Consuntivo 1989 deve essere esaminato ai sensi dell'11° comma dell'art. 46 e per accertare la coerenza dei dati contabili con i documenti giustificativi i Comuni dovranno inviare anche tutti i mandati ove sono allegati le pezze d'appoggio delle spese?
11. Per i conti consuntivi 1989 e 1990 i revisori dei conti vanno nominati col vecchio sistema?
12. Alla nomina dei commissari ai sensi dell'art. 46 comma 10, in caso di mancata adozione dei conti consuntivi entro il termine del 30 giugno dell'anno successivo indicato nell'ultimo comma dell'art. 55, o in caso di annullamento della deliberazione di adozione, i Comitati di controllo debbono provvedere con le modalità di cui all'art. 48, cioè debbono prima invitare i Comuni a provvedere entro un congruo termine oppure debbono procedere immediatamente appena scaduto il termine disposto dalla legge?
13. L'obbligo dei Comuni di deliberare il conto consuntivo entro il 30 giugno vale anche per il conto 1989?
14. nelle deliberazioni di assegnazione di appalti o forniture mediante trattativa privata devono essere indicate le richieste di cui all'art. 56?
15. Come deve comportarsi il Comitato per le deliberazioni di Giunta trasmesse senza indicazione della volontà dell'organo a sottoporle a controllo,
16. Come comportarsi con le delibere adottate dalla Giunta ai sensi dell'art. 140 T.U. 1915? Vanno ratificate dal Consiglio se sono di area di competenza consiliare o vanno convalidate da parte dei due organi a secondo della competenza?

BREVI OSSERVAZIONI SULLA PRIMA APPLICAZIONE DELLA LEGGE 142/90

Le difficoltà di applicazione della legge 142/90 sorte nei primi due mesi di vigenza sono anzitutto riferibili al prioritario, almeno per gli organi di controllo, problema interpretativo posto dalla formulazione dell'art. 61 che, come è noto, letteralmente sembra procrastinare il previgente sistema sino all'emanazione della legge regionale prevista al comma 3.
Ulteriori difficoltà sono sorte riguardo alla norma transitoria di cui all'art. 59 della legge, la quale ha imposto un macchinoso "collage" tra norme nuove, norme previgenti "confermate", norme previgenti trasitoriamente prorogate, norme previgenti da subito abrogate ed ancora, all'interno di queste ultime, norme che saranno riproposte con le emanande leggi (specie in materia di contabilità) e norme che invece, in mancanza di previsione di futura normazione con la loro abrogazione lasciano vuoti di cui al momento sfugge la portata.
Subordinatamente ai grandi problemi suaccennati e data la funzione di collaborazione (e quindi consulenza) da sempre svolta dagli uffici dei comitati di controllo - funzione non ufficiale ma di fatto essenziale alla vita degli enti che si è particolarmente accentuata in occasione dell'entrata in vigore della riforma -, si sono posti problemi applicativi di immediata rilevanza per gli enti stessi che gli uffici hanno di riflesso dovuto affrontare e che comunque via via si ripropongono al momento dell'esame degli atti. Tra questi, pare opportuno ricordare il meccanismo di elezione del Sindaco e della Giunta con particolare riguardo alla cosiddetta "teoria del fatto compiuto" che inizialmente non sembrava applicabile, mantenendo la previgente normativa, a tutti gli aspetti conseguenti (ad esempio, mantenimento degli assessori supplenti, figura dell'assessore anziano, surroghe degli assessori e relativa votazione palese o segreta ecc.).
Altra rilevante innovazione che ha creato e tutt'ora crea incertezza è l'attribuzione delle competenze agli organi, particolarmente per quanto concerne il consiglio e la giunta: in assenza degli atti fondamentali ed in presenza di materie non attribuite al consiglio ma che pare dubbio potersi attribuire alla giunta, si verifica il rischio di vanificare lo spirito della legge allargando, se pure temporaneamente, l'attività consiliare, quanto, per contro, di riconoscere alla giunta attribuzioni che esulano dalla pura attività gestionale (esempi: perizie supplettive, determinazione di aumenti tariffari, appalti di servizi continuativi che pur non essendo previsti in atti fondamentali del consiglio, appartengono tuttavia all'attività gestionale e vengono svolti con le modalità degli anni precedenti, ecc.).
Tralasciando altri elementi di incertezza maggiormente "di dettaglio", si ritiene opportuno segnalare ancora l'insoluta questione dell'espressione del parere sugli atti ai quali il segretario sia direttamente interessato; del potere-dovere di rilascio del parere prescritto da parte dei responsabili dei servizi tecnico e contabile non dirigenti nonchè dei responsabili di servizio appartenenti alla carriera

- Quali sono, rispettivamente, le competenze del Consiglio e della Giunta Comunale in tutta la procedura necessaria per la realizzazione di un'opera pubblica (dall'affidamento dell'incarico per la progettazione fino all'affidamento dei lavori) ? -nell'attuale fase transitoria, in assenza dello Statuto, dei Regolamenti e dell'attività programmatoria del Consiglio in materia (e anche nell'ipotesi che un'opera sia già inserita nel programma di un Comune)-

- Strettamente connesso è il problema dell'interpretazione dell'art. 56 -deliberazioni a contrarre- per quanto concerne la fase della procedura in cui esse si devono inserire e quindi l'organo competente

- A quali soggetti si riferisce il termine "responsabile" al fine dell'espressione dei pareri ex art. 53 ? (problema riscontrabile nei piccoli Comuni, per livelli. quali, per esempio, il VI°)

- Delibere di Giunta inviate al Co.Re.Co., non contenenti espressamente.la manifestazione di volontà dell'organo deliberante di sottoporle al controllo (ex art. 45)

NOVARA TELEGRAF

2221-218111=IGNO /2221-628117=DATATEXI /90-07-10-17:30/392-00
ZCZC RMIW001 T0062050.001 620196
00187ROMATELEX 035/031 10 1728
Rec 273

AT COMUNE DI
28100 NOVARA

RIFAA002694
68906 A.C. DIR. CENTR. AUT. PROTOCOLLO NUMERO
15900/1BIS/L142 PUNTO RELAZIONE FAX DATATO 4 LUGLIO 1990
PUNTO COMUNICASI CHE NUOVA NORMATIVA SU CONTROLLI EST
IMMEDIATAMENTE APPLICABILE PUNTO
DIRETTORE CENTRALE AUTONOMIE ROMAGNOLI

NNNN

MODULARIO Roma Pref. 4

Mod. 4

- 2 AGO. 1990

Prefettura di Novara

TELEGRAMMA IN COPIA

12/7/1990

21363

AT SIG. PRESIDENTE AMMINISTRAZIONE PROVINCIALE -NOVARA-

AT SIGG. SINDACI COMUNI PROVINCIA -LORO SEDI-

AT SIG. PRESIDENTE COMUNITA' MONTANA VALLE VIGEZZO -28038 S.MARIA MAGGIORE-
" " " " VALLE OSSOLA - 28037 DOMODOSSOLA-
" " " " VALLE CANNOBINA - 28052 CAVAGLIO SPOCCIA-
" " " " CUSIO MOTTARONE - 28026 OMEGNA-
" " " " VALLE ANZASCA - 28032 BANNIO ANZINO-
" " " " VALLE STRONA - 28030 VALSTRONA-
" " " " VALLE ANTIGORIO E FORMAZZA - 28030 PREMIA-
" " " " VALLE ANTRONA - 28030 ANTRONA SCHIERANCO-
" " " " VALGRANDE - 28059 CAMBIASCA-
" " " " ALTO VERBANO - 28053 GHIFFA-

AT SIGG. PRESIDENTI COMITATO REGIONALE DI CONTROLLO - SEZIONI DI 28100 NOVARA
28048 VERBANIA

N° 4408/13.12/GAB. PRESENTE TELE EST DIRETTO SIG. PRESIDENTE AMMINISTRAZIONE PROVINCIALE NOVARA VRG SIGG. SINDACI COMUNI PROVINCIA VRG SIGG. PRESIDENTI COMUNITA' MONTANE ET CONOSCENZA SIGG. PRESIDENTI COMITATO REG.LE DI CONTROLLO SEZIONI DI NOVARA ET VERBANIA PUNTO

RELAZIONE QUESITI PERVENUTI AT SEGUITO RECENTE ENTRATA IN VIGORE LEGGE 142/1990 AUTONOMIE LOCALI INFORMASI OPPORTUNA CONOSCENZA ET NORMA CHE MINISTERO INTERNO DIREZ. CENTRALE AUTONOMIE - HABET PRECISATO CHE NORMATIVA RIGUARDANTE CONTROLLI ATTI DELIBERATIVI ENTI LOCALI EST IMMEDIATAMENTE APPLICABILE PUNTO SIGG.SINDACI VORRANNO FARE ANALOGA COMUNICAZIONE AT CONSORZI AVENTI SEDE RISPETTIVE CIRCOSCRIZIONI ALT

JANNELLI PREFETTO NOVARA

IL PREFETTO

2 AGO. 1990

Prefettura di Novara

Novara, 9.7. 19 90

Prot. N° 5822/1.1.1. Div. 1ª
Allegati
Risposta al Foglio del
Div. Sez. N°

Ai Sigg. PRESIDENTI
dei Comitati regionali di
controllo - Sezioni di
NOVARA -
VERBANIA -

Al Sig. PRESIDENTE
della Giunta regionale - TORINO -

OGGETTO Legge 8.6.1990, n. 142 - Quesiti.-

e, p.c. Ai Sigg. SINDACI di
- DOMODOSSOLA -
- FONTANETO D'AGOGNA
- PARUZZARO -

2136/4

I Sindaci di Domodossola, Fontaneto d'Agogna e Paruzzaro hanno rivolto quesiti al Ministero dell'Interno e alla scrivente al fine di conoscere se debbano considerarsi immediatamente applicabili alcune disposizioni contenute nella legge 142/1990, in particolare quelle concernenti le deliberazioni soggette al controllo preventivo di legittimità (art. 45).-

Ciò stante, i Presidenti dei Comitati regionali di controllo - cui compete nella soggetta materia la responsabilità di favorire l'unità di indirizzo dell'attività di controllo - vorranno avviare i contatti del caso con le Amministrazioni interessate, al fine di determinare i necessari orientamenti nella soggetta materia.

Tanto si comunica anche al Sig. Presidente della Giunta regionale ai sensi dell'art. 14 della L.R. 12.8.1976, n. 42.

IL PREFETTO
Iannelli

pm

REGIONE PIEMONTE
COMITATO DI CONTROLLO
SUGLI ATTI DEGLI ENTI LOCALI
SEZIONE DI VERBANIA

Verbania, li 30 agosto 1990

N. 195 di prot. /US-MG-PL
Risposta a nota N. .....
del .....

- Al Sigg.Sindaci dei Comuni
- Ai Sigg.Presidenti delle Comunità Montane
- Ai Sigg.Presidenti dei Consorzi tra Comuni

del Circondario del Verbano-Cusio- Ossola
LORO SEDI

e, p.c. Alla Prefettura di NOVARA

OGGETTO: Legge 8 giugno 1990, n.142 "Ordinamento delle autonomie locali".-

Com'è noto,la legge 8.6.1990 sul nuovo "Ordinamento delle autonomie locali", a parte la problematica rappresentata dall'interpretazione del comma 4 dell'art.61, su cui la Regione Piemonte ha espresso il suo avviso attraverso la circolare in data 20 luglio 1990, prot.n.5996/Sg., trasmessa alle SS.LL. da questo Comitato di Controllo con nota prot.n.22101 datata 9 agosto 1990, ha introdotto, tra l'altro, nuove procedure che, attesa la loro ricorrente incidenza sull'attività deliberativa e di controllo, appare opportuno subito concordare per un più agevole svolgimento delle attività stesse.

Si tratta:

- dei pareri previsti dall'art.53;
- delle modalità e dei tempi d'invio delle delibere d'urgenza di cui al comma 6 dell'art.46.

In ordine ai pareri ex art.53, questo Comitato, in considerazione che essi siano inquadrabili tra i pareri preventivi obbligatori, i quali, per questa loro caratteristica costituiscono presupposto essenziale per la legittimità degli atti per i quali sono richiesti, ritiene che della loro acquisizione debba darsene comunque atto nelle premesse delle deliberazioni (salvo eventuale ripetizione in altre parti del corpo del deliberato) distintamente ed esplicitamente sotto i tre diversi profili; cioè di legittimità del segretario,e della regolarità tecnica e contabile da parte dei responsabili dei servizi interessati, ove questi esistano, tenendo presente che in caso di assenza trova applicazione il comma 2° dell'articolo de quo.

- che, ai fini del conteggio del termine per la decadenza, di cui al comma 6 dell'art. 46, della citata legge, in attesa della normativa regionale, si considera la data della trasmissione all'Organo di controllo;
- che, per la nomina dei revisori del conto consuntivo del 1989 non trovano ancora applicazione le disposizioni dell'art. 57 della nuova legge n. 142 e che la stessa viene effettuata con le modalità, di cui all'art. 220 del R.D. 12 febbraio 1911, n. 297.

Nella certezza che l'Organo dalle SS.LL. presieduto assicurerà, anche in questa occasione, la massima collaborazione agli enti locali nell'attuale, delicata, fase di transizione, invio i più distinti saluti.

(Vittorio Beltrami)

REGIONE PIEMONTE

PRESIDENZA

IL PRESIDENTE

Torino, li 20 luglio 1990

22101

Prot. 5996/Sg

Ai Signori Presidenti
degli Organi Regionali
di Controllo

LORO SEDI

OGGETTO: Legge 8 giugno 1990 n. 142. Nuove norme in materia di controllo sugli atti degli enti locali. Successione da vecchio e nuovo sistema di controllo

Essendo sorti dubbi interpretativi sulla normativa attualmente applicabile alla materia dei controlli, a seguito dell'entrata in vigore della legge 8 giugno 1990, n. 142, la problematica relativa è stata esaminata il giorno 13 luglio u.s. in apposita riunione dei Presidenti e Segretari del Comitato Regionale di Controllo e sue Sezioni.

Dopo ampia disamina è prevalsa la tesi che il capo III del titolo V della legge 10 febbraio 1953, n. 62 e successive modifiche ed integrazioni, nonchè la concorrente relativa normativa regionale conservano, ai sensi del comma 4 dell'art. 61 della citata legge 142, intera efficacia fino a quando la Regione non avrà provveduto agli adempimenti previsti dal comma terzo di detto articolo 61.

A tale conclusione la Giunta Regionale ritiene di poter aderire comunicandola alle SS.LL. al fine di opportuni, uniformi, comportamenti, pur nel rispetto dell'autonomia di ciascun Organo.

Si coglie anche l'occasione per segnalare che nella riunione sono emersi i seguenti specifici ulteriori orientamenti interpretativi:

- che, in base al combinato disposto degli artt. 45 u.c., 46 comma 6 e 47 comma 3 della L. 142/90, la dichiarazione di immediata eseguibilità non determina, di per sè, l'assoggettabilità al controllo;

REGIONE PIEMONTE

COMITATO DI CONTROLLO

SEZIONE DEL VERBANO - CUSIO - OSSOLA

Verbania, 9 Agosto 1990

Prot. Nr 22101

- Ai Sigg.
  Sindaci dei Comuni
- Ai Sigg.
  Presidenti delle Comunita' Montane
- Ai Sigg.
  Presidenti dei Consorzi tra Comuni

del Circondario del
Verbano - Cusio - Ossola

L O R O S E D I

Oggetto: Circolare prot. n° 5996/Sg. in data 20 luglio 1990 del Presidente della Giunta Regionale Piemontese concernente "Legge 8 giugno 1990 n. 142, dettante nuove norme in materia di controllo sugli atti degli enti locali. Successione da vecchio a nuovo sistema di controllo".

Per opportuna conoscenza si trasmette copia della circolare in oggetto indicata, del cui contenuto quest'Organo di Controllo ha " preso atto " in seduta dell' 8 agosto 1990, disponendone, altresì, l'immediato invio alle SS.LL..

Con distinti saluti.

IL PRESIDENTE f.f.
(Nicolino Rago)

Allegati: 1

GM/Gd

Il Comitato di Verbania, comunque, continua a svolgere il controllo su tutti gli atti che gli pervengono secondo la normativa statale e regionale previgente, rilevando inoltre tutti i vizi contenuti negli atti derivanti dall'inapplicazione od errata applicazione delle nuove disposizioni contenute nella legge 142, e precisamente nei seguenti articoli, ritenuti subito entrati in vigore:

Art. 32 Competenza dei Consigli;
" 32/3 Possibilita' per la Giunta Comunale di usare i poteri d'urgenza solo per le variazioni di bilancio, storni compresi, da sottoporre a ratifica;
" 34 Elezioni del sindaco e della giunta;
" 34/7 Esecutivita' delle delibere di cui all'art. 34 entro 3 gg. dall'invio (presentazione al Co.Re.Co);
" 35 Competenze residuali della giunta;
" 36 Competenze del sindaco;
" 39/2 Poteri sostitutivi;
" 46/6 Decadenza delibere dichiarate urgenti trasmesse oltre il termine dei 5 gg.
" 53 Pareri segretario e responsabili servizi su delibere.

Da un'indagine, seppur sommaria, fatta all'interno dello Ufficio, risulta che circa 60/65 dei n° 90 Comuni controllati non trasmettono più le delibere di giunta.

Pervengono, peraltro, ma in modo molto esiguo, delibere o inviate spontaneamente dalle giunte, ovvero su istanza delle minoranze in base ai commi 2 e 4 dell'art. 45.

Relativamente alle deliberazioni dei conti consuntivi dell'esercizio 1989, il Comitato le esamina seguendo la vecchia normativa, ritenendo che la nuova debba applicarsi a partire dai conti dell'anno in corso.

Concludendo, a parte le non lievi conseguenze che potrebbero dirivare agli enti controllati per avere dato esecuzione ad atti non efficaci non essendo stati sottoposti al controllo dei Co.Re.Co, qualora fosse autorevolmente stabilito che fino alla data in cui le Regioni non avranno provveduto agli adempimenti di cui al comma 4 dell'articolo 6] si applica la 'vecchia' normativa, altri problemi nei rapporti con gli enti controllati degni di nota, almeno nell'ambito del Circondario del V.C.O., non risultano sussistere.

Letto ed approvato dal Comitato in seduta del 10.9.1990.

IL SEGRETARIO ff
(G. Mannanici)

IL PRESIDENTE
(F. Di Gregorio)

REGIONE PIEMONTE

COMITATO DI CONTROLLO

SEZIONE DEL VERBANO - CUSIO - OSSOLA

Verbania, 10 Settembre 1990

Oggetto: Legge 8 giugno 1990, n. 142. Primi risultati attuativi nell'ambito del Circondario V.C.O.

Anche per la Sezione di Verbania la principale questione ancora irrisolta resta quella dell'interpretazione dell'art. 61, comma 4.

Cioè se la conservazione d'efficacia delle norme dettate dal capo III° del titolo V° della legge 10.2.1953, n. 62, si limiti soltanto alla specifica materia della costituzione dei Co.Re.Co e della loro regolamentazione con leggi regionali, ovvero comprenda anche le modalita' del controllo degli atti.

La Regione Piemonte, com'è noto, con lettera prot. n. 5996/Sg. del 20 luglio 1990, si è pronunciata per la totale sua vigenza fino all'adozione delle nuove leggi regionali.

Detta lettera è stata diramata agli enti mediante l'unita nota, cui ha fatto seguito altra lettera contenente indicazioni operative d'ordine prettamente pratico, anch'essa unita.

Risulta, peraltro, e qui si allega parte della documentazione che la posizione del Ministro dell'Interno sia di segno opposto.

Di conseguenza si ha l'impressione che gli enti si muovino in uno stato di estrema incertezza, nell'attesa che sul punto intervengano da parte di chi di competenza precise indicazioni.

legge, dette assemblee debbano essere ricostituite secondo la vigente normativa statutaria, in attesa della revisione, soppressione o trasformazione dei consorzi entro due anni dalla data di entrata in vigore della legge n° 142/90.

Distinti saluti.

IL PRESIDENTE
(Angelo Ferrara)

17. Come deve comportarsi il Comitato per le delibere di Giunta meramente esecutive che ai sensi del 5° comma art.45 non debbono essere soggette a controllo e che resta la volontà di essere sottoposte all'esame del Comitato?

18. Se il Segretario comunale è interessato all'atto chi esprime il parere di cui all'art. 53?

19. I funzionari responsabili dei revisori che debbono esprimere i pareri di cui all'art. 53 debbono essere dirigenti (come indicato all'aoggetto dell'articolo) e pertanto debbono essere di IX° o X° qualifica funzionale?

20. Il responsabile del servizio finanziario di cui all'art. 55 comma 5° può essere anche un funzionario non dirigenti appartenente alla VI°, VII° od VIII° qualifica funzionale?

21. Se la deliberazione impegna una spesa da sostenere nell'esercizio successivo, come può il responsabile del servizio finanziario rilasciare l'attestazione di cui all'art. 55?

22. I piani finanziari di cui all'art. 32 debbono riferirsi solo agli investimenti come stabilito attualmente dalla legge 144 oppure anche agli interventi di grossa entità di spese correnti e in tal caso consisterebbe solo in una indicazione solo di risorse finanziarie?

23. Può la G.M. quando approva i progetti dichiarare contestualmente che non necessita di delibera preventiva di piano finanziario per assenza di costi di gestione e per autofinanziamento, oppure anche in questo caso deve essere il C.C. a pronunciarsi?

24. Le delibere di consiglio e di giunta devono o possono essere firmate dal consigliere anziano o dall'assessore anziano? e nella nuova normativa chi è l'assessore anziano?

25. Il segretario delle Aziende Municipalizzate deve esprimere sulla proposta di deliberazione del Consiglio di Amministrazione il parere di legittimità di cui all'art. 53?

REGIONE PIEMONTE

COMITATO REGIONALE DI CONTROLLO SUGLI ATTI DEGLI EE.LL.
Sezione di Torino

★ 7 SET. 1990

prot. n° 931

6931 - Ill.mo Signor Presidente
della Giunta Regionale

- S E D E -

OGGETTO: Attuazione legge 8 giugno 1990, n° 142.

Con riferimento alla lettera prot. n° 6777/SG del 5 settembre 1990, si segnalano, in estrema sintesi, le problematiche emerse in ordine all'applicazione della legge in oggetto:

1°) - E' apparso dubbio se, per quanto riguarda l'attività di controllo, la nuova normativa debba considerarsi di immediata applicazione o se, viceversa, ai sensi del 4° comma dell'art. 61, essa debba esplicarsi secondo le disposizione del capo III del titolo IV della legge 10 febbraio 1953, n° 62, fino a quando la Regione non avrà provveduto agli adempimenti previsti dal comma 3° di detto articolo 61;

2°) - è apparso dubbio se la norma per la nomina dei revisori del conto (art. 57 legge n° 142) debba trovare applicazione, o meno, anche per il conto 1989 già chiuso;

3°) - è sembrato inconciliabile il disposto dell'art. 55 - 5° comma - legge n° 142, con la disposizione dell'art. 32 relativa all'assunzione da parte del Consiglio Comunale di impegni pluriennali;

4°) - è sembrato dubbio se nel termine "variazioni di bilancio" debbano, o meno, essere ricompresi anche gli storni di fondi; quindi è risultata incerta la competenza del Consiglio Comunale in merito;

5°) - è sembrato dubbio se la ricostituzione delle assemblee dei consorzi già esistenti debba avvenire secondo il disposto dell'art. 25 legge n° 142 o se, viceversa, in applicazione dell'art. 60 stessa

5) La formulazione dei pareri tecnici e contabili di cui all'art. 53 specie in quei Comuni che non hanno strutture a capo delle quali per determinazione di regolamento sono preposti i responsabili.

7) Inoltre cosa si deve intendere per parere tecnico e cioè se va formulato solo sugli atti di natura tecnica (progetti, piani ecc.) oppure ha carattere generale nel senso che deve essere espresso su ogni proposta di deliberazione per indicare che quella è la soluzione più idonea per il raggiungimento dello scopo voluto.

8) Applicazione o meno per i consuntivi: 1989 dell'art. 57 sulla nomina dei revisori dei conti.

9) Controllo attuale sulle aziende municipalizzate, attesa la riserva di legge di cui all'art. 23 5° comma.

10) La competenza per la nomina delle varie Commissioni operanti nell'ambito comunale, specie quando devono essere nominate su designazione della Giunta (ved. artt. 15 e 16 della Legge 11/6/1971 n° 426 Commissione per il Commercio fisso).

11) La competenza nella determinazione delle tariffe per l'applicazione dei tributi.

12) Applicazione transitoria in assenza dello statuto di cui all'art. 4 e del regolamento di cui all'art. 5 delle norme sulla segretezza delle sedute e delle votazioni.

13) Competenza per la determinazione delle indennità di presenza e di carica agli amministratori.

14) Ratifica delle deliberazioni d'urgenza adottate dalla Giunta prima del 13/6/90 e non ancora ratificate.

Per concludere, si fa presente che si è rilevata una certa difficoltà da parte dei Comuni nell'applicare la nuova ripartizione delle competenze tra Consiglio e Giunta.

IL PRESIDENTE

REGIONE PIEMONTE

COMITATO REGIONALE DI CONTROLLO SUGLI ATTI DEGLI ENTI LOCALI
SEZIONE DI ASTI

Prot. n. 185/RP1

Asti, 12 settembre 1990

Al Sig. Presidente
della Giunta Regionale
TORINO

6931

OGGETTO: Attuazione legge 8.6.1990, n. 142.

Con riferimento alla nota prot. n. 6777/SG in data 5.9.90, relativa all'oggetto, si elencano i punti che, a parere di questo Comitato, comportano problemi di difficile e controversa interpretazione:

1°) Le deliberazioni meramente esecutive di altre, dichiarate "immediatamente esecutive" devono essere sottoposte a controllo?

2°) Individuazione delibere immediatamente esecutive.

3°) Storni di fondi: competenza organo deliberante.

4°) Art. 32 lettera f) per quanto concerne le convenzioni.

5°) Art. 32 lettera g) per quanto ha attinenza alle tariffe ed in particolare agli adeguamenti di tariffe.

6°) Nomina revisori conti.

Distinti saluti.

IL PRESIDENTE
(Avv. Giancarlo CARACCIOLO)

G.pv

direttiva ma non "funzionari"; dei problemi pratici di immediata applicazione delle norme relative alla nomina dei revisori del conto ed ai termini di approvazione dello stesso.
Si ritiene infine opportuno segnalare fin d'ora i problemi che si prospettano per il futuro per i comitati di controllo per quanto riguarda, a titolo esemplificativo, il nuovo sistema di controllo dei conti consuntivi ed il controllo degli atti di giunta volontariamente assoggettati quando questo comprenda anche la conformità agli atti fondamentali del consiglio, in assenza totale di meccanizzazione degli uffici.

PAGINA BIANCA

ALLEGATO N. 9.

DOCUMENTO DELLA REGIONE TRENTINO ALTO ADIGE SULL'ATTUAZIONE DELLA LEGGE 8/6/1990, n. 142 "ORDINAMENTO DELLE AUTONOMIE LOCALI"

La nostra Regione nel momento attuale per espressa previsione normativa (art. 1, comma 2., legge n. 142/90), non e' direttamente interessata da problemi applicativi del nuovo ordinamento delle autonomie locali. I problemi che attualmente ci investono sono quelli connessi con il recepimento degli innumerevoli principi contenuti nella legge n. 142 con una legge regionale ad hoc che sostituisca la vigente normativa che risale nel suo impianto agli inizi degli anni '60 (L.R. 21 ottobre 1963, n. 29), che ha subito una prima sostanziale revisione nel 1971 (L.R. 31 marzo 1971, n. 6) ed ha subito l'ultimo sostanziale intervento riformatore nel 1983 (L.R. 16 novembre 1983, n. 16).

La Regione Trentino Alto Adige gia' nel corso della nona legislatura regionale (anno 1988) avevano predisposto una disegno di legge di riforma dell'ordinamento comunale, seguendo con costante attenzione l'iter parlamentare della riforma delle autonomie locali, ma trovandosi di fatto bloccata nel suo procedere a causa della competenza legislativa concorrente attribuitale dallo Statuto nella materia dell'ordinamento dei Comuni (art. 5, punto 1, D.P.R. 670 del 1972).

Il varo definitivo della legge n. 142 ha quindi dato una forte accelerazione al problema della riforma comunale che diventa ora uno dei punti piu' qualificanti del programma della presente legislatura.

La particolare "tripolarita' istituzionale" che caratterizza la nostra realta' che vede accanto ad una Regione con limitate competenze ordinamentali, due Province autonome dotate di ampia potesta' legislativa nei settori e nelle materie delle quali sono chiamati ad operare le amministrazioni comunali, non agevola certo il compito del legislatore regionale nel delicato momento delle predisposizione di un nuovo ordinamento comunale.

Le particolari disposizioni dettate dall'art. 15 del D.P.R. 19 novembre 1987, n. 526 che costituisce la norma di attuazione dello Statuto che estende alla Regione ed alle due Province autonome le disposizioni del D.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, con riferimento alle funzioni amministrative spettanti ai Comuni e la metodologia delle loro attribuzioni, sollevano non pochi problemi.

Recita tale art. 15:

"1. Le funzioni amministrative che le leggi generali dello Stato conferiscono ai Comuni, ai sensi dell'art. 128 della Costituzione, debbono intendersi conferite direttamente anche ai Comuni siti nelle Province di Trento e di Bolzano, qualora non rientrino nelle materie di competenza della Regione o delle Province. A questo titolo, e negli stessi limiti, debbono intendersi trasferite ai citati Comuni le funzioni di cui al decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616.

2. Al trasferimento ai Comuni di funzioni amministrative rientranti nelle materie di competenza della Regione o delle Province si provvede con legge regionale ai sensi dell'art. 5, punto 1., dello statuto. Qualora dette funzioni rientrino nella competenza delle Province, la legge regionale viene adottata su concorde richiesta delle Province stesse."

Accanto ai problemi sopra accennati, la nostra Regione nel recepire la legge n. 142 deve tener conto delle tradizioni autonomistiche locali che hanno caratterizzato le vicende storiche passate e presenti della nostra terra fra cui si ha la necessita' di dover coinvolgere nelle scelte legislative i rappresentanti eletti delle comunita' locali che risultano essere, per primi destinatari della nuova normativa sull'ordinamento dei Comuni.

Un retaggio delle forti tradizioni autonomistiche locali e' indubbiamente costituito dalla presenza di ben 339 Comuni (223 nella provincia autonoma di Trento e 116 nella provincia autonoma di Bolzano) su una popolazione complessiva, alla data del 31.12.1989 di 886.679 abitanti (446.914 abitanti nella provincia autonoma di Trento e 439.765 abitanti nella provincia autonoma di Bolzano).

Collegato quindi con il problema dell'attribuzione delle funzioni ai Comuni o della delega di funzioni vi e' quello della revisione delle circoscrizioni territoriali comunali, della fusione di Comuni e della predisposizione di forme di collaborazione sovracomunale, intese quali alternative a processi di fusione o come mezzi propedeutici per addivenire in forma non traumatica alla fusione di Comuni.

La riforma dell'ordinamento comunale deve, quindi, nella nostra realta' locale, oltre a riprendere quei principi quali l'autonomia statutaria, la suddivisione dei compiti fra Giunta e Consiglio comunale, la revisione dei sistemi di controllo sugli atti, sugli organi e sui conti consuntivi, le norme dettate a garanzia di una maggiore stabilita' degli esecutivi ed altre

ancora, dedicare particolare attenzione alla traduzione in norme positive ed alla successiva loro concreta attuazione di quanto indicato dagli artt. 11 e 12 ed alle disposizioni del Capo VIII (artt. 24 - 27) della legge n. 142.

Il legislatore regionale deve riuscire ad attuare al meglio tali disposizioni normative per consentire alle Province autonome di Trento e di Bolzano di avere un quadro ordinamentale di riferimento a livello comunale, tale da consentire un reale decentramento funzionale e gestionale delle innumerevoli competenze ed eliminare cosi' ogni tentazione di neo-centralismo provinciale che costituirebbe uno stridente contrasto con le particolari vicende autonomistiche delle nostra comunita' regionale.

Per realizzare tale ambizioso progetto, la Giunta regionale, anche attraverso un'excursus storico sulle precedenti vicende collegate con l'attuale consistenza numerica dei Comuni e sui rapporti intercomunali intercorsi, ritiene di dover privilegiare quale forma di collaborazione sovracomunale l'unione di Comuni, soprattutto per risolvere l'eccessiva frammentazione e le difficolta' strutturali per Comuni demograficamente sottodimensionati (vedi allegato).

L'unione di Comuni che si intende proporre non vuole essere uno strumento giuridico finalizzato alla fusione di Comuni: tale risultato finale dovrebbe scaturire da un processo interno alle Amministrazioni comunali facenti parte dell'unione che passa attraverso talune verifiche intermedie demandate in parte alla Regione ed in parte alle Province autonome di Trento e di Bolzano, oltreche' ai Comuni partecipanti.

Alla data dell'estensione ai territori della Venezia Tridentina del sistema normativo dell'allora Regno d'Italia nel 1922 la realta' comunale era costituita da 531 Comuni, di cui 227 appartenenti al territorio dell'attuale provincia autonoma di Bolzano e 304 per quanto concerne la provincia autonoma di Trento.

Sotto l'impero austro-ungarico tale numero era superiore di circa complessive 100 unita': bisogna pero' al riguardo ricordare come non tutti i Comuni avevano le stesse competenze e le stesse funzioni.

A partire dal 1927 e fino al 1931 anche la nostra regione fu caratterizzata da quel processo di accorpamento forzoso dei Comuni che caratterizzo' il periodo del regime fascista: i Comuni dell'Alto Adige scesero a 92 e quelli del Trentino a 127.

A partire dal 1946 nel territorio della nostra regione le comunita' locali hanno richiesto la ricostituzione in Comuni autonomi di buona parte di quelli soppressi durante il fascismo. A conclusione di tale iter nell'anno 1974 siamo arrivati alla attuale situazione con complessivi 339 Comuni di cui 223 nel Trentino e 116 nell'Alto Adige.

Al 31 dicembre 1989 il Comune di Massimeno in provincia di Trento risulta con i suoi 100 abitanti il piu' piccolo della regione, mentre il Comune di Trento con 101.112 abitanti risulta essere il piu' popolato, seguito a ruota dal capoluogo sudtirolese Bolzano con 100.707 abitanti.

Con una popolazione di soli 7.149 abitanti in piu' rispetto al Sudtirolo, il Trentino presenta pero' un numero di Comuni superiore di 107 unita'.

La Giunta regionale ha pertanto ritenuto di dover avviare una prima verifica per impostare un primo programma di revisioni delle circoscrizioni territoriali comunali e di indicazioni di ambiti territoriali nei quali costituire le unioni di Comuni con riferimento alla provincia autonoma di Trento, dove resto l'esperienza comprensoriale e delle comunita' montane ha avuto un piu' forte sviluppo anche se ha sollevato non pochi contrasti soprattutto a livello comunale.

L'indicazione che da tale primo approccio al problema si e' ricavato porta a concludere che i limiti demografici fissati dall'art. 11, commi 1., 4. e 5. e dall'art. 26, commi 1. e 2., della legge n. 142 debbano essere rivisti e fissati tenuto conto delle peculiarita' locali. Tale limite si e' per il momento individuato nei 3.000 abitanti, con possibilita' di deroghe in presenza di accertate e comprovate situazione locali che giustifichino la deroga.

E' da precisare, inoltre, che in alcune realta' periferiche sono presenti dei movimenti di opinione che cercano di avviare gia' da alcuni anni precessi di collaborazione sovra comunale e progetti di fusione: la Giunta regionale ritiene che nella stesura della proposta legislativa si debbano prevedere particolari forme di assistenza e di incentivazione a tali iniziative significative che attualmente interessano i Comuni della Valle di Ledro, del Primiero e delle Giudicarie esteriori, coinvolgendo, complessivamente circa una ventina di Comuni.

Una ulteriore verifica porta a concludere la necessita' della revisione di alcune circoscrizioni territoriali comunali per cercare di razionalizzare situazioni di espansione di alcune frazioni avvenute in tempi recenti, soprattutto grazie all'incremento e consolidamento di strutture connesse con i flussi turistici.

Indubbiamente tali processi di razionalizzazione debbono coinvolgere le popolazioni interessate per rispettare il dettato dell'art. 133, comma 2. della Costituzione e l'art. 7 del nostro Statuto.

Il progetto di individuazione di potenziali unioni di Comuni per il Trentino - aspetto più urgente e delicato - può far riferimento a talune indicazioni contenute nel primo piano urbanistico del Trentino (1967) e a accorpamenti già in passato attivati se pur in modo forzoso dal 1927 al 1945.

Un particolare problema si presenta poi al legislatore regionale con riferimento al ruolo ed alla posizione istituzionale da attribuire alle città di Trento e di Bolzano, nonchè ai due Comuni di Rovereto e Merano.

Indubbiamente queste realtà non hanno la consistenza demografica né la configurazione urbanistica che le potrebbero caratterizzare come aree metropolitane ai sensi degli artt. 17 e seguenti della legge n. 142. La forza di attrazione e la pluralità di servizi che però tali città sono chiamate a svolgere per la periferia, anche quella non proprio immediata, le pongono in una particolare situazione meritevole di tutela. Sarà necessario uno sforzo di ingegneria istituzionale per cercare di dare una soluzione a tale problema che non si ritiene però esclusivo della nostra realtà regionale e per la soluzione del quale contiamo anche sul possibile apporto delle esperienze maturate nel frattempo nelle altre regioni ove la legge n. 142 è già operante.

Trento, 18 settembre 1990

QUADRO RIASSUNTIVO DELLA CONSISTENZA DEI COMUNI NELLA REGIONE TRENTINO ALTO ADIGE DAL 1910 AL 1989

	Provincia di Trento		Provincia di Bolzano		Totali	
	N. Comuni	Popolazione	N. Comuni	Popolazione	N. Comuni	Popolazione
anno 1910	373	393.111	206	218.646	579	611.757
anno 1922	304	366.500	227	275.377	531	641.877
anno 1936	127	391.304	92	303.306	219	694.215
anno 1951	179	224.450	106	201.700	285	426.150
anno 1961	227	412.104	116	373.863	343	785.267
anno 1971	227	427.845	117	414.041	344	841.886
anno 1981	223	442.845	116	430.568	339	873.413
anno 1989	223	446.914	116	439.765	339	886.679

CENSIMENTO 1981

	PROVINCIA TN	PROVINCIA BZ
Comuni fino a 500 ab.	54	7
" " a 1000 ab.	71	14
" " a 2000 ab.	57	33
" " a 3000 ab.	19	33
" " a 4000 ab.	8	10
" " a 5000 ab.	2	7
" " a 10.000 ab.	7	6
" " a 20.000 ab.	3	4
" " a 40.000 ab.	1	1
oltre a 40.000 ab.	1	1
TOTALE	223	116

PAGINA BIANCA

ALLEGATO N. 10.

REGIONE AUTONOMA FRIULI - VENEZIA GIULIA

REGIONE AUTONOMA FRIULI - VENEZIA GIULIA
DIREZIONE REGIONALE DEGLI E.E. L.L.
UDINE

AUDIZIONE PRESSO

I COMMISSIONE PERMANENTE DELLA CAMERA DEI DEPUTATI.

INDAGINE CONOSCITIVA IN ORDINE

ALL'ATTUAZIONE DELLA LEGGE 8 GIUGNO 1990 N. 142.

ORDINAMENTO DELLE AUTONOMIE LOCALI.

REGIONE AUTONOMA FRIULI VENEZIA GIULIA

ASSESSORE REGIONALE AGLI ENTI LOCALI E

DIREZIONE REGIONALE DEGLI ENTI LOCALI

ROMA, 19 SETTEMBRE 1990

RELAZIONE DELL'ASSESSORE REGIONALE AGLI ENTI LOCALI DARIO BARNABA

sommario

1. Premessa

2. L'impegno costruttivo della Regione FVG

3. La specialità della Regione FVG

4. Alcune problematiche di carattere generale emerse tra le amministrazioni locali

5. Conclusione

(Allegati)

PREMESSA

1. L'approvazione della **legge 8 giugno 1990, n. 142**, che dopo lunghi anni d'attesa, ha riformato **l'ordinamento delle autonomie locali**, è stata da noi accolta con evidente soddisfazione, anche perché urgente era ormai la necessità di un adeguamento radicale della legislazione vigente.

Nessuno, credo, meglio di noi coglieva le difficoltà operative di una normativa ormai obsoleta e non armonizzata e conforme ai principi sanciti dalla Costituzione repubblicana.

Una Regione che ha cercato sempre di rappresentare un concreto punto di riferimento per gli enti locali presenti sul territorio ha visto questa operazione di riforma istituzionale come l'occasione per portare a compimento il fondamentale principio politico dell'autonomia e dell'autogoverno, senza il quale la concezione democratica della partecipazione dei cittadini alla gestione della cosa pubblica rischiava di rimanere mero intendimento politico.

Siamo stati sempre convinti che **"il sistema delle autonomie locali costituisce il cuore dello Stato democratico e pluralista"**, per usare gli stessi termini della Circolare del Ministero dell'Interno del 7 giugno 1990.

2. Con questo spirito, quindi, non potevamo non rallegrarci di fronte alla scelta del legislatore di compiere **una attenta e puntuale indagine conoscitiva della fase di attuazione**

della legge 142/1990.

Abbiamo letto con attenzione e - permettetemi - con soddisfazione i verbali delle precedenti audizioni, perché ci hanno confermato non solo l'importanza della riforma, ma la correttezza di una attività continua di incontro e collaborazione tra soggetti diversi, anche e soprattutto in sede attuattiva.

3. A suo tempo, avemmo modo di esternare la preoccupazione di vedere non attribuita alla legge 142/1990 il rilievo che invece possiede.

Ribadiamo in questa sede la convinzione che, invece, **la riforma rappresenta un momento fondamentale per la storia degli enti locali e dell'intero ordinamento della Repubblica.**

Un momento che non si esaurisce con la promulgazione della legge, ma deve e dovrà continuare a tutti i livelli, con la collaborazione e l'impegno fattivo di una pluralità di soggetti.

4. Per questi motivi, nel ringraziare anticipatamente per l'invito che abbiamo accolto con viva soddisfazione, siamo oggi presenti al fine di poter portare, nel limite del possibile, **il nostro contributo**, che proviene da una Regione particolare, di dimensioni ridotte, ma ricca di peculiarità, crocevia d'Europa, tra le culture neolatine, germaniche e slave.

S. Mi sia permesso, poi, evidenziare che mentre questo onorevole consesso iniziava le audizioni con il Ministro dell'Interno e con autorevoli maestri del diritto, anche nella Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia, si cercava di porre in essere una attività simile.

Nell'allegare una serie di documenti prodotti dagli uffici della Direzione regionale degli enti locali, credo utile ed interessante presentare brevemente quanto in questi mesi si è fatto nel Friuli Venezia Giulia, che rappresenta il fondamento di un impegno costruttivo che l'Amministrazione regionale si è pubblicamente preso.

L' IMPEGNO COSTRUTTIVO
DELLA REGIONE FRIULI VENEZIA GIULIA

1. **Già durante l'iter legislativo**, attraverso lo studio degli atti parlamentari che periodicamente il nostro Ufficio decentrato di Roma trasmetteva alla Direzione regionale degli enti locali, **ha avuto luogo un approfondimento delle tematiche più rilevanti.**

2. Di conseguenza, **il 13 giugno 1990, data di entrata in vigore della legge** in argomento, **l'Assessore regionale agli enti locali relazionava compiutamente in Giunta sulla** stessa proponendo un itinerario e delle ipotesi di lavoro immediato.

3. In quella sede **l'esecutivo** della Regione Friuli Venezia Giulia, con propria deliberazione **stabiliva:**

a) **l'individuazione nella Direzione regionale degli enti locali della struttura amministrativa** chiamata a svolgere una complessa attività di studio, di coordinamento e di consulenza anche alle Amministrazioni locali;

b) **la costituzione di un gruppo minimo di lavoro** presso la stessa Direzione regionale, che tuttora opera con tempestività e precisione;

c) **la scelta di priorità** verso una attività di predisposizione di una **proposta di legge regionale di modifica ed aggiornamento della normativa sul controllo**, al fine di armonizzarsi ai principi sanciti dalla legge di riforma;

d) **l'individuazione di ulteriori provvedimenti legislativi regionali** per una puntuale attuazione della legge 142/1990;

e) **la costituzione di una commissione mista con la presenza di esperti esterni**, con il compito di elaborazione, proposta e studio di provvedimenti legislativi e amministrativi.

4. Contestualmente, sono state messe in moto **una serie di attività** di vasto respiro, quali:

a) numerose **riunioni di studio tra i dirigenti della Direzione regionale** degli enti locali per individuare le opportune direttive a favore delle autonomie della Regione;

b) **l'elaborazione di due circolari**, una sintetica in data 15 giugno 1990 contenente chiarimenti urgenti per le amministrazioni locali, e l'altra ampia ed illustrativa in data 25 giugno 1990;

c) lo svolgimento in data 22 giugno di **primo un incontro tra la Regione e i rappresentanti delle Associazioni di categoria**

degli enti a livello regionale, e cioè ANCI, UPI e UNCEM, nel quale si è stabilita una reciproca collaborazione e l'organizzazione di una serie di conferenze per amministratori e funzionari degli enti locali, con la partecipazione dell'Assessore e del Direttore regionale, che hanno avuto luogo:

- il 23 luglio a Gorizia,
- il 3 settembre a Udine,
- il 6 settembre a Latisana,
- il 17 settembre a Gemona del Friuli
- e alla fine di questo mese a Pordenone,

d) **la partecipazione ad altri incontri tecnici** con i segretari comunali e provinciali della Regione;

e) **l'invio di nostri funzionari a Convegni,** Giornate di Studio, Seminari o altro, come a Perugia, Rimini etc.;

f) l'immediata **apertura di un canale** diretto **con le quattro Prefetture** della Regione, con incontri periodici;

g) una prima riunione, in data 19 luglio 1990, della **Conferenza dei Presidenti degli organi regionali di controllo** al fine di determinare indirizzi interpretativi uniformi.

5. In questo ampio ventaglio di relazioni si è inserito **l'instaurazione di un rapporto con il Consiglio regionale,**

presso il quale l'Assessore che oggi vi parla ha relazionato compiutamente, presentando il programma di interventi di natura legislativa, che sarà necessario realizzare.

6. L'immediata entrata in vigore della nuova normativa, quindi, ha posto in essere la necessità - come si è visto - di un **intervento tempestivo delle strutture dell'Amministrazione regionale del Friuli Venezia Giulia,** dedicato precipuamente all'esame degli aspetti tecnici e giuridici della legge di riforma.

In questa logica, ci è parso corretto reputare che **le questioni pregiudiziali fondamentali nell'analisi giuridica** della legge 142/1990 fossero:

a) **l'inquadramento della legge all'interno della gerarchia delle fonti e la natura di legge quadro**, e che, pertanto, essa rappresenta soltanto il punto di partenza di una più ampia e complessiva operazione di riforma;

b) **il rapporto tra detta normativa generale e la potestà in materia riconosciuta con lo statuto speciale alla Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia**, che trova ulteriore esplicito rilievo nell'articolo 1, comma 2;

c) **la individuazione dei principi fondamentali che permettono di comprenderne la filosofia**, in quanto soltanto avendo in mente tutto il quadro normativo posto in essere con

la legge 142/1990, risulterà possibile individuare una corretta metodologia per affrontare compiutamente le singole problematiche interpretative.

Di conseguenza il ruolo più consono per noi è stato e cercherà di essere principalmente quello di precisare itinerari metodologici e di approccio che permettano ad ogni operatore di affrontare poi, la minuta casistica con puntualità.

7. L'attività che brevemente si è rappresentato ha già ampiamente prodotto **interessanti risultati**, di cui alcuni sono lieto di consegnare in allegato alla presente relazione.

Per completezza, quindi, **alleghiamo i seguenti documenti:**

a) la relazione dell'Assessore regionale alle Commissioni Prima e Statuto del Consiglio regionale del Friuli Venezia Giulia, in data 10 luglio 1990;

b) le circolari regionali del 15 e del 25 giugno 1990;

c) le relazioni tenute dal Direttore regionale, dott. Gaetano Barbi, nei convegni dell'ANCI e UPI regionali in data 23 luglio, 3, 6 e 17 settembre.

d) la relazione conclusiva al Convegno di Gorizia tenuta dall'Assessore regionale;

e) l'estratto della rassegna stampa sull'attività regionale, con anche copia del n. 3/90 della rivista "Il Nuovo Comune" dell'ANCI regionale;

LA SPECIALITA' DELLA REGIONE

1. In questo scenario, era evidente ed obbligatorio affrontare un problema a noi caro e fondamentale sotto l'aspetto giuridico, e cioè **lo studio dei limiti e degli ambiti di operatività della Regione in ordine all'attuazione della legge di riforma**, in relazione alle attribuzioni previste dallo Statuto di autonomia e dalle norme di attuazione.

2. Questo studio è stato e sarà abbinato al lavoro di predisposizione dei disegni di legge regionali necessari per l'attuazione della legge 142, e in particolare:

a) la modifica della legge regionale 9 marzo 1988 n. 10, sul decentramento di funzioni agli enti locali;

b) la modifica della legge regionale 3 agosto 1977 n. 48, sul controllo degli enti locali;

c) una legge regionale sulle circoscrizioni locali;

d) una nuova legge regionale sulle comunità montane.

3. Inoltre, abbiamo estrapolato e stiamo studiando attentamente la complessa ed articolata previsione dell'ampio

ventaglio di impegni ed incombenze affidate alle Regioni dalla legge oggi in esame.

A tal fine, quindi, ci impegniamo in tempi brevi a predisporre i provvedimenti normativi per disciplinare la cooperazione tra gli enti locali, l'attività di programmazione con forme di partecipazione degli stessi, oltre a compiere una vasta operazione di armonizzazione di tutta la normativa regionale ai principi stabiliti dalla legge 142/1990.

Lavoreremo, anche, per porre in essere gli adempimenti specifici in materia di modifiche territoriali, fusione ed istituzione dei comuni, impegnandoci ad approvare programmi regionali quinquennali e a promuovere le unioni tra comuni, nonché a predisporre l'adeguamento degli organismi comprensoriali e delle forme associative.

4. Come si è detto, **il pregiudiziale elemento di analisi è dato per noi dalla specialità dell'autonomia della Regione Friuli Venezia Giulia**, al fine di verificare il rapporto di compatibilità delle disposizioni della legge con le attribuzioni previste dallo statuto o dalle norme di attuazione, come ribadito dall'articolo 1, comma 2.

Tale eccezione di applicazione delle norme della legge 142/1990, del resto già implicito, perché basato sulla superiorità nella gerarchia delle fonti delle norme costituzionali (statuto speciale), ci ha fatto ritenere che, nelle materie dove la Regione ha competenza legislativa, le

previsioni contenute nella legge di riforma non possano trovare **immediata ed automatica applicazione**, in quanto sorgerebbe un conflitto di attribuzioni.

5. Così la titolarità della potestà legislativa ha implicato **il mantenimento della normativa regionale precedentemente adottata** in virtù di precise disposizioni. Un tanto però **nella convinzione e nell'impegno solenne che spetta alla Regione l'obbligo di legiferare in materia,** rispettando i limiti stabiliti dallo Statuto e dalle norme di attuazione. Cosa che faremo nel più breve tempo possibile, ispirati precipuamente dalla volontà sincera di non rendere nel campo delle autonomie locali, il Friuli Venezia Giulia una realtà diversa dal resto d'Italia.

In altre parole, **i principi sanciti dalla legge 142/1990,** rispettando le peculiarità del nostro territorio e della nostra realtà, **saranno recepiti completamente.**

6. In particolare, le materia che nel Friuli Venezia Giulia trovano peculiare disciplina sono in verità poche, a differenza di altre Regioni a statuto speciale.

Brevemente esse riguardano precipuamente:

a) **la disciplina del controllo sugli atti degli enti locali,** ove, in virtù degli articoli 5 e 60 dello Statuto e del DPR 960/1966, la nostra competenza legislativa viene comunemente definita secondaria o ripartita, cioè deve armonizzarsi ai principi fondamentali fissati da leggi dello

Stato nelle singole materie;

b) **la materia delle comunità montane**, ove le attribuzioni regionali sono più libere ed ampie, rientrando la stessa nell'articolo 4 dello Statuto e quindi nella competenza primaria;

c) **la materia delle funzioni degli enti locali**, ove la Regione possiede, per effetto dell'articolo 59 dello Statuto e dell'articolo 5 del DPR 469/1987, una potestà normativa non solo integrativa, ma anche concorrente e di ulteriore precisazione.

7. In questi ambiti, quindi, la legge 142/1990 non opera una automatica applicazione, ma sarà il legislatore regionale ad estrapolare i principi per disciplinare la materia, rispettando i limiti di armonizzazione in questa operazione di produzione normativa.

Ricordando, comunque, che la salvaguardia del potere centrale è rappresentata dal controllo sulla produzione legislativa del Friuli Venezia Giulia effettuata dal Consiglio dei Ministri.

8. Tra le operazioni di raccordo, due possiedono, a nostro parere, **urgenza preferenziale:**

- la modifica dell'attuale legge regionale sul controllo;

- la modifica della legge regionale di devoluzione e decentramento di funzioni agli enti locali.

9. In ordine al primo provvedimento, già da oltre un anno era stata **costituita una commissione di studio** composta da dirigenti e funzionari dell'Amministrazione regionale, al fine di elaborare una bozza di riforma della normativa vigente, prendendo spunto dai principi che emergevano in quello che era ancora il disegno di legge sull'ordinamento delle autonomie locali.

Così appena entrata in vigore la legge 142/1990, detta commissione si è immediatamente rimessa al lavoro al fine di armonizzare la bozza in questione con i principi divenuti norme cogenti.

L'impegno della Giunta regionale è quello di giungere entro l'anno all'approvazione della nuova legge regionale in materia, dopo un ampio ventaglio di incontri con tutti i soggetti interessati, dalle associazioni di categoria alle organizzazioni sindacali, incontri che inizieranno con il mese di ottobre.

10. Inoltre, abbiamo immediatamente **verificato lo spirito della legge 142/1990 con la legge regionale 9 marzo 1988 n. 10**, scoprendo che i due provvedimenti normativi - seppure con le inevitabili differenze - rientravano in una medesima cultura, e che l'assetto dei rapporti tra Regione ed enti

locali, individuati con la disciplina regionale ben si conciliava con il contenuto degli articoli 14 e 15 della legge 8 giugno 1990 n.142.

La legge regionale n.10/1988 ha rappresentato un momento fondamentale nella storia della nostra Regione, in parte anticipatrice dei contenuti della nazionale di riforma dell'ordinamento delle autonomie locali.

Sarà nostro compito rivisitare ed aggiornare questa legge fondamentale del Friuli Venezia Giulia, per raccogliere gli ulteriori indirizzi sanciti con la 142/1990, in quanto è chiara la nostra intenzione di attuare il modello istituzionale secondo i principi dell'autonomia e del decentramento.

Pertanto, lo stesso legislatore regionale è stato mosso e continuerà ad essere mosso dal convincimento di recare un incisivo contributo al potenziamento delle autonomie locali infraregionali.

Nell'interesse generale dovremo necessariamente intervenire fornendo altre risposte normative puntuali, sia al fine di apportare i miglioramenti del caso, sia al fine di evitare battute di arresto all'azione amministrativa di devoluzione e decentramento avviata dal 1° gennaio 1989.

PROBLEMATICHE DI CARATTERE GENERALE EMERSE TRA LE AMMINISTRAZIONI LOCALI DEL F.V.G.

1. Come ultima parte di questo intervento, ritengo utile esternare alcune **brevi problematiche emerse nella prima fase di attuazione** della legge 142/1990, anche recependo e dando voce ad esigenze profonde degli enti locali della nostra Regione.

2. Innanzitutto, la nostra realtà regionale, caratterizzata da una notevole presenza di comuni, in proporzione alle dimensioni e alla popolazione (si pensi che su circa un milione e duecentomila abitanti abbiamo 219 comuni di cui 40 sotto i mille abitanti e altri 90 che non superano i tremila abitanti) ci ha permesso di **cogliere alcune sostanziali difficoltà.**

Siamo contrari alla redazione di statuti tipo o statuti fotocopia e di fronte all'esplicito invito delle delegazioni regionali dell'ANCI, dell'UPI e dell'Uncem abbiamo formalmente promesso che non ci impegneremo a predisporre tali strumenti. **Ciononostante**, come già in questo consesso più volte in precedenza è emerso, **è necessario individuare perlomeno una azione sussidiaria.**

E' questa la prima ed immediata richiesta che i comuni di piccole dimensioni hanno manifestato anche a noi.

In altre parole, credo sia ragionevole **cercare una**

corretta ed equilibrata via di mezzo, che sappia rispettare i due interessi e bisogni emergenti e fondamentali: **l'autonomia di ogni singolo ente in modo che esso possa "essere in grado di esaltare le proprie peculiarità"**, come ha detto il Ministro on. Antonio Gava, **e insieme permettere soprattutto ai piccoli comuni di usufruire di strumenti concreti di ausilio non rigido né prestampato**, magari sulla falsariga della felice locuzione usata in questa sede dall'on. Diego Novelli, e cioè "una specie di Albero di Natale spoglio".

Ci rendiamo perfettamente conto che l'operazione non è facile, e nel contempo - per **rispettare il cambiamento di mentalità** che l'illustre professore Fabio Merusi ebbe modo di esplicitare nell'audizione del 4 luglio us. - **dobbiamo favorire "il pensare dal basso, anziché dall'alto verso il basso"**.

Quindi, rivalutando la potenzialità dell'azione diffusa e plurisoggettiva, crediamo che le strutture centrali, siano esse statali o regionali, in questo campo devono **lasciare lo spazio all'aggregazione volontaria delle realtà di base**, stimolandole e favorendole, offrendo loro strumenti ed occasioni, competenze e risorse, che però debbono essere gestite autonomamente da parte di queste aggregazioni.

Invitiamo a far sì che - per esempio - i comuni, gli amministratori, i segretari comunali, le organizzazioni varie si aggreghino liberamente in relazione alle proprie peculiarità locali e diano inizio a lavori di approfondimento per la stesura di ipotesi di statuti, a cui noi in primo

luogo saremo disponibili ad inviare documentazioni, ricerche, consulenze e funzionari esperti.

Ma - sia chiaro - tale operazione non potrà non partire dal basso, perché è in quel luogo che si forma e consolida l'ideale costituzionale dell'autogoverno e dell'autonomia.

2 Altro problema emergente è l'invito al legislatore nazionale, come abbiamo fatto per quello regionale, di concretizzare veramente l'impegno assunto nello stabilire la superiorità di questa legge, con l'articolo 1, comma 3, al fine di **armonizzare la legislazione in itinere alla legge 142/1990.**

3 Ulteriore questione è data dalla necessità che **la riforma della normativa sui segretari comunali** venga realizzata quanto prima, perché i comuni giustamente evidenziano il bisogno di superare una situazione troppo spesso precaria, con segretari non titolari, a "scavalco" etc.

Il buon funzionamento di un ente, a maggior ragione dopo alcune innovazioni di rilievo della legge 142/1990, trova nel segretario un elemento fondamentale, la cerniera tra teoria e prassi.

A ciò va collegata poi, la possibilità che le amministrazioni locali mettano mano sostanzialmente alla revisione delle proprie dotazioni organiche, anche attraverso nuove assunzioni, atteso tra l'altro, che nuove competenze e funzioni continuano e continueranno ad essere attribuite

anche con legge regionale.

4 Ultimo aspetto è rappresentato dalla necessità sempre di una chiarezza interpretativa in ordine alle fattispecie previste dalla legge tra i vari organi o soggetti chiamati ad esprimere orientamenti e/o indirizzi.

CONCLUSIONI

1. Nel porre fine a queste riflessioni, possiamo ribadire che **continueremo ad essere impegnati a studiare gli itinerari più consoni per raggiungere nei termini più brevi possibili gli obiettivi prefissati dalla riforma**, con uno spirito - lo diciamo con franchezza - principalmente di ascolto.

2. **Nel ringraziare gli onorevoli presenti, e lei signor Presidente, insieme ai colleghi delle altre Regioni,** ci impegniamo formalmente a fare del nostro meglio per contribuire al raggiungimento di questo importante traguardo fissato con la legge 142/1990 e cioè di **" dare il potere locale ai rappresentanti locali"**, attuando i fondamentali principi dell'autogoverno e dell'autonomia.

Grazie!

DARIO BARNABA

Assessore agli enti locali

della Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia

ALLEGATO A)

ASSESSORE REGIONALE AGLI ENTI LOCALI

RELAZIONE

DELL'ASSESSORE REGIONALE AGLI ENTI LOCALI

DARIO BARNABA

ALLA COMMISSIONE SPECIALE PER LO STATUTO E ALLA PRIMA COMMISSIONE PERMANENTE DEL CONSIGLIO

IN MERITO ALLA LEGGE 8 GIUGNO 1990 N. 142 E ALL'ATTUAZIONE DELLA RIFORMA SULLE AUTONOMIE LOCALI NEL FRIULI VENEZIA GIULIA

10 luglio 1990

RELAZIONE IN MERITO ALLA LEGGE NAZIONALE 8 GIUGNO 1990 N. 142

SOMMARIO

PREMESSA	pag.	1
A) La retrospettiva di una riforma indispensabile	pag.	1
B) Una stagione di impegno costruttivo per la Regione Friuli Venezia Giulia	pag.	3
PRESENTAZIONE DELLA LEGGE 142/1990	pag.	6
A) Aspetti fondamentali e principi della legge	pag.	6
B) Incombenze per le Regioni	pag.	14
C) Allegati	pag.	16

RELAZIONE ALLA COMMISSIONE SPECIALE PER LO STATUTO E ALLA I COMMISSIONE PERMANENTE DEL CONSIGLIO REGIONALE DELL'ASSESSORE REGIONALE AGLI ENTI LOCALI IN MERITO ALLA LEGGE NAZIONALE 8 GIUGNO 1990 N. 142 E ALL'ATTUAZIONE DELLA RIFORMA SULLE AUTONOMIE LOCALI NEL FRIULI VENEZIA GIULIA.

PREMESSA

A) LA RETROSPETTIVA DI UNA RIFORMA INDISPENSABILE

1. Dopo lunghi anni d'attesa una fondamentale riforma istituzionale ha trovato compimento con l'approvazione e la successiva pubblicazione della **legge 8 giugno 1990, n. 142.**

La necessità urgente e non più procrastinabile di adeguare la legislazione sull'ordinamento degli enti locali alle esigenze delle autonomie stesse, come esplicitava la IX disposizione transitoria e finale della Costituzione repubblicana, era ormai più che evidente a tutti i soggetti interessati.

Una normativa basata quasi completamente su tre provvedimenti legislativi precedenti alla Costituzione e in particolare il Regolamento del 1911 e i TULCP del 1915 e del 1934, necessitava - senza ombra di dubbio - di una attenta e significativa operazione legislativa ed insieme politica di reale riforma istituzionale.

Tale operazione, occasione indispensabile anche per verificare la capacità del legislatore di leggere lo stato del Paese, **ha voluto rappresentare non una mera rideterminazione di regole burocratiche, bensì la scelta di un ruolo e di uno stile nuovo per gli enti locali**, pensando e portando a compimento il fondamentale principio politico sancito dalla carta costituzionale, ovvero attuare e rendere possibile una concezione democratica della partecipazione dei cittadini alla gestione della cosa pubblica.

Nel richiamare l'affermazione contenuta nella prima Circolare del Ministero dell'Interno del 7 giugno 1990, è possibile certamente dichiarare che **"il sistema delle autonomie locali costituisce il cuore dello Stato democratico e pluralista"**.

2. **L'iter legislativo**, come è noto, **è stato lungo e sofferto,** frutto di inevitabili compromessi di natura politica, ma anche di natura tecnica, con appassionati dibattiti pure critici da parte, tra l'altro, delle associazioni di categoria.

Detto iter ha avuto inizio con **la presentazione del disegno di legge governativo n. 2092, nel giugno del 1988** da parte dell'allora **Governo presieduto dall'on. Ciriaco De Mita.**

Tale testo si è incrociato con diverse proposte di varie

forze politiche, integrandosi con esse già in sede di commissione e poi durante i lavori delle assemblee elettive.

La materia dell'ordinamento delle autonomie locali certamente coinvolgeva una pluralità di interessi e pertanto appare giustificabile l'attenzione del legislatore parlamentare che - per effetto di modifiche successive e progressive - ha esaminato il testo del disegno di legge per ben due volte.

Il **7 giugno 1990 la Camera dei Deputati ha licenziato definitivamente la legge**, che è stata pubblicata sul supplemento ordinario alla Gazzetta Ufficiale della Repubblica in data 12 giugno 1990; per entrare in vigore il giorno successivo, per esplicita statuizione dell'articolo 65.

3. Sebbene non pare che si sia attribuita a tale riforma il rilievo che invece possiede, essa **rappresenta un momento fondamentale per la storia degli enti locali e dell'intero ordinamento della Repubblica**, come la stessa relazione di presentazione del Governo dichiarava in maniera eloquente.

Nonostante notevoli siano state le modifiche apportate, appare utile riprendere alcune considerazioni di ordine generale contenute nella citata relazione governativa di presentazione, soprattutto circa gli obiettivi prefissati.

Si affermava, innanzitutto, che "occorre addivenire ad una amministrazione locale profondamente diversa dal passato, che dia piena attuazione al principio, costituzionalmente sancito, del pluralismo amministrativo e consenta il superamento della disciplina uniforme degli enti locali."

Lo stesso relatore metteva in evidenzia le numerose motivazioni che giustificavano la necessità e l'importanza di una tale riforma, "dalla necessità di concludere il processo di affermazione del sistema pluralistico... alla previsione di meccanismi che garantiscano l'efficacia degli apparati."

B) UNA STAGIONE DI IMPEGNO COSTRUTTIVO PER LA REGIONE FRIULI VENEZIA GIULIA

1. Anticipata questa breve esposizione retrospettiva, anche per comprendere la storia di una riforma importante, appare indispensabile presentare i motivi e i contenuti dell'impegno che spetterà alla nostra Regione per il prossimo periodo.

La rilevanza della questione in trattazione ha stimolato immediatamente un impegno puntuale della Direzione regionale degli enti locali, che già durante l'iter legislativo aveva iniziato ad approfondire le tematiche emergenti.

2. Di conseguenza, il 13 giugno 1990, data di entrata in vigore della legge 142/1990, l'Assessore regionale agli enti locali relazionava compiutamente in Giunta sulla legge stessa proponendo un itinerario e delle ipotesi di lavoro immediato.

Con la deliberazione giuntale n. 3003, quindi, si stabiliva di individuare nella Direzione regionale degli enti locali la struttura amministrativa chiamata a svolgere una complessa attività di studio, di coordinamento e di consulenza anche alle Amministrazioni.

In particolare, si è decisa la costituzione di un gruppo minimo di lavoro presso la stessa Direzione regionale alle dirette dipendenze del Direttore, e la scelta di priorità verso una attività di predisposizione di una proposta di legge regionale di modifica ed aggiornamento della normativa sul controllo, al fine di armonizzarsi ai principi della legge 142.

Successivamente, individuare ulteriori provvedimenti legislativi regionali, il cui rinvio è previsto dalla legge nazionale di riforma, con particolare attenzione alla modifica della legge regionale 9 marzo 1988 n. 10, comunemente conosciuta come legge sul decentramento.

A tal fine, si è ritenuto di prevedere la costituzione di una struttura flessibile ai sensi dell'articolo 32 della legge regionale 7/1988, secondo le modalità di cui all'articolo 6 della legge regionale 53/1981, con decreto presidenziale avente compiti di elaborazione, proposta e studio di provvedimenti legislativi e amministrativi, fino all'entrata in vigore delle norme regionali di attuazione, composta dal Direttore regionale degli enti locali, che la presiede e la coordina, da funzionari di diverse Direzioni regionali, tra le quali l'Ufficio studi legislativi del Consiglio regionale e da esperti esterni, con particolare esperienza e competenza nella materia.

Il gruppo di studio relazionerà periodicamente presentando le singole proposte o altro all'Assessore regionale agli enti locali, che terrà i dovuti contatti con la Giunta regionale oltre al rispetto dei rapporti con le strutture dipartimentali.

E' palese che tra le misure urgenti rientrano anche alcune modifiche alla struttura della Direzione regionale degli enti locali, la quale necessita di essere ridefinita, per effetto

del nuovo ruolo che dovrà assumere.

3. In attuazione di quanto sopra, hanno avuto luogo (e così continuerà in seguito) diverse riunioni di studio tra i dirigenti della Direzione regionale degli enti locali al fine di studiare compiutamente le problematiche interpretative e per individuare, nei limiti del possibile, le opportune direttive per i Comuni e le Province della Regione.

Di conseguenza, la Direzione ha elaborato una prima lettera circolare in data 15 giugno 1990 contenente chiarimenti urgenti per le amministrazioni locali, e successivamente in data 25 giugno 1990 è stata licenziata una ampia circolare sull'intera legge di riforma.

4. Sempre in questo orizzonte di massimo impegno, caratterizzato da estrema tempestività, ha avuto luogo in data 22 giugno, presso la Direzione regionale degli enti locali, in Udine, un incontro tra l'Assessore e i rappresentanti delle Associazioni di categoria degli enti a livello regionale, e cioè ANCI, UPI e UNCEM.

In detto incontro, tra l'altro, si è stabilita una reciproca collaborazione fattiva per rispondere nella misura ottimale ai bisogni impellenti degli enti, attraverso anche convegni, conferenze etc.

Pertanto, tra le altre cose, avranno luogo incontri tecnici con i segretari comunali e provinciali della Regione con la partecipazione di funzionari della Direzione regionale degli enti locali, di cui uno si è già svolto la settimana scorsa a Tolmezzo.

Inoltre, si è deciso di inviare funzionari della Direzione a Convegni, Giornate di Studio, Seminari o altro aventi per oggetto la legge in argomento, che si stanno svolgendo in tutta Italia, al fine di accumulare una opportuna esperienza complessiva.

5. Non può dimenticarsi, inoltre, l'immediata apertura di un canale diretto con le quattro Prefetture della Regione, attraverso anche l'indicazione reciproca dei nominativi dei funzionari incaricati di seguire la legge 142.

6. Pertanto, appare evidente la volontà di costruire un ampio ventaglio di relazioni che permettano una gestione efficace soprattutto del periodo transitorio e di prima applicazione della legge, che, come è noto è sempre il più delicato per i soggetti chiamati ad applicare una normativa fortemente innovativa.

In questo scenario si inserisce a pieno titolo, anzi vuole rappresentare un sostanziale salto di qualità, l'instaurazione di un rapporto con il Consiglio regionale, atteso che una puntuale e corretta stagione attuattiva della legge 142, come ben si vedrà, necessita di una serie ampia di interventi di natura legislativa.

E' apparso importante, quindi, svolgere la presente relazione in sede di Commissione Speciale per lo Statuto e di

I Commissione permanente del Consiglio, sia per rappresentare l'orizzonte che attende la Regione, sia per informare su tutte le attività che si stanno svolgendo, che si svolgeranno e che si intende svolgere in futuro.

7. Sotto l'aspetto più propriamente giuridico è indispensabile **lo studio dei limiti e degli ambiti di operatività della Regione in ordine a tale attuazione, in relazione alle attribuzioni previste dallo Statuto di autonomia e dalle norme di attuazione.**

Tale studio, abbinato all'altra fondamentale attività che si è già in parte anticipata, dovrà rappresentare lo sforzo per **la predisposizione dei disegni di legge regionali necessari per l'attuazione della legge 142, e in particolare oltre ai già citati provvedimenti circa la modifica della legge regionale 10/1988 e della legge regionale 48/1977, sul controllo degli enti locali:**

a) una legge regionale sulle circoscrizioni locali;
b) una eventuale legge regionale sulle misure finanziarie;
c) una legge regionale sulle comunità montane.

PRESENTAZIONE DELLA LEGGE 8 GIUGNO 1990 N. 142 SULL'ORDINAMENTO DELLE AUTONOMIE LOCALI.

1. Appare utile, a questo punto della presente relazione, esaminare, se pur brevemente, gli aspetti peculiari della legge 142/1990, rinviando ad una serie di allegati una trattazione specifica delle situazioni problematiche.

A) ASPETTI FONDAMENTALI E PRINCIPI DELLA LEGGE

1. Innanzitutto, **la normativa va inquadrata all'interno della gerarchia delle fonti**, anche per l'esplicito richiamo fatto dall'articolo 1, comma 3.

La legge 142/1990, infatti, ha **natura di legge quadro e ai sensi dell'articolo 128 della Costituzione si** definisce come legge generale che fissa i principi fondamentali dell'ordinamento comunale e provinciale (articolo 1).

La stessa relazione alla I Commissione del Senato evidenziava il valore attribuito ai principi, tra cui emerge con particolare rilevanza il ruolo dell'ente locale che "caratterizza la sua funzione per l'erogazione e l'organizzazione dei servizi"

Si tratta, quindi, di **una legge di principi, ma che contiene anche norme non aventi tale natura.**

La completa riforma troverà attuazione e compimento attraverso successivi interventi normativi sia legislativi, sia soprattutto in virtù della potestà statutaria assegnata agli enti, rappresentando il provvedimento in questione soltanto **il punto di partenza.**

2. Questione pregiudiziale per la nostra Regione è rappresentata anche dal **rapporto tra detta normativa generale e la potestà riconosciuta con lo statuto speciale.**

Si è avuto modo di anticipare, in proposito, l'importanza dell'articolo 1, comma 2, che dichiara esplicitamente che **le norme della legge, qualora fossero incompatibili con le attribuzioni previste dallo statuto di autonomia e dalle relative disposizioni di attuazione, non si applicheranno in questi territori.**

3. La legge in argomento **si articola in sedici capi e in 65** articoli, e contiene numerosi rinvii a future leggi o attività regionali, che dovranno disciplinare fattispecie particolari o adeguare gli istituti giuridici esistenti alle proprie realtà territoriali.

4. Per una visione generale, è sufficiente ricordare che i primi tre capi sono dedicati ai **principi generali**, all'**autonomia statutaria** e agli **istituti di partecipazione**.

Nei capi IV, V, VI e IX sono regolati i **singoli tipi di enti locali**, mentre nel capo X si disciplinano **gli organi**.

Due capi, il VII e l'VIII sono dedicati ai **servizi** e alle **forme associative e di cooperazione**, mentre i capi XI e XII trattano del **controllo sia sugli organi che sugli atti**.

Inoltre, il capo XIII riguarda **gli uffici e il personale**, mentre il successivo stabilisce norme in **materia di finanza locale** e il XV tratta della **responsabilità degli amministratori e del personale**.

Infine, un intero capo, il XVI, è dedicato a **disposizioni finali e transitorie** di estremo rilievo.

5. L'asserzione della natura di legge di principi, giustifica **quale prima valutazione, la estrapolazione della filosofia ispiratrice della legge stessa**, affinchè si possa prendere mano all'esame delle singole fattispecie con un corretto e adeguato approccio.

Pertanto, la legge 142 fissa i principi generali che si possono così brevemente indicare:

a) **il principio che le comunità locali si ordinano in comuni e province, con una autonomia a loro riconosciuta che è politica, normativa ed organizzativa**. Si ribadisce, pertanto una articolazione costituzionale ed istituzionale semiplurima, ovvero determinata soltanto dal comune e dalla provincia, con alcune varianti e con soggetti che coadiuvano l'articolazione obbligatoria;

b) **il principio del superamento dell'uniformità normativa e in parte istituzionale delle autonomie locali**, anche attraverso le varianti di cui accennato al punto precedente, quali le aree metropolitane;

c) **il principio che l'unico ente esponenziale delle comunità locali**, e quindi rappresentativo degli interessi, **è il comune**, mentre **la provincia**, ente intermedio e soggetto di programmazione, ne può solo curare gli interessi;

d) **il principio di una reale autonomia che si esplica principalmente attraverso l'istituto innovativo dello statuto**, assunto in una logica di delegiferazione e di collegamento normativo tra i principi della legge e l'attività amministrativa dell'ente;

e) **il principio di consolidare e completare i rapporti tra le regioni e gli enti locali**, attribuendo alle regioni il ruolo precipuo di soggetto di legiferazione e di programmazione generale;

f) **il principio di rendere effettiva la partecipazione democratica della popolazione**, non solo all'atto della scelta

dei propri rappresentanti, ma durante la vita e l'attività degli enti locali;

g) **il principio radicalmente nuovo della separazione delle competenze, dei ruoli e delle responsabilità tra organi politici e strutture amministrative e burocratiche,** in base soprattutto a quanto esternato dall'articolo 51, comma 2, secondo il quale "i poteri di indirizzo e di controllo spettano agli organi elettivi, mentre la gestione amministrativa è attribuita ai dirigenti". Tale principio si consolida con il rilievo affidato ai dirigenti;

h) **il principio della stabilità degli organi di governo,** attraverso varie fattispecie, dal voto palese con documento programmatico, alla mozione di sfiducia costruttiva, ai termini perentori per l'elezione dei capi dell'amministrazione e delle giunte, etc.;

i) **il principio fondamentale del ribaltamento delle competenze tra consiglio e giunta,** con la riserva di legge per la determinazione delle competenze dei consigli, intesi quali organi di indirizzo e di controllo politico-amministrativo;

l) **il principio di una riqualificazione qualitativa della disciplina dei controlli,** attraverso organi meno politici e più tecnici e attraverso una attività di più stretta legittimità;

m) **il principio del favorimento autonomistico della cooperazione tra gli enti,** con strumenti adatti allo sviluppo della società civile e per migliorare la qualità dei servizi offerti sul territorio;

n) **il principio in base al quale l'ordinamento della finanza locale e l'ordinamento finanziario e contabile degli enti locali è riservato alla legge;**

o) **il principio** della previsione **di uno specifico diritto transitorio** stabilito dall'articolo 59, comma 2, fino all'adozione dello statuto, e quindi della possibilità di regimi paralleli.

6. Detto ciò, **si** possono elencare alcuni **aspetti o istituti che possiedono maggior rilievo,** anche riprendendo i principi pocanzi evidenziati.

a) La **potestà statutaria** del comune e della provincia rappresenta la "chiave interpretativa e di lettura" dell'intera riforma, ponendo gli enti di fronte a scelte fondamentali dirette anche al superamento dell'omogeneità e dell'uniformità dei comuni (articoli 4 e ss);

b) Le **forme di partecipazione popolare** all'attività degli

enti locali, quali la valorizzazione delle associazioni, la tutela di situazioni giuridiche soggettive particolari, le forme di consultazione della popolazione e i referendum, il diritto d'accesso e la possibilità di istituzione del difensore civico sono dirette a migliorare i rapporti con i cittadini (articoli 6 e ss);

c) Di particolare rilievo risulta la **determinazione**, operata dall'articolo 9, **delle funzioni dei Comuni per settori organici**, seguendo l'esempio del DPR 616/1977, cioè tre grandi ripartizioni, stabilendo anche il criterio residuale per tutte le funzioni che riguardino la popolazione e il territorio comunale;

d) Sono previste una serie di disposizioni dirette a favorire una nuova e meno frastagliata **articolazione territoriale dei comuni**;

e) Collegato con quanto sopra, **esiste** la previsione di una realtà locale nuova, cioè **i municipi** di cui all'articolo 12;

f) Una tra le principali e più controverse innovazioni è l'introduzione delle **aree metropolitane** previste dall'intero capo VI;

g) Le **comunità montane** "si caratterizzano sempre più come comune montano che ricompone il polverizzato tessuto comunale della montagna";

h) Interessante risulta la nuova regolamentazione circa gli **strumenti che gli enti locali possono utilizzare per la gestione dei servizi pubblici**, tra cui risalta l'istituto ex novo dell'**istituzione**, previsto dall'articolo 22;

i) Ulteriore novità è data dalla scelta di **abolire** i comprensori e le associazioni intercomunali, riproponendo l'**istituto del consorzio** (articolo 25);

l) Particolare interesse possiedono le norme in **materia di organi**, con alcune innovazioni importanti quali **una diversa distribuzione delle competenze tra consiglio e giunta, la composizione di queste ultime, le procedure di elezione e la mozione di sfiducia costruttiva** (articoli 30 e ss);

m) Infine, si ricordino le **norme in materia di finanza locale** (articoli 54 e ss.) e le **disposizioni transitorie** (articoli 59 e ss) che prevedono una serie di termini differenziati e di incombenze di particolare rilievo.

7. Tra questi aspetti si può porre attenzione con particolare interesse, senza volontà esaustiva, su tre **ambiti**, e cioè:

a) la potestà statutaria;
b) i servizi;
c) l'articolazione territoriale dei comuni.

8. Il vero nodo della riforma e il banco di prova sarà dato proprio dall'esercizio ragionato, differenziato della **potestà statutaria, perchè con essa si potrà configurare un ordinamento nuovo e rispondente alle esigenze diverse degli enti locali.**

Appare evidente che la collaborazione a favore delle amministrazioni locali non dovrà configurarsi nella elaborazione di statuti tipo, bensì nel suggerire canali lungo i quali autonomamente, sia sotto l'aspetto politico che tecnico, i comuni e le province compieranno le opportune scelte.

Le norme fondamentali dell'organizzazione dell'ente sono demandate allo statuto, nell'ambito dei principi fissati dalla legge, e quindi appare importante che il dibattito propedeutico alla definitiva redazione dello statuto stesso inizi quanto prima, con il coinvolgimento fattivo di tutti i soggetti del rispettivo territorio.

Lo Statuto sarà la carta di identità dell'ente solo qualora riuscirà a raccogliere in maniera esponenziale le domande, le esigenze, le proposte che emergono in forma anche diffusa dal territorio.

In questo orizzonte, avranno un loro ruolo non solo le istituzioni o le forze politiche tradizionali, ma anche i nuovi soggetti sociali e politici, grazie tra l'altro alle innovazioni apportate dagli articoli 6 e 7 della legge che riconoscono, per esempio, alle organizzazioni di volontariato e alle libere associazioni una cittadinanza più incisiva.

Sarà impegno anche di questa Amministrazione regionale studiare gli ambiti e i limiti della potestà statutaria per rispondere puntualmente alle richieste in merito degli enti locali.

9. E' noto a tutti che non basta attribuire compiti e funzioni alle amministrazioni, bensì è indispensabile che le stesse possano **usare strumenti adatti per renderne fattiva la gestione e l'esercizio.**

In questo ambito, allora, risultano importanti gli strumenti scelti dalla legge 142, che si possono catalogare in **due gruppi:**

- **strumenti diretti per la gestione dei servizi pubblici;**
- **strumenti diretti ad un esercizio cooperativo ed associato.**

10. Circa **i servizi**, il Capo VII della legge introduce, tra l'altro, due interessanti novità:

- **il riconoscimento della possibilità che per la natura del servizio da erogare risulti opportuno lo strumento privatistico della società per azioni, e quindi con la partecipazione di capitali di altri soggetti sia pubblici che privati;**
- **la scelta che per l'esercizio dei servizi si debba tenere conto della natura degli stessi e della valenza economico-patrimoniale-imprenditoriale della relativa**

gestione.

Da quest'ultima affermazione deriva la presentazione di due istituti diversi, che l'ente utilizzerà a seconda del tipo di servizio da gestire.

Qualora il servizio avesse una rilevanza economica ed imprenditoriale, in altre parole, riguardasse un servizio che per sua natura potrebbe essere gestito anche da soggetti privati secondo le regole tipiche del mercato, lo strumento da utilizzare sarà **l'azienda speciale**. Quando, invece, oggetto della gestione saranno servizi sociali, senza la rilevanza imprenditoriale sopra evidenziata, ci si dovrà orientare verso lo strumento nuovo dell'**istituzione**.

Le due forme di servizi indicate sono tra loro fortemente diverse; infatti, l'azienda è ente strumentale con personalità giuridica, autonomia imprenditoriale e statutaria, mentre l'istituzione è soltanto un organismo dell'ente, privo della personalità giuridica e con la sola autonomia gestionale.

Le norme su tali strumenti entreranno in vigore solo dopo l'adozione dello statuto.

11. Altro canale è rappresentato dalle **forme di collaborazione tra gli enti locali**.

La consapevolezza di una articolazione comunale capillare e diffusa (ben 8086 comuni in Italia e 219 nella sola Regione) con enti di minime dimensioni, ha stimolato il legislatore ad individuare strumenti concreti adatti a rispondere ai limiti dell'attuale esercizio di funzioni o di gestione di servizi.

Appare evidente, pertanto, che la legge 142 non ha voluto risolvere il problema eliminando i piccoli comuni, bensì stimolando possibili itinerari di fusione collegati ad una propedeutica collaborazione.

Anche l'istituto dell'unione dei comuni, che pare abbia provocato timori nei comuni più piccoli, è in realtà una scelta autonoma e libera delle comunità locali di esercitare insieme una pluralità di funzioni, sperimentando una possibile futura fusione che solo loro stessi potranno deliberare e decidere.

Infatti, anche nel caso di contribuzione regionale, gli enti saranno liberi di accettare o meno la trasformazione dell'unione in futura obbligatoria fusione entro dieci anni, rifiutando i contributi speciali.

Alla fine del decennio di sperimentazione, i comuni liberamente potranno decidere di passare ad una fusione oppure di ritornare alla situazione originaria.

12. Passando all'esame degli altri istituti diretti alla cooperazione, si evidenza la scelta di tre strumenti, oltre all'ipotesi già precisata dell'unione:

a) **la convenzione;**
b) **il consorzio;**
c) **l'accordo di programma.**

13. **La convenzione** è lo strumento attraverso il quale i comuni e le province potranno decidere e quindi regolare lo svolgimento in modo coordinato sia di funzioni che di servizi specifici e determinati.

L'istituto è ampio come oggetto, ma limitato nel tempo alla realizzazione delle funzioni o dei servizi determinati, fissando tra l'altro una durata certa.

14. **Lo strumento del consorzio**, sebbene il termine risulti identico ad un istituto già precedentemente conosciuto e largamente usato, è in realtà una cosa nuova, sia giuridicamente che tecnicamente.

Infatti, per la sola gestione associata di uno o più servizi, i comuni e le province potranno costituire un consorzio, precisando che tra gli stessi enti non sarà possibile che un solo consorzio.

Questo primo aspetto ha un duplice valore, circa l'oggetto limitato alla sola gestione di servizi e non pure di esercizio di funzioni, e circa la presenza sul territorio di pochi, ma complessi enti consortili.

Inoltre, la natura del consorzio risulta innovativa sia per l'eliminazione dell'intervento dall'alto di un soggetto diverso che finora compiva l'atto definitivo di costituzione del consorzio medesimo, sia per il rinvio alle norme sulle aziende speciali.

Quindi, il consorzio diviene persona giuridica, dotata di una certa autonomia, a seconda del tipo di servizi da gestire in forma associata, che si costituisce per effetto della sola volontà degli enti locali.

Ulteriore innovazione è il superamento della rappresentanza basata sul principio "una testa un voto", che viene sostituita dalla rappresentanza per quota di partecipazione.

15. **L'accordo di programma**, promosso per la definizione e l'attuazione di opere, interventi o altro che richiedano una azione integrata e coordinata di più soggetti, è stato giudicato, sotto l'aspetto politico, come punto qualificante della riforma.

Si è creata una sede di coordinamento coinvolgendo più livelli di governo, attraverso l'indizione di duna conferenza tra i rappresentanti degli enti interessati e una competenza in relazione al carattere "primario o prevalente" della competenza sull'opera o sui programmi da realizzare.

E' uno strumento duttile e dinamico, con la previsione di una struttura che vigili sull'esecuzione dell'accordo, che potrà coinvolgere anche l'Amministrazione regionale e il suo Presidente.

16. Ultime considerazioni si possono presentare in ordine al già in parte esaminato **problema della riarticolazione territoriale dei comuni.**

La regione potrà operare la fusione di più comuni, sempre

sentite le popolazioni interessate, come del resto avviene già con l'attuale normativa regionale che prevede il ricorso al referendum consultivo. Le norme attuali sono l'articolo 7, numero 3 dello Statuto di autonomia, l'articolo 5 del DPR 9 agosto 1966 n. 834 contenente norme di attuazione e gli articoli 25 e seguenti della legge regionale 2 maggio 1988, n. 22.

Il programma quinquennale di modifica delle circoscrizioni comunali e di fusione dei piccoli comuni, avrà la natura di ipotesi sulla quale intraprendere trattative e accordi per raggiungere una ipotetica migliore articolazione, sempre con la garanzia del coinvolgimento degli interessati.

In altre parole, l'impulso dal basso o perlomeno il consenso definitivo delle comunità locali interessate risulteranno la vera chiave applicativa di questi istituti, mentre la Regione dovrà svolgere più un ruolo di stimolo e di ampia regolamentazione e programmazione per una gestione associata.

B) INCOMBENZE PER LE REGIONI: rinvii ad attività legislativa ed amministrativa.

1. Come già anticipato, diverse e di rilievo appaiono i rinvii operati dalla riforma ad attività di varia natura, principalmente legislativa, in capo alle Regioni. Atteso che a differenza delle Regioni a statuto ordinario, per la nostra Regione sarà opportuno verificare i rapporti con lo Statuto di autonomia e le norme di attuazione, come esplicitamente prevede l'articolo 1, comma 2, risulta quantomeno utile un primo breve elenco.

2. Innanzitutto, complesso ed articolato - anche ai fini di una razionalizzazione dell'esistente - è **l'articolo 3 interamente dedicato ai rapporti tra le regioni e gli enti locali**. In particolare le Regioni organizzano l'esercizio delle funzioni amministrative a livello locale attraverso i comuni e le province, disciplinando la cooperazione tra gli stessi, l'attività di programmazione con forme di partecipazione degli enti locali, oltre a dover conformarsi ai principi stabiliti dalla legge in argomento.

3. Le leggi regionali, poi, **concorrono a determinare le funzioni degli enti locali** (articoli 9, 14, 15, 29 etc.) con particolare riguardo alle procedure in ordine ai compiti di programmazione delle province.

4. Competenze ed adempimenti specifici sono previsti in **materia di modifiche territoriali, fusione ed istituzione dei comuni**, dove si stabilisce l'approvazione quinquennale di programmi regionali (articolo 11), nonché le potestà in ordine al promozione e al coordinamento dell'iniziativa dei comuni circa la revisione delle circoscrizioni provinciali (articolo 16).

5. Vari rinvii di legge alle Regioni sono indicate per le **Aree metropolitane** (articoli 17 e ss.), così pure la possibilità di prevedere **forme obbligatorie di convenzioni** o attuare le disposizioni sui consorzi obbligatori previsti da leggi statali (articoli 24 e 25), **la promozione delle unioni tra comuni** con l'eventuale costituzione di nuovi comuni dopo 10 anni (articolo 26).

6. Specifiche competenze in capo al Presidente della Giunta regionale sono attribuite **in materia di accordi di programma** tra enti locali (articolo 27), mentre con legge regionale si disciplinano **le comunità montane** (articoli 28 e ss.).

7. **In materia di controllo**, numerosi sono i rinvii e gli adempimenti regionali, per quanto concerne le regioni ordinarie. Per la nostra regione, in base agli articoli 5 e 60 dello Statuto di autonomia e del DPR 960/1965, la competenza legislativa in materia ha natura ripartita o secondaria, e pertanto si dovrà modificare la legge regionale

48/1977 in armonia con le norme della presente legge nazionale che esternano principi generali.

In particolare meritano attenzione le seguenti questioni:

- poteri sostitutivi e nomine commissari ad acta (articoli 39 e 48);
- costituzione, elezione dei comitati (articoli 41 e ss), procedure e modalità del controllo etc.

8. Ulteriori rinvii riguardano la finanza locale (articolo 54), oltre ad alcune disposizioni finali ed transitorie. In proposito la legge stabilisce dei termini differenziati per l'emanazione dei provvedimenti legislativi, come un anno per l'approvazione del riordino delle comunità montane, della ricostituzione dei comitati di controllo, mentre due anni sono fissati per l'adeguamento in materia di organismi comprensoriali e forme associative.

9. A completezza della presente esposizione si unisce tra gli allegati il prospetto delle ipotesi di rinvio ad attività regionali stabilite dalla legge 8 giugno 1990, n. 142.

C) ALLEGATI

1. Alla presente relazione appare opportuno ed utile allegare una serie di ulteriori strumenti espositivi e in particolare:

a) copia della lettera circolare dell'Assessore agli enti locali, in data 15.06.1990, indirizzata alle Amministrazioni della Regione e contenente indirizzi circa alcune questioni urgenti;

b) copia della circolare periodica degli enti locali n. 8 del 25.06.1990, (circolare speciale n. A1), relativa alla legge 142/1990;

c) prospetto estrapolato concernente casi di rinvio a leggi regionali od ad attività delle Regioni;

d) relazione in ordine alla necessità di adeguare la LR 10/1988 con la legge 142/1990;

e) breve relazione in ordine alla necessità di modificare la normativa regionale sui controlli, prevista dalla LR 48/1977.

DARIO BARNABA
ASSESSORE REGIONALE AGLI ENTI LOCALI

SC/09.07.1990

ALLEGATO B)

CIRCOLARI REGIONALI

DD. 15 GIUGNO 1990

DD. 25 GIUGNO 1990

Regione Autonoma Friuli - Venezia Giulia
DIREZIONE REGIONALE DEGLI ENTI LOCALI
UDINE

Udine 15.06.1990

via Savorgnana, n° 11 - tel. 501141

Prot.
Rif. 955/1.3.2

Oggetto: Legge 8 giugno 1990, n. 142, sull'ordina= mento delle autonomie locali.
Precisazioni urgenti.

Ai Sindaci dei
Comuni della Regione

LORO SEDI

Ai Presidenti delle
Amministrazioni
Provinciali della Regione

LORO SEDI

Nel fare seguito alla nota pari oggetto n. 605/1.3.12 in data 12 giugno 1990, appare di estrema importanza precisare quanto segue in ordine all'immediata applicazione della nuova normativa, assicurando che tra breve la Direzione regionale predisporrà un ventaglio più ampio di precisazioni e direttive:

a) **il termine per l'elezione dei sindaci, dei presidenti delle province e delle giunte**, che dovrà avvenire con un unico atto a votazione palese all'interno dell'approvazione del documento programmatico, in applicazione del combinato disposto degli articoli 34 e 59, comma 2, limitatamente alle amministrazioni locali rinnovate nelle elezioni del 6 maggio u.s, decorre dalla data di entrata in vigore della legge e cioè **dal 13 giugno 1990.**

Pertanto, la convocazione e l'elezione, qualora non siano già costituiti gli organi di governo alla data di cui sopra, dovranno essere adottati con le modalità stabilite dall'articolo 34.

Si ricorda che il termine anzidetto ha natura perentoria, e quindi le operazioni di elezione dovranno avvenire entro 60 giorni, **sotto pena dell'applicazione dell'articolo 39, comma 1, lettera b), n. 1 della legge in argomento.**

Gli atti adottati precedentemente all'entrata in vigore della legge n. 142, relativi al procedimento di convocazione sono da ritenersi pienamente validi, in virtù del principio generale del "tempus regit actum ";

b) **in merito alla attività di controllo sugli atti degli enti locali**, in virtù dell'articolo 1, comma 2 della legge, rimane in vigore l'intera normativa regionale approvata con la legge 3 agosto 1977 n. 48, fino alla data di approvazione di una nuova legge in materia da parte della Regione. Pertanto, tutti gli istituti connessi con l'attività di cui sopra, anche inseriti in altri sedi dell'articolato (vedasi per esempio articolo 34,

comma 7) rimangono disciplinati dalla sopracitata legge regionale n. 48;

c) si pone all'attenzione l'urgenza del puntuale rispetto di quanto previsto nell'articolo 32, comma 2 lettera n) e nell'articolo 36, comma 5 circa la nomina dei rappresentanti dell'ente presso altri organismi operanti nell'ambito del rispettivo territorio ovvero da essi dipendenti o controllati.

I termini di 45 giorni per il consiglio e di 15 giorni per il sindaco si intendono di natura perentoria;

d) dal 13 giugno 1990 si deve applicare la normativa di cui al Capo X, e in particolare le disposizioni circa le competenze tra i diversi organi, ricordando la tassatività dell'elenco di cui all'articolo 32 della legge. Pertanto per effetto anche dell'art. 35, dall'entrata in vigore della legge 8 giugno 1990 n. 142, tutti gli atti non riservati espressamente dalla legge al consiglio sono di competenza della giunta.

Quindi, non è più ammissibile né la delega alla giunta né l'assunzione dei poteri in via d'urgenza, eccezion fatta per le variazioni di bilancio.

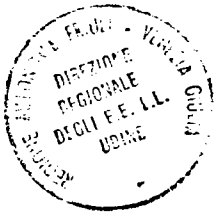
Circa le commissioni previste obbligatoriamente da altre leggi, dovranno essere deliberate dal consiglio qualora le stesse leggi lo prevedano esplicitamente, mentre in caso contrario la competenza è della giunta;

e) infine, si pone all'attenzione delle Amministrazioni locali l'importanza e l'estremo rilievo pratico dell'articolo 59, comma 2, che stabilisce un diritto transitorio sino all'approvazione degli statuti.

Nel rimanere a completa disposizioni si porgono distinti saluti.

L'Assessore regionale agli enti locali
- Dario Bernaba -

SC/BC/GDP/.



REGIONE AUTONOMA FRIULI-VENEZIA GIULIA
DIREZIONE REGIONALE DEGLI ENTI LOCALI
U D I N E

Prot. 1023/1.2.2 Udine, 25.06.1990

OGGETTO: **Circolare periodica n. 8/90.**
CIRCOLARE SPECIALE N. A1 SULLA LEGGE 8 GIUGNO 1990 n. 142 IN MATERIA DI ORDINAMENTO DELLE AUTONOMIE LOCALI.

Ai Signori Presidenti
delle Amministrazioni provinciali

GORIZIA

PORDENONE

TRIESTE

UDINE

Ai Signori Sindaci
dei Comuni della Regione

LORO SEDI

Ai Signori Presidenti
delle Comunità e Consorzi
aventi sede nella Regione

LORO SEDI

Al Signor Presidente
dell'Istituto per l'Infanzia "Burlo Garofolo"

TRIESTE

Ai Signori Presidenti
delle Unità Sanitarie Locali

LORO SEDI

Ai Signori Presidenti delle Istituzioni
Pubbliche di Assistenza e di Beneficenza
aventi sede nel territorio regionale

LORO SEDI

Circolare EE.LL. n. 8/90

e, per conoscenza:

Al Commissario del Governo
nella Regione Friuli-Venezia Giulia

TRIESTE

Alle Prefetture di

GORIZIA

PORDENONE

TRIESTE

UDINE

Alla Presidenza del Consiglio regionale

TRIESTE

Alla Presidenza della Giunta
Segreteria Generale

TRIESTE

Alla Presidenza della Giunta regionale
Ufficio di Gabinetto

TRIESTE

All'Ufficio del Difensore Civico

TRIESTE

Alle Direzioni regionali

LORO SEDI

Agli Enti regionali

LORO SEDI

Circolare EE.LL. n. 8/90

All'Ufficio di Piano
Servizio per i rapporti con le Comunità montane

UDINE

Alla Corte dei Conti
Sezione di controllo per la
Regione Friuli-Venezia Giulia

TRIESTE

Ai signori
Consiglieri regionali del
Friuli Venezia Giulia

LORO SEDI

Alla Sezione regionale del F.V.G.
dell' A.N.C.I.
Piazza XX Settembre 2

UDINE

Alla Sezione regionale del F.V.G.
dell'U.P.I.
Piazza Patriarcato 3

UDINE

Alla Delegazione regionale del F.V.G.
dell'U.N.C.E.M.
Via Diaz 60

UDINE

CIRCOLARE SPECIALE N. A1
SULLA LEGGE 8 GIUGNO 1990 N. 142
IN MATERIA DI ORDINAMENTO DELLE AUTONOMIE LOCALI

Indice Sommario

PREMESSA	pag. 1
PARTE PRIMA	pag. 2
A) ASPETTI FONDAMENTALI DELLA LEGGE DI RIFORMA	pag. 2
B) POTESTA' STATUTARIA	pag. 5
C) ISTITUTI DI PARTECIPAZIONE	pag. 9
D) GLI ENTI LOCALI IN PARTICOLARE: IL COMUNE E LA PROVINCIA	pag. 11
E) LE AREE METROPOLITANE	pag. 14
F) LE COMUNITA' MONTANE	pag. 15
G) GLI STRUMENTI DEGLI ENTI LOCALI: I SERVIZI E LE FORME ASSOCIATIVE	pag. 16
H) ORGANI DEL COMUNE E DELLA PROVINCIA	pag. 19
I) IL CONTROLLO SUGLI ENTI LOCALI	pag. 23
L) UFFICI, PERSONALE E RESPONSABILITA'	pag. 27
M) FINANZA LOCALE	pag. 30
N) DISPOSIZIONI FINALI E TRANSITORIE	pag. 32
PARTE SECONDA	pag. 33
A) PRECISAZIONI GENERALI IN ORDINE ALLE QUESTIONI PROBLEMATICHE	pag. 33
B) DIRITTO TRANSITORIO	pag. 35
C) LIMITI ED ESERCIZIO DELLA POTESTA' STATUTARIA E DETERMINAZIONE DELLE ATTRIBUZIONI AGLI ORGANI	pag. 39
D) COMPETENZE DEI CONSIGLI E DELLE GIUNTE	pag. 41
E) ALTRE QUESTIONI	pag. 45
CONCLUSIONI	pag. 49

CIRCOLARE N. 8 /1990 - DIREZIONE REGIONALE DEGLI ENTI LOCALI

CIRCOLARE DELLA DIREZIONE REGIONALE DEGLI ENTI LOCALI SULLA LEGGE 8 GIUGNO 1990, N. 142 DI RIFORMA DELL' ORDINAMENTO DELLE AUTONOMIE LOCALI.
N. A1 del 25.06.1990

PREMESSA

1. Sul Supplemento ordinario della **Gazzetta Ufficiale della Repubblica del 12 giugno 1990 è stata pubblicata la nuova legge** 8 GIUGNO 1990 n. 142 **di riforma dell'ordinamento delle autonomie locali**, la cui approvazione, in attuazione di un preciso dettato costituzionale, **rappresenta un momento fondamentale per la storia degli enti locali** del nostro Paese.

Il testo in esame, presentato dal Governo, è stato oggetto di una serie di modifiche anche sostanziali durante il lungo iter parlamentare, risultando **definitivamente licenziato** in data 7 giugno 1990.

2. **La legge** è entrata **in vigore il giorno successivo alla sua pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale, e quindi il giorno 13 giugno 1990**, per esplicito richiamo dell'articolo 65.

3. In data 7 giugno 1990, **il Ministero dell'Interno ha diramato la Circolare n. 17102/127/1**, contenente una prima ampia presentazione della legge in argomento.

4. Dopo la prima lettera circolare in data 15 giugno 1990 che questa Direzione regionale ha inviato, concernente alcuni quesiti urgenti, si è reputato utile e necessario elaborare una prima circolare interamente dedicata alla legge 142/1990, suddivisa in due parti:

- presentazione del testo legislativo;
- esame e risoluzione di varie questioni di natura interpretativa.

PARTE PRIMA

A) ASPETTI FONDAMENTALI DELLA LEGGE DI RIFORMA.

1. Innanzitutto, è necessario inquadrare la nuova normativa all'interno della **gerarchia delle fonti**, anche per l'esplicito richiamo fatto dall'articolo 1, comma 3.

La riforma, infatti, ha **natura di legge quadro e ai sensi dell'articolo 128 della Costituzione** si definisce come legge generale che fissa i principi fondamentali dell'ordinamento comunale e provinciale, tra cui il ruolo dell'ente locale che "caratterizza la sua funzione per l'erogazione e l'organizzazione dei servizi" (cfr. Relazione della I Commissione Senato della Repubblica).

Si tratta, in altre parole, di una legge che contiene norme di principio, ma anche disposizioni non aventi tale natura.

Tutta una serie di principi avranno attuazione in successive leggi ordinarie, rappresentando il provvedimento in questione il punto di partenza della complessiva riforma.

2. Altra questione pregiudiziale, collegata a quanto sopra, è data dal **rapporto tra detta normativa generale e la potestà delle Regioni a statuto speciale come il Friuli Venezia Giulia.**

In proposito l'articolo 1, comma 2, dichiara esplicitamente che **le norme della legge, qualora fossero incompatibili con le attribuzioni previste dallo statuto di autonomia e dalle relative disposizioni di attuazione, non si applicheranno in questi territori.**

3. La legge in argomento **si articola in sedici capi e in 65 articoli**, e contiene numerosi rinvii a future leggi o attività regionali, che dovranno disciplinare fattispecie particolari o adeguare gli istituti giuridici esistenti alle proprie realtà territoriali.

4. Per avere una visione generale, è sufficiente ricordare che i primi tre capi sono dedicati ai **principi generali**, all'**autonomia statutaria** e agli **istituti di partecipazione.**

Nei capi IV, V, VI e IX sono regolati i **singoli tipi di enti locali**, mentre nel capo X si disciplinano **gli organi.**

Due capi, il VII e l'VIII sono dedicati ai **servizi** e alle **forme associative e di cooperazione**, mentre i capi XI e XII trattano del **controllo sia sugli organi che sugli atti.**

Inoltre, il capo XIII riguarda **gli uffici e il personale**, mentre il successivo stabilisce norme in **materia di finanza locale** e il XV tratta della **responsabilità degli amministratori e del personale.**

Infine, un intero capo, il XVI, è dedicato a **disposizioni finali e transitorie** di estremo rilievo.

5. La legge - nel fissare principi generali in materia di ordinamento delle autonomie locali - stabilisce **il principio che le comunità locali si ordinano in comuni e province, con una autonomia a loro riconosciuta che è politica, normativa** ed organizzativa, e in particolare statutaria e finanziaria (articolo 2, comma 4).

Appare interessante e di estrema importanza rilevare che, ai sensi del citato articolo 2, il comune è l'unico ente che rappresenta la comunità locale e gli interessi della stessa, mentre la provincia, il cui **ruolo viene rivalutato** soprattutto come ente intermedio e come soggetto di programmazione, è chiamata a curare gli interessi stessi e a promuovere lo sviluppo della comunità provinciale.

Tale fondamentale principio diventerà rilevante anche ai fini della precisa determinazione delle funzioni dei due diversi enti ai sensi degli articoli 9 e 14 della legge 142.

6. Di notevole rilievo appare l'articolo 3 che regola i **rapporti tra le regioni e gli enti locali**, prevedendo una serie di rinvii a leggi regionali che dovranno essere oggetto di particolare attenzione.

7. Prima di entrare nel merito delle singole problematiche, corre l'obbligo, con estrema sintesi, di **elencare gli aspetti o gli istituti che possiedono maggior rilievo**, anche alla luce delle innovazioni che vengono apportate alla previgente normativa.

a) La **potestà statutaria** del comune e della provincia rappresenta la "chiave interpretativa e di lettura" dell'intera riforma, ponendo gli enti di fronte a scelte fondamentali dirette anche al superamento dell'omogeneità e dell'uniformità dei comuni (articoli 4 e seguenti).

b) Le **forme di partecipazione popolare** all'attività degli enti locali, quali la valorizzazione delle associazioni, la tutela di situazioni giuridiche soggettive particolari, le forme di consultazione della popolazione e i referendum, il diritto d'accesso agli atti e alle informazioni di cui gli enti sono in possesso, e la possibilità di istituzione del difensore civico sono dirette a migliorare i rapporti con i cittadini (articoli 6 e seguenti).

c) Di particolare rilievo risulta la **determinazione**, operata dall'articolo 9, **delle funzioni dei comuni per settori organici**, seguendo l'esempio del DPR 616/1977, cioè in tre grandi ripartizioni, stabilendo anche il criterio residuale per tutte le funzioni che riguardino la popolazione e il territorio comunale.

d) Sono previste una serie di disposizioni dirette a favorire una nuova e meno frastagliata **articolazione territoriale dei comuni**, per diminuirne il numero e superare

l'esistenza di microenti. Vedasi a tale proposito la facoltà concessa alla regione dall'articolo 11, comma 2, **l'istituto dell'unione dei comuni** di cui all'articolo 26, etc.

e) Collegato con quanto sopra, esiste la previsione di una realtà locale nuova, cioè **i municipi** di cui all'articolo 12.

f) Una tra le principali e più controverse innovazioni è l'introduzione delle **aree metropolitane** previste dall'intero capo VI.

g) Le **comunità montane** "si caratterizzano sempre più come comune montano che ricompone il polverizzato tessuto comunale della montagna", anche grazie alla possibilità di trasformarsi in unione di comuni (articoli 28 e seguenti).

h) Interessante risulta la nuova regolamentazione circa gli **strumenti che gli enti locali possono utilizzare per la gestione dei servizi pubblici**, tra cui risalta l'istituto ex novo dell'**istituzione**, previsto dall'articolo 22.

i) Ulteriore novità è data dalla scelta di **abolire i comprensori** e le associazioni intercomunali, riproponendo l'**istituto del consorzio** (articolo 25).

l) Particolare interesse possiedono le norme **in materia di organi**, con alcune innovazioni importanti quali **una diversa distribuzione delle competenze tra consiglio e giunta, la composizione di queste ultime, le procedure di elezione e la mozione di sfiducia costruttiva** (articoli 30 e seguenti).

m) Assumono rilievo **le disposizioni sul controllo degli atti e quelle sul controllo degli organi** (articoli 39 e seguenti e articoli 41 e seguenti).

n) Infine, si ricordano le **norme in materia di finanza locale** (articoli 54 e seguenti) e le **disposizioni transitorie** (articoli 59 e seguenti) che prevedono una serie di termini differenziati e di incombenze di particolare rilievo.

8. In sintesi appare ragionevole affermare che la legge di riforma dell'ordinamento degli enti locali trova fondamento in particolar modo:
- nell'attuazione di una reale ed effettiva autonomia concessa ai comuni e alla province attraverso l'istituto dello statuto,
- nella separazione delle competenze tra organi elettivi e strutture burocratiche,
- nella riqualificazione del consiglio quale organo di indirizzo e di controllo politico amministrativo.

B) POTESTA' STATUTARIA

1. La chiave di lettura e di interpretazione della riforma è l'autonomia statutaria per rompere l'omogeneità e l'uniformità normativa dei comuni.

Certamente la buona riuscita di questa radicale e qualificante innovazione sarà data dalla capacità di una attuazione differenziata e ragionata, con l'ausilio di tutti quei soggetti che concorreranno a contribuire in questa importante attività.

2. I comuni e le province, attraverso l'adozione dello statuto entro un anno dall'entrata in vigore della legge, sono chiamati a determinare tutta una serie di norme fondamentali sia in attuazione obbligatoria ex lege, sia come facoltà concessa per regolare istituti o aspetti in maniera peculiare alla propria realtà.

Con i regolamenti, l'ente detterà ulteriori disposizioni particolari relative a singole materie o aspetti, nel rispetto della legge e dello statuto (articolo 5).

3. In proposito hanno rilievo, innanzitutto, gli articoli 4 e 5, relativi anche alla potestà regolamentare, con cui si stabiliscono le procedure per l'adozione, il controllo e la pubblicazione di detti statuti, e si prevedono le materie fondamentali dell'organizzazione dell'ente sulle quali lo statuto dovrà dettare norme e che sono:

- le attribuzioni agli organi;
- l'ordinamento degli uffici e dei servizi pubblici;
- le forme di collaborazione tra enti;
- le forme di partecipazione popolare e di decentramento;
- il diritto d'accesso dei cittadini alle informazioni e ai procedimenti amministrativi.

La competenza all'approvazione degli statuti e dei regolamenti è del consiglio comunale o provinciale (articolo 32).

Per l'approvazione degli statuti, inoltre, sono previste procedure particolari e complesse con maggioranze qualificate (articolo 4, comma 3).

4. Altre norme, che di seguito si elencano, rinviano alla potestà statutaria o precisano l'oggetto di tale potestà:

- la disciplina dei rapporti tra le associazioni e il comune (articolo 6, comma 1);
- le modalità per le forme di partecipazione degli interessati in ordine all'adozione di atti amministrativi (articolo 6, comma 2);
- la previsione di forme di consultazione della popolazione e di procedure per istanze o altro (articolo 6, comma 3);
- la possibilità di prevedere l'istituto dei referendum consultivi (articolo 6, comma 3);
- con regolamento, prevedere le modalità di accesso e di

pubblicità degli atti ai cittadini e anche alle associazioni (articolo 7);

- la possibilità di istituire il difensore civico (articolo 8);
- la disciplina dell'elezione degli organi dei municipi e le loro funzioni (articolo 12);
- l'organizzazione, le funzioni e, nei comuni dove non sussista l'obbligo, anche la possibilità di istituire le circoscrizioni di decentramento comunale (articolo 13);
- la possibilità per le province di suddividere il territorio in circondari (articolo 16);
- l'adozione di specifici statuti per le aziende speciali e per le istituzioni (articolo 23);
- la previsione delle modalità di nomina e revoca degli amministratori delle aziende speciali e delle istituzioni (articolo 23, comma 3);
- l'adozione di specifici statuti per i consorzi (articolo 25);
- con regolamento, oltre che con atto costitutivo, di disciplinare l'unione dei comuni (articolo 26);
- l'autonomia statutaria per le comunità montane (articolo 28);
- con regolamento, la possibilità di prevedere sedute del consiglio e delle commissioni non pubbliche (articolo 31, comma 8);
- la possibilità di prevedere la costituzione di commissioni all'interno dei consigli comunali o provinciali (articolo 31, comma 4) e relativo regolamento;
- la possibilità di prevedere l'elezione ad assessore di cittadini non facenti parte del consiglio (articolo 33, comma 3);
- la possibilità di prevedere la revoca o la sfiducia costruttiva degli amministratori di aziende speciali o di istituzioni dipendenti (articolo 37, comma 8);
- con appositi regolamenti, di disciplinare le materie relative agli uffici e al personale, compreso quello dirigenziale (articolo 51);
- la previsione delle modalità in ordine alle presidenze delle commissioni di gara e di concorso, alla responsabilità sulle procedure d'appalto e di concorso e alla stipulazione dei contratti (articolo 51, comma 3);
- la possibilità della copertura di posti di responsabili dei servizi o degli uffici con contratti a tempo determinato o del conferimento di incarichi di direzione a personale esterno (articolo 51, commi 5 e 6);
- con regolamento, la eventuale possibilità di prevedere collaborazioni esterne ai sensi dell'articolo 51, comma 7;
- con regolamento, l'istituzione delle commissioni di disciplina (articolo 51, comma 10);
- la possibilità di prevedere un vicesegretario comunale o provinciale (articolo 52, comma 4);
- la previsione della disciplina del collegio dei revisori dei conti (articolo 57, comma 5);
- la possibilità di prevedere forme di controllo economico

interno della gestione (articolo 57, comma 9).

5. **Lo statuto dovrà essere deliberato entro un anno dall'entrata in vigore della legge** ai sensi dell'articolo 59 comma 1, e fino a quella data le materie demandate a tale statuto saranno disciplinate dalle norme vigenti prima dell'entrata in vigore della riforma, in quanto compatibili, anche se esplicitamente abrogate ai sensi del successivo articolo 64.

Entro il medesimo periodo, gli enti sono chiamati ad adottare anche due fondamentali regolamenti e cioè quello di contabilità e quello per la disciplina dei contratti.

Inoltre, **in via transitoria** fino a tale approvazione, il numero massimo di assessori sarà quello indicato dall'articolo 33, mentre le norme sull'elezione dei sindaci, dei presidenti e della giunta si applicano immediatamente.

Una norma transitoria stabilisce per gli enti che hanno rinnovato i propri consigli il 6 maggio 1990, il termine perentorio per l'elezione del governo locale dall'entrata in vigore della legge (articolo 59, comma 3).

6. Dall'articolata normativa soprapresentata, si evince **la rilevanza istituzionale dell'autonomia statutaria.**

Con lo statuto l'ente comunale e provinciale verrà a compiere il principale atto di volontà circa la natura specifica del proprio ruolo peculiare, nei limiti dei principi fissati dalla legge.

Atteso il valore - già evidenziato - di legge generale di principi, e constatata la scelta del legislatore di una normativa non eccessivamente consistente, è possibile individuare due ambiti di limitazione per il comune e la **provincia nell'esercizio di questa autonomia statutaria**:

a) limite in ordine alla natura della norma statutaria, in quanto lo statuto stabilisce determinate regole "nell'ambito dei principi fissati dalla legge". A tal proposito si rimanda alla esplicita affermazione contenuta nella circolare ministeriale in base alla quale **"la potestà statutaria dovrà conformarsi ai consolidati principi generali dell'ordinamento giuridico"**;

b) limite in ordine all'oggetto e all'ampiezza della materia da regolare, in quanto gli enti possono **disciplinare le questioni non regolate dalla legge in merito agli istituti demandati a tale potestà.** Ciò risulta palesemente confermato dalla Circolare ministeriale citata (capitolo 2) che individua nello statuto una " nuova fonte del diritto per l'ordinamento degli enti locali con la finalità di limitare al minimo le previsioni legislative sull'organizzazione dell'ente". In altre parole, gli enti locali potranno deliberare con lo statuto su ogni materia, con esclusione delle sole questioni vietate esplicitamente o implicitamente dalla legge in esame o da altre disposizioni o ancora dai principi generali dell'ordinamento.

Gli statuti **non abbisognano di omologazione, diventando esecutivi per effetto della pubblicazione speciale sul**

Bollettino Ufficiale della Regione ai sensi dell'articolo 4, comma 4, dopo trenta giorni da tale pubblicazione.

7. Nell'ambito dei principi generali del nuovo ordinamento delle autonomie locali, lo statuto assume una particolare valenza normativa, integrando altresì le fonti giuridiche tradizionali con sostanziale valore esterno e generale.

Le norme stabilite dagli statuti, nel configurare un complesso di natura regolamentare, acquistano la natura di espliciti riferimenti per l'esercizio del controllo di legittimità da parte degli organi regionali.

In virtù del disposto di cui all'articolo 46, comma 2, infatti, la verifica della conformità dell'atto deliberativo - che si manifesta con il controllo - deve effettuarsi in relazione a due specifiche tipologie di norme, quelle di legge e quelle statutarie.

C) ISTITUTI DI PARTECIPAZIONE POPOLARE

1. **Il capo III** della riforma in argomento si occupa interamente degli **istituti di partecipazione dei cittadini alla vita e alla gestione dell'ente e della comunità locale.**

Un reale mutamento di rapporti tra i cittadini e le istituzioni, rinviando alla potestà statutaria, appare l'obiettivo perseguito, attraverso due linee di fondo:

- la previsione di alcuni istituti tipici o di forme ex lege obbligatorie;

- una generica e ampia potestà per le autonomie locali di intraprendere itinerari di partecipazione sia dei singoli che delle associazioni, **attraverso le forme che saranno reputate più adatte.**

2. Appare ragionevole estrapolare le fattispecie e gli ambiti sui quali questa partecipazione dovrebbe manifestarsi:

a) innanzitutto, i comuni sono chiamati ai sensi dell'articolo 6, comma 1, a **valorizzare le libere associazioni**, regolandone i rapporti con lo statuto comunale e a **promuovere organismi di partecipazione;**

b) gli enti locali hanno **l'obbligo**, sempre attraverso il fondamentale strumento statutario, **di prevedere forme di partecipazione degli interessati all'adozione di atti che incidono sulle loro situazioni soggettive;**

c) ulteriore **obbligo** consiste nel prevedere con lo statuto opportune ed adatte **modalità di consultazioni popolari di varia natura**, le cui forme sono lasciate ad una libera scelta ed autonomia dell'ente, suggerendo in particolare **l'istituto del referendum consultivo;**

d) sempre con lo statuto devono prevedersi idonee **procedure per l'ammissione di petizioni, istanze e proposte** di cittadini singoli o associati, con la garanzia di un esame tempestivo delle stesse da parte degli organi locali competenti;

e) l'articolo 7, commi 1 e 2, risultano dedicati alle **azioni popolari e ai ricorsi dei cittadini**, stabilendo l'integrazione del contraddittorio nei confronti del comune con atto del giudice;

f) di particolare interesse, recuperando quanto già prefigurato con la legge 8 luglio 1986, n. 349, si ribadisce **il diritto di accesso e di informazione dei cittadini** agli atti degli enti locali e l'accesso alle strutture e ai servizi da parte delle organizzazioni di volontariato e delle associazioni in genere (articolo 7, commi 3, 4, 5);

g) subendo diverse modifiche, soprattutto circa l'ambito di obbligatorietà, nel corso dell'iter legislativo, il difensore civico risulta una interessante innovazione, del resto già sperimentato da alcuni enti locali.

3. La genericità di alcune previsioni, come già evidenziato, implicherà la possibilità per gli enti locali di individuare forme e modi peculiari e nuovi nel rispetto dei principi generali e anche in questa materia, **grande rilievo assumerà la potestà statutaria.**

D) GLI ENTI LOCALI IN PARTICOLARE: IL COMUNE E LA PROVINCIA

1. Rispettivamente il Capo IV e il Capo V dettano norme generali in ordine all'ordinamento del comune e della provincia, rimandando al Capo X in un contesto unitario la disciplina circa gli organi di detti enti.

2. Come si è già sottolineato, il legislatore nazionale ha ripreso il criterio seguito dal DPR 616/1977 in relazione alla delimitazione delle funzioni spettanti al comune, criterio del resto fatto proprio anche dal legislatore regionale da ultimo con la legge 9 marzo 1988 n. 10, più comunemente conosciuta come legge sul decentramento.

Il modello di ripartizione nei settori organici dei servizi sociali, dell'assetto ed utilizzazione del territorio e dello sviluppo economico si combina con l'ulteriore criterio generale secondo il quale al comune spettano tutte le funzioni non attribuite ad altri soggetti dalla legge, qualora riguardino la popolazione e il territorio comunale (articolo 9, comma 1)

La formula prescelta, oltre a consentire una flessibilità nella determinazione progressiva delle competenze, permette di dichiarare, in maniera eloquente e palese, che l'ente comune rappresenta l'interlocutore principale e privilegiato per l'esercizio delle funzioni amministrative locali.

3. Dopo aver ribadito i compiti del comune per i servizi di competenza statale con l'articolo 10, sono previste disposizioni particolari - che coinvolgono direttamente anche le regioni - in ordine alle circoscrizioni territoriali dei comuni stessi (articolo 11).

Una serie di norme, infatti, alcune anche situate in altre sedi del testo legislativo, appaiono dirette a individuare e a favorire una diversa articolazione territoriale dei comuni, che risulta eccessivamente frammentaria e frastagliata.

Senza scegliere istituti di coercizione e quindi di riarticolazione forzata, la legge individua, invece, alcuni canali lungo i quali questo obiettivo potrebbe trovare compimento (cfr. Relazione I Commissione del Senato, pag.10).

Si pensi al programma regionale di modifica delle circoscrizioni e di fusione dei piccoli comuni da rinnovare ogni cinque anni (articolo 11, comma 2), alle misure di finanziamento dirette a favorire le unioni o le fusioni, al nuovo istituto dell'unione dei comuni come previsto e disciplinato dall'articolo 26.

4. In questo contesto, interessante novità è costituita dall'istituzione dei Municipi, che può essere prevista con legge regionale nei territori delle comunità interessate ad una fusione di comuni, al fine di permettere la presenza istituzionale di una struttura minima con propri organi

(articolo 12).

La legge 142 individua puntualmente nel prosindaco e in due consultori, che possiedano i requisiti per essere eletti a consiglieri comunali, gli organi di tale struttura, da eleggersi sulla base di liste contrapposte secondo le regole specificate dallo statuto dell'ente, che disciplinerà tutti gli altri aspetti dell'istituto.

5. **In materia di decentramento comunale**, abrogando la legge 8 aprile 1976 n.278, si prevede l'obbligo dell'articolazione in circoscrizioni di decentramento nei comuni con popolazione superiore ai 100 mila abitanti o capoluoghi di provincia, mentre nei comuni con popolazione superiore ai 30 mila abitanti è facoltà statutaria stabilirne l'esistenza.

Tranne alcune norme di principio, il resto è lasciato interamente alla disciplina statutaria, che potrà regolare la materia con maggior autonomia.

In proposito, corre l'obbligo di segnalare la **disposizione transitoria** di cui all'articolo 60, comma 2, che così recita: " Le circoscrizioni istituite ai sensi della legge 8 aprile 1976, n.278, incompatibili con il nuovo assetto dettato dall'articolo 13, si intendono prorogate sino alla prima scadenza dei consigli comunali successiva alla adozione dello statuto comunale."

La terminologia usata dal legislatore che definisce le circoscrizioni in argomento anche quali organismi di partecipazione, **implica un collegamento sistematico** con l'articolo 7 in ordine agli istituti di partecipazione popolare. Infatti, in quella sede, si stabilisce che tutti i comuni promuovono "organismi di partecipazione dei cittadini all'amministrazione locale".

Il parallelismo evidente, però, deve indurre ad una **interpretazione restrittiva** per i comuni con popolazione inferiore ai 30 mila abitanti, per esplicito divieto di cui all'articolo 13. Pertanto, detti comuni potranno promuovere qualsiasi tipo di organismi di partecipazione, esclusa la forma delle circoscrizioni di decentramento comunale.

6. **Le province** rappresentano una sostanziale novità soprattutto alla luce dei dibattiti che nel decennio scorso ipotizzavano una loro completa soppressione.

Esse, pertanto, non solo ridiventano enti intermedi, ma con la soppressione dei comprensori, acquistano **un rilievo sempre più interessante soprattutto in termini programmatori e di coordinamento fattivo nel territorio.**

Oltre alla definizione dettagliata delle funzioni, operata dall'articolo 14, una intera disposizione è dedicata ai **compiti di programmazione** (articolo 15) da raccordarsi anche con l'attività delle regioni e prevedendo alcuni strumenti operativi quali i programmi pluriennali e soprattutto il **piano territoriale di coordinamento** (comma 2).

In proposito la riforma rinvia alla legge regionale la disciplina delle procedure di approvazione nonché norme che assicurino il concorso dei comuni alla formazione di detti

strumenti fondamentali di programmazione e coordinamento.

Gli enti locali e le amministrazioni pubbliche avranno l'obbligo di conformarsi ai piani di coordinamento e dovranno tenere conto dei programmi pluriennali.

7. Le province, inoltre, potranno disciplinare con lo statuto **la suddivisione del proprio territorio in circondari**, anche al fine di regolare meglio i propri servizi, tenendo conto delle specifiche peculiarità e dell'ampiezza del territorio stesso (articolo 16, comma 1).

Norme specifiche sono previste in ordine alla **revisione delle circoscrizioni provinciali e all'istituzione di nuove entità provinciali**, in armonia con i criteri nella legge indicati, che potranno non comportare necessariamente l'istituzione di tutti gli uffici periferici delle Amministrazioni dello Stato e di altri enti pubblici.

E) LE AREE METROPOLITANE

1. Una delle maggiori innovazioni della riforma è certamente **l'introduzione delle aree metropolitane**, come previste nel Capo VI.

Per aree metropolitane si intendono, per espressa definizione di legge (articolo 18), le zone comprendenti alcuni grandi comuni d'Italia (elencati tassativamente) e i comuni che con essi abbiano rapporti di stretta integrazione.

In queste zone, **la provincia si configura come autorità metropolitana assumendo la denominazione di città metropolitana.**

Essa si articola in **due livelli**, nel quale il primo corrisponde grosso modo - con opportune modifiche - alla provincia , mentre il secondo ai comuni.

Spetta alla regione emanare tutta una serie di norme attuattive in materia, oltre alla delega governativa per la costituzione delle singole autorità metropolitane (articolo 21).

F) LE COMUNITA' MONTANE

1. **Definite come enti locali**, similmente alla definizione scelta dalla più volte citata legge regionale n.10/1988, che le ha più compiutamente definite quali "enti locali territoriali", **le comunità Montane** risultano ridisciplinate nel Capo IX, che rinvia l'attuazione e il relativo adeguamento a leggi regionali da approvarsi entro un anno dall'entrata in vigore della legge (articolo 61).

Le comunità montane sono anche **finalizzate** alla ricomposizione del polverizzato tessuto della montagna, per valorizzarne i territori e per esercitare in forma associata le funzioni comunali.

2. Le comunità montane possiedono **autonomia statutaria** ed esercitano le funzioni attribuite dalla legge e gestiscono gli interventi speciali per la montagna stabiliti anche dalla Comunità economica europea.

Inoltre, contribuiscono alla definizione del piano territoriale di coordinamento di spettanza delle province.

Interessante appare la possibilità prevista dal comma 8 dell'articolo 29, in ordine alla **trasformazione della comunità montana in unione di comuni, anche in deroga ai limiti di popolazione.**

3. **La Regione Friuli Venezia Giulia** - in relazione ad una competenza legislativa più ampia delle regioni ordinarie - potrà disciplinare con maggior autonomia la materia delle comunità montane, anche al fine di dare attuazione all'**articolo 63 della citata legge regionale 9 marzo 1988, n.10.**

Continuano a valere le norme regionali previgenti, sino all'approvazione di una nuova disciplina da parte del Consiglio regionale.

G) GLI STRUMENTI DEGLI ENTI LOCALI: I SERVIZI E LE FORME ASSOCIATIVE

1. Nei Capi VII e VIII della legge, vengono previste norme di principio in ordine ad alcuni strumenti attraverso i quali il comune e la provincia potranno esercitare le proprie funzioni e raggiungere gli obiettivi per i quali sono istituiti.

2. Si fa esplicito riferimento, primariamente, alle **forme per la gestione dei servizi pubblici** di cui agli articoli 22 e 23, che si possono qualificare come l'inizio di future e più specifiche riforme in materia.

Cinque ipotesi risultano indicate nel testo, e precisamente **i servizi in economia, la concessione a terzi, l'azienda speciale, l'istituzione e la società per azioni.**

Tra queste meritano particolare attenzione le aziende speciali e il nuovo istituto delle istituzioni, disciplinati congiuntamente dall'articolo 23.

3. La legge esordisce con esplicite definizioni giuridiche, dichiarando che **l'azienda speciale** "è ente strumentale dell'ente locale" con personalità giuridica, autonomia imprenditoriale, proprio statuto, propri organi e revisori ed è diretta a gestire servizi di rilevanza economica ed imprenditoriale.

L'istituzione, invece, è un organismo strumentale dell'ente locale, privo di personalità giuridica, con autonomia solo gestionale e vigilanza diretta da parte dell'ente da cui dipende.

Gli organi di queste due forme di servizi, con responsabilità gestionale attribuita al direttore, risultano simili.

Da sottolineare la valenza economico-finanziaria con l'obbligo del pareggio di bilancio da perseguire con alcuni strumenti contabili e di politica gestionale, e con la vigilanza sui risultati della gestione operata dall'ente locale che conferisce il capitale di dotazione.

4. In merito alle altre forme di servizi, corre l'obbligo di segnalare il principio fissato con il divieto dell'ingresso nelle imprese che gestiscono servizi pubblici di privati come soci di maggioranza.

5. Si configurano come ulteriori strumenti per gli enti locali, **le forme di collaborazione associativa e di cooperazione con altri enti locali.**

Tutta la nuova normativa appare perseguire, tra le finalità principali, quella di favorire in vari modi la collaborazione interente, per migliorare sia la gestione che la qualità delle funzioni e dei servizi sul territorio.

In proposito emergono quattro istituti: **le convenzioni**, i

consorzi, l'unione tra comuni e gli accordi di programma.

6. Innanzitutto, si statuisce la possibilità di stipulare convenzioni, mentre particolare attenzione è data alla nuova disciplina dei consorzi e all'introduzione dell'istituto delle unioni, che vogliono rappresentare un ulteriore modo per favorire una attività sovracomunale, tenuto conto anche dell'abolizione dei comprensori e delle associazioni intercomunali.

7. La legge 142 in proposito ha precisato esplicitamente che lo strumento della convenzione può avere per oggetto sia funzioni che servizi determinati (articolo 24, comma 1), mentre per il consorzio la gestione associata riguarda solamente i servizi (articolo 25, comma 1).

8. Per quest'ultima forma, con un proprio statuto e organi, si prescrive chiaramente che tra gli stessi comuni e province **non può essere costituito più di un consorzio** (articolo 25, comma 6) e pertanto il ruolo che assumerà l'istituto sarà comprensivo di una potenziale pluralità di ambiti di gestione intercomunale o interprovinciale. Inoltre, si richiamano le norme previste per le aziende speciali in quanto compatibili e pertanto i consorzi avranno personalità giuridica, senza bisogno di un intervento costitutivo da parte di soggetti diversi.

9. Vale come principio generale la disposizione di cui all'articolo 25, comma 4, che stabilisce il superamento della rappresentanza nei consorzi in base al principio "una testa un voto", in quanto ciascun rappresentante è responsabile in relazione alla quota di partecipazione.

10. In previsione di una loro futura fusione, i comuni di dimensioni ridotte, e nei limiti indicati dalla legge, possono **costituirsi in unione per l'esercizio di una pluralità di funzioni e servizi**, con propri organi e con uno specifico atto costitutivo.

La riforma individua poi due categorie di unione: l'unione priva di contribuzione straordinaria della Regione, che dopo dieci anni viene sciolta qualora non deliberi spontaneamente una fusione, e **l'unione finanziata dalla regione**, la quale dopo il medesimo termine con legge regionale costituisce un nuovo ed unico comune.

La disposizione va collegata con le norme in materia di revisione delle circoscrizioni comunali e di programma regionale di fusione di comuni piccoli, in quanto tale programma potrà trovare efficacia nel caso di intervento finanziario regionale.

11. L'intero articolo 27, infine, è dedicato agli **accordi di programma** promossi per la definizione e l'attuazione di opere, interventi o altro che richiedano una azione integrata e coordinata di più soggetti.

Tale previsione è stata giudicata - sotto l'aspetto politico - uno dei punti qualificanti dell'intera riforma, rappresentando l'istituzionalizzazione di una formula finora inedita tra le procedure esistenti.

12. Corre l'obbligo di richiamare, infine, quanto dichiara la Circolare del Ministero dell'Interno circa l'applicazione dell'articolo 59, comma 2, per cui fino alla approvazione dello statuto si continuano ad applicare le norme del precedente regime giuridico (cap. 7).

Si ricorda, inoltre, la disposizione transitoria dell'articolo 60, comma 1, che fissa in due anni il termine entro il quale i comuni e le province devono provvedere alla revisione dei consorzi e delle forme associative in atto.

H) ORGANI DEL COMUNE E DELLA PROVINCIA

1. Notevoli innovazioni sono contenute nel capitolo relativo agli **organi degli enti locali (articoli 30 e seguenti)**, nonostante che il legislatore non abbia contestualmente proceduto alla riforma anche del sistema elettorale.

2. Nel ribadire la sussistenza di una **triplice suddivisione organica (sindaco o presidente, giunta, consiglio)**, le novità principali concernono sia le modalità di elezione degli organi di governo che la ripartizione interna delle competenze, in una regolamentazione assunta unitariamente per i due enti locali territoriali.

Nel contempo, l'articolo 31 individua **una serie di principi in ordine ai consigli comunali e provinciali**, e ai loro componenti.

Tra questi è utile segnalare:

- **il momento di entrata in carica dei consiglieri**, che è fissato all'atto della proclamazione degli eletti, recependo un costante orientamento giurisprudenziale e dottrinale sulla normativa precedente, che taceva in proposito;
- **la prorogatio del consiglio** fino alla elezione del nuovo organo, con la facoltà dello stesso di adottare gli atti urgenti ed improrogabili dopo la pubblicazione del decreto di indizione dei comizi elettorali;
- **la possibilità di avvalersi di commissioni interne;**
- **il diritto per i consiglieri di accesso alle informazioni e il diritto di iniziativa.**

Quest'ultimo principio appare di immediata applicazione riguardando un diritto per l'esercizio della funzione istituzionale di consigliere.

Lo stesso consigliere ha diritto di ottenere dagli uffici e non dagli organi elettivi tutto ciò che risulta utile all'esercizio della funzione.

3. Nella legge in esame si attesta espressamente che **il compito prioritario dell'organo consiliare è quello di indirizzo e di controllo politico-amministrativo**, mentre **il principio della ripartizione di competenze tra giunta e consiglio è ribaltato, attribuendo alla giunta una competenza residuale.**

Come si è già sopra anticipato, si tratta di uno dei principi fondamentali e chiarificatori dell'intera riforma, che dovrà servire da orientamento generale per una corretta comprensione di tutto l'articolato e dell'ordinamento delle autonomie locali.

Il consiglio è chiamato a deliberare **solo** per gli atti fondamentali, tra cui il principale è rappresentato dallo statuto, che sono determinati in via tassativa dall'articolo 32, come conferma la stessa Circolare ministeriale.

Infatti, è sotratta alla disciplina degli statuti la possibilità di ampliare l'elenco.

La giunta, invece, ai sensi dell'articolo 35, compie tutti

gli atti che non siano riservati al consiglio, al Capo dell'Amministrazione, agli organi di decentramento o ai funzionari, segretario compreso.

Inoltre, deve attuare gli indirizzi generali, svolgere attività propulsiva e riferire annualmente al consiglio sulla propria attività.

Il mutamento in ordine all'attività deliberativa del consiglio e della giunta, in confronto alla precedente normativa dei TULCP del 1915 e del 1934, risulta notevole, atteso anche che con esplicita asserzione del comma 3 dell'articolo 32, le deliberazioni del consiglio non possono essere adottate in via d'urgenza da altri organi, eccezion fatta per le variazioni di bilancio, da sottoporre a ratifica entro 60 giorni.

4. Sempre in merito alla tematica della ripartizione delle competenze, rilievo assume pure l'articolo 36 relativo alle funzioni del sindaco o del presidente della provincia.

Detti organi possiedono primariamente compiti di presidenza e di direzione generali, quali la convocazione degli organi collegiali, la sovrintendenza alle strutture burocratiche, nonchè compiti di esecuzione degli atti dell'ente indipendentemente dall'organo che li ha adottati.

Merita la dovuta attenzione la scelta terminologica e sostanziale effettuata dal legislatore nell'indicare con il termine "sovraintende" le competenze del Capo dell'Amministrazione locale.

In via ordinaria spetta al sindaco o al presidente della provincia convocare il consiglio o la giunta senza che sia necessaria la manifestazione di volontà della giunta stessa per le convocazioni del consiglio. Si tratta, come si vedrà anche per il consigliere anziano, di una competenza propria.

5. Al sindaco, inoltre, sono attribuite specifiche ulteriori competenze anche nei servizi statali (articolo 38).

Egli, ai sensi del comma 6, può delegare l'esercizio di alcune funzioni previste dal medesimo articolo, oltre al sostituto istituzionale, al presidente delle circoscrizioni o ad un consigliere comunale, qualora non esistano organi di decentramento.

Un nuovo principio di interessante rilievo è dato dall'articolo 36, comma 3, che attribuisce al sindaco, tra l'altro, la disciplina e il coordinamento relativo all'orario dei pubblici servizi, ivi comprese le pubbliche amministrazioni periferiche, nell'ambito della disciplina regionale.

6. Profonde novità sono presenti in materia di elezione degli organi di governo locale, con l'introduzione soprattutto della mozione di sfiducia costruttiva, sulla falsariga dell'ordinamento di altri Paesi europei.

L'elezione del sindaco o del presidente della provincia e delle rispettive giunte dovrà avvenire contestualmente sulla base di un documento programmatico e con voto palese a

maggioranza assoluta dei componenti assegnati.

Le innovazioni evidenti del voto palese e contestuale e del documento programmatico, si collegano alla previsione di una serie di termini ex novo inseriti, di natura perentoria, diretti a rendere celeri queste scelte fondamentali.

Entro sessanta giorni dalla proclamazione degli eletti o dalla data in cui si è verificata la vacanza o, in caso di dimissioni, dalla data di presentazione delle stesse, deve avvenire l'elezione, sotto pena di scioglimento ai sensi dell'articolo 39. Tale sanzione interviene anche qualora le tre votazioni in sedute distinte indicate dall'articolo 34, comma 4, non producano l'effetto dell'elezione a maggioranza qualificata.

Risulta evidente che la votazione deve avere per oggetto il documento programmatico che contiene la lista dei candidati alle cariche di sindaco o presidente della provincia e di assessore. Elemento procedurale, prima del voto, è dato dalle dichiarazioni rese dal candidato alla carica di capo dell'amministrazione a cui segue eventualmente il dibattito.

Le riunioni dei consigli per l'elezione degli organi di governo sono convocate con atto del consigliere anziano che diviene - nel nuovo ordinamento - organo istituzionale eccezionale con compiti tassativi indicati dalla legge. Lo stesso, infatti, presiede le adunanze da lui convocate per l'argomento in questione. Si tratta, cioè, di competenze proprie ed esclusive.

7. L'illustrazione della fattispecie per l'elezione del sindaco o del presidente della provincia e della giunta (fondamentale, soprattutto per determinare con la massima precisione il momento di applicazione della nuova normativa, dopo l'entrata in vigore della legge) è rimandata alle precisazioni contenute nella più volte citata Circolare del Ministero dell'Interno.

In particolare, l'articolo 59, comma 3, stabilisce che le modalità relative alle elezioni si applicano anche se lo statuto non risulti ancora adottato.

Per gli enti che hanno rinnovato i propri consigli il 6 maggio scorso, è previsto - in via eccezionale - che il termine di 60 giorni decorre dall'entrata in vigore della legge.

Appare interessante osservare che il comma 1 dell'articolo 34 dichiara che le modalità per dette elezioni sono fissate non solo dalla "presente legge", ma anche dallo statuto, che potrà solo integrarne le regole.

8. Altra innovazione riguarda la circostanza che le dimissioni del sindaco, del presidente della provincia o di oltre la metà degli assessori comportano la decadenza dell'intera giunta (comma 8 dell'articolo 34). In questo caso per effetto dell'articolo 37 comma 7 della legge 142, è stata prevista la prorogatio fino alla elezione della nuova giunta.

9. Altrettanto interessante e connesso con quanto dichiarato circa l'elezione degli organi di governo locali, diretto a costituire un unico orizzonte di principi, appare **l'istituto della mozione di sfiducia costruttiva** che implica la presentazione di una compagine alternativa alla guida dell'amministrazione, con le procedure indicate dall'articolo 37.

L'istituto in questione può essere esteso agli amministratori delle aziende speciali e delle istituzioni, qualora lo statuto lo preveda.

10. L'articolo 33 disciplina **la composizione delle giunte** locali, apportando alcune interessanti innovazioni, tra cui la più evidente è rappresentata dalla possibilità concessa agli enti di stabilire con lo statuto l'eventuale elezione ad assessore di cittadini non facenti parte del consiglio.

L'abolizione della distinzione tra assessori effettivi e supplenti e il rinvio sempre allo statuto per la indicazione precisa del numero degli assessori, entro i limiti massimi indicati per legge, rappresentano gli elementi per alcune necessarie operazioni ermeneutiche.

Si ricordi, in proposito, che la norma transitoria dell'articolo 59 prevede che, anche prima della determinazione del numero degli assessori mediante lo statuto, il numero massimo è quello prefissato dall'articolo 33.

11. Ulteriore potestà concessa al **Capo dell'amministrazione,** in ordine alle giunte locali, è stabilita dall'articolo 37 comma 6, in base al quale il sindaco o il presidente della provincia possono proporre al consiglio la revoca di singoli assessori e i nominativi dei loro sostituti, che verranno eletti sempre dal consiglio.

I) IL CONTROLLO SUGLI ENTI LOCALI

1 Rinviando alla successiva parte la esplicita motivazione della vigenza dell'intera normativa regionale stabilita con la legge 3 agosto 1977, n. 48, in questa sede vengono illustrati gli aspetti più rilevanti ai soli fini espositivi.

Due interi capi, separatamente, sono dedicati al controllo: quello XI per gli organi e quello XII per gli atti.

2. In merito al **controllo sugli organi degli enti locali** viene ribadito l'**istituto dello scioglimento d'autorità** dei consigli con provvedimenti **esclusivamente di competenza di organi statali** (articolo 39). La norma compie innanzitutto una razionalizzazione della disciplina vigente, inserita in provvedimenti legislativi diversi. Inoltre, modifica ed integra le ipotesi precedentemente previste e introduce, tra i casi tassativi che giustificano un intervento così eccezionale e grave, la mancata elezione del governo locale nei termini fissati dalla legge.

Anche la nomina del commissario straordinario rimane in capo agli organi dello Stato e il Prefetto può - in attesa del decreto di scioglimento - sospendere i consigli e nominare provvisoriamente per un periodo non superiore a 90 giorni un commissario.

In ordine allo **scioglimento per mancata approvazione del bilancio**, attualmente prevista dall'articolo 4 della legge 22 dicembre 1969, n. 964, si disciplina la procedura per la nomina di un commissario ad acta da parte dell'organo di controllo, previa diffida.

Si noti, a tal proposito, che l'articolo 39 comma 2 stabilisce l'intervento dell'organo regionale di controllo qualora sia trascorso il termine entro il quale il bilancio deve essere approvato, senza che sia stato predisposto il relativo schema da parte della giunta.

3. Una ulteriore fattispecie è disciplinata dall'articolo successivo e riguarda **la rimozione e la sospensione di singoli amministratori di enti locali.**

4. Nel passare all'esame delle **norme in materia di controllo sugli atti**, vale la pena di anticipare che ai sensi dell'articolo 64, comma 1, lettera c) della riforma, è stato mantenuto in vita **l'istituto previsto dall'articolo 6 del TULCP del 1934**. Si tratta della facoltà concessa al Governo di annullare in qualunque momento gli atti viziati.

Non si dimentichi che in merito a tale facoltà governativa, **l'articolo 10 del DPR 960/1966**, contenente norme di attuazione dello Statuto di autonomia per la Regione Friuli Venezia Giulia, stabilisce l'obbligo degli organi regionali di collaborare fattivamente trasmettendo a quelli statali tutti gli elementi necessari richiesti dagli stessi.

5. Anticipata questa questione di ordine generale, e considerata la circostanza che in materia la nostra Regione possiede una ampia potestà normativa, ci soffermiamo esclusivamente ad esaminare le innovazioni apportate, per comprendere completamente lo spirito sistematico della legge 142/1990.

6. I principi che emergono possiedono un notevole rilievo e non mancheranno di essere tenuti presenti in sede di disciplina dei controlli da parte della Regione Friuli Venezia Giulia, quando la stessa modificherà la normativa attualmente in vigore, che è la LR 48/1977.
Detti principi si possono rappresentare brevemente come segue.

a) **Una diversa e più qualificante composizione degli organi di controllo**, è la conseguenza delle regole previste per la scelta dei componenti che si basa su criteri oggettivi e non più su un criterio ampio che permetteva una discrezionalità soggettiva al momento di tale scelta (**articolo 42**).
Infatti, i componenti devono essere scelti tra soggetti in possesso di **specifici requisiti** tassativi, quali l'iscrizione ad albi professionali, l'aver ricoperto cariche pubbliche di particolare rilievo, l'essere stati alti funzionari delle pubbliche amministrazioni etc.

b) **La valorizzazione istituzionale della carica di presidente e vice presidente dei comitati**, si manifesta primariamente nella decisione secondo la quale gli stessi saranno collocati fuori ruolo o in aspettativa senza assegni, a seconda che siano dipendenti pubblici o privati (articolo 42, **comma 7**).
Inoltre, e ciò vale per tutti i componenti, è stato introdotto il principio per il quale ai controllori si applicano le norme relative ai permessi ed alle aspettative previsti per gli amministratori locali (**comma 8**).

c) Tra **le cause di incompatibilità**, alcune appaiono degne di rilievo, per il loro carattere innovativo. Si pensi all'incompatibilità nell'anno successivo a quello in cui si è ricoperta una carica pubblica (**articolo 43, lettera c**) o all'esclusione dei funzionari dei partiti e dei relativi esponenti con cariche direttive o esecutive (**lettera h**).

d) **L'introduzione della suddivisione tra controllo preventivo automatico e necessario e controllo preventivo eventuale (articolo 45)** configura un sistema completamente nuovo. Tale fattispecie appare, in materia di controllo, una delle più interessanti novità anche ai fini della mole di attività dei comitati.
Infatti, si prefigura una notevole diminuzione teorica degli atti da sottoporre al controllo di legittimità, connessa alla riduzione dell'ambito di competenza dei

consigli comunali e provinciali, sul cui criterio si basa la determinazione degli atti da controllare obbligatoriamente.

Rientrano nella prima categoria di un controllo preventivo obbligatorio soltanto le deliberazioni che la legge riserva ai consigli.

Nel secondo gruppo, relativo ad un controllo eventuale, rientrano innanzitutto gli atti che il consiglio e che la giunta intendono sottoporre di propria iniziativa al controllo. La seconda categoria - inoltre - configura, un gruppo di atti di competenza della giunta, relativi a materie tassativamente elencate dal citato articolo 45, che potranno essere soggette al controllo degli organi regionali qualora entro un determinato periodo di tempo un numero specifico di consiglieri ne faccia richiesta scritta e motivata con esplicita indicazione delle norme violate.

Il valore sostanziale dell'esplicita indicazione delle norme violate è indicatore di un chiaro limite di competenza nell'azione di controllo, la quale appare strettamente vincolata e circoscritta alle singole illegittimità denunciate (articolo 45, comma 2).

e) La diminuzione del numero di atti da sottoporre al controllo di legittimità è confermata dall'esclusione degli atti meramente esecutivi ai sensi dell'articolo 45, comma 5.

f) Una tra le più rilevanti novità è sicuramente rappresentata dalla riduzione sostanziale del potere di controllo attribuito agli organi regionali, come emerge chiaramente dall'articolo 46.

Infatti, è possibile sostenere che tale riduzione opera su due diversi livelli, quello relativo all'estensione del controllo al merito e quello relativo alla tipologia dei vizi di legittimità valutabili.

Circa il primo aspetto, appare evidente la scelta di limitare il controllo, come è confermato esplicitamente sia dalla Relazione del sen. Guzzetti in I Commissione (pag. 18) che dalla Circolare del Ministero dell'Interno.

Il secondo aspetto appare, invece, desumibile dai commi 2 e 3 dell'articolo citato, i quali asseriscono esplicitamente l'esclusione di ogni diversa valutazione dell'interesse pubblico perseguito nella verifica della conformità dell'atto alle norme e che il provvedimento di annullamento deve indicare le norme violate anche con riferimento ai principi generali dell'ordinamento giuridico.

g) Per effetto dell'articolo 48, viene confermato l'istituto del potere sostitutivo in capo all'organo di controllo qualora gli enti non adottino atti obbligatori per legge.

h) Richiamando la Circolare ministeriale, "deve ritenersi esclusa la sopravvivenza dei cosiddetti controlli atipici".

7. In ordine all'entrata in vigore delle disposizioni relative al controllo sugli atti, quale principio generale **per le regioni ordinarie**, si pone l'attenzione sull'ultimo comma dell'articolo 61 che stabilisce non un diritto transitorio, bensì la conservazione di efficacia della precedente normativa di cui al Capo III del Titolo V della legge 10 febbraio 1953 n. 62, fino al verificarsi di una precisa condizione. Detta condizione è rappresentata dalla approvazione della legge regionale di cui al comma 3 del medesimo articolo

In altre parole, non avendo il legislatore neppure precisato il limite "in quanto compatibile", dovrebbe trattarsi di una entrata in vigore differenziata.

8. Si ribadisce ulteriormente che per gli enti locali del Friuli Venezia Giulia, in virtù dell'articolo 1 comma 2, continuano ad applicarsi interamente le disposizioni contenute nella legge regionale 3 agosto 1977 n. 48.

L) UFFICI, PERSONALE E RESPONSABILITA'

1. Rispettivamente **i Capi XIII e XV** sono dedicati alle norme in materia di uffici e personale e in materia di responsabilità sia degli amministratori che del personale degli enti locali.

2. La normativa prevista dagli **articoli 51 e seguenti**, oltre a determinare alcuni principi di ordine generale circa l'organizzazione complessiva degli uffici, delle strutture burocratiche e del personale, acquista particolare rilevanza, in ordine alle figure dei dirigenti e dei segretari comunali e provinciali.

3. In primo luogo, però, appare utile esaminare **l'istituto previsto dall'articolo 53 della riforma**, che ha subito sostanziali modifiche durante l'iter legislativo e ha prodotto non poche polemiche.

Si fa esplicito riferimento al **parere che il segretario e i responsabili dei servizi debbono formulare in ordine ad ogni proposta di deliberazione della giunta o del consiglio.** In origine nel testo governativo tale espressione era definita "visto", con conseguenze chiaramente diverse.

Si tratta di un parere sotto il profilo di legittimità o circa la regolarità tecnica o contabile, da inserirsi in deliberazione, del quale coloro che lo hanno espresso rispondono in via amministrativa e contabile.

Tali pareri preventivi, e quindi espressi durante l'iter procedimentale precedente alla votazione che determina il sorgere dell'atto deliberativo, non sono vincolanti per l'organo politico. Un tanto risulta non solo da una attenta lettura della legge, ma è confermato dalla relazione in I commissione del Senato (pag. 19). Trattandosi di elemento del procedimento e non successivo, è palese che non possa configurarsi quale controllo.

L'obbligatorietà del parere è ribadita dalla Circolare del Ministero dell'Interno.

Qualora detti pareri fossero di contenuto negativo, in virtù di un principio generale in materia di atti amministrativi, necessiteranno di adeguata motivazione.

La disposizione risulta immediatamente applicabile.

Infine, si noti la differenza di valore giuridico e di conseguenze con l'attestazione prevista dall'articolo 55, comma 5 in ordine alla copertura finanziaria, la cui assenza diviene elemento essenziale dell'atto che produce nullità dello stesso.

4. L'istituto del parere sugli atti deliberativi rientra evidentemente in **un orizzonte più ampio e complesso diretto ad attribuire a determinati soggetti compiti precisi, rilievo e importanza sostanziale e, di conseguenza, una maggiore responsabilità.**

Il fondamentale principio, cardine della disciplina dei rapporti tra organi elettivi ed apparato burocratico, è esternato nella seconda parte dell'articolo 51, comma 2 che così recita: " **i poteri di indirizzo e di controllo spettano agli organi elettivi mentre la gestione amministrativa è attribuita ai dirigenti**".

Lo statuto e i regolamenti dovranno uniformarsi a detto fondamentale principio nel determinare i criteri e le norme con le quali affidare ai dirigenti la direzione degli uffici e dei servizi.

Come si comprende facilmente, il ruolo decisivo della dirigenza diviene, pertanto, l'obiettivo principale di queste disposizioni, rappresentando anche il criterio fondamentale di natura interpretativa.

In questa ottica, allora, è ragionevole leggere tutta una serie di norme contenute soprattutto nell'articolo 51.

Si pensi alla evidente precisazione circa i compiti di direzione, oppure a determinate funzioni di rilevanza esterna attribuite ai dirigenti, o ancora la responsabilità degli stessi in ordine all'efficienza della gestione.

5. Al fine di raggiungere detto obiettivo, il legislatore ha voluto prevedere, tra l'altro, la possibilità non solo del conferimento a tempo determinato di incarichi di direzione di aree funzionali, ma anche **la possibilità di stipulare contratti a tempo determinato sia di diritto pubblico che di diritto privato** (articolo 51, comma 5).

6. **Non si può, però, dimenticare che la Circolare del Ministero in data 7 giugno 1990, precisa che le norme di cui all'articolo 51 entreranno in vigore solo dopo l'approvazione dello statuto e del relativo regolamento.**

7. L'articolo 52, poi, è dedicato ai **segretari comunali e** provinciali, e prevede l'istituzione di uno specifico albo nazionale, territorialmente articolato, che sarà disciplinato con successiva legge.

Dell'intero articolo sopracitato, appare evidente che il solo **comma 3** può avere una qualche immediata applicazione, determinando compiutamente le competenze dei segretari.

Di significativo rilievo risulta **la sovrintendenza allo svolgimento delle funzioni dei dirigenti**, utilizzando lo stesso termine già indicato per il Capo dell'amministrazione.

E' chiaro che sebbene il termine risulti identico, i significati dovranno essere differenziati, principalmente per effetto del già citato principio sancito dal comma 2 dell'articolo 51, e dalla circostanza che il segretario deve rispettare le direttive impartite dal sindaco o dal presidente della provincia.

Senza ulteriori specificazioni, detta sovrintendenza si esplica principalmente in funzioni di coordinamento e di alta amministrazione nei limiti dei compiti affidati quale struttura burocratica.

Tra i compiti, inoltre, assegnati al segretario comunale o

provinciale assume interesse **la partecipazione dello stesso alle riunioni della giunta e del consiglio,** in un significato dinamico.

In futuro, purchè previsto dallo statuto, lo stesso segretario potrà non avere l'obbligo di curare personalmente la verbalizzazione dell'attività degli organi collegiali.

8. **In materia di responsabilità**, innanzitutto si stabilisce il rinvio alle disposizioni vigenti per gli impiegati civili dello Stato (articolo 58, comma 1).

Di particolare rilievo anche innovativo, risulta la disposizione di cui al comma 3, che statuisce esplicitamente **la responsabilità personale e in solido dei componenti degli organi di controllo per i danni arrecati con dolo e colpa** grave nei confronti degli enti locali.

M) FINANZA LOCALE

1. La legge in argomento ha introdotto notevoli innovazioni alla normativa concernente la finanza e la contabilità degli enti locali, stabilendo il principio che l'ordinamento della finanza locale è riservato alla legge (articolo 54).

Pertanto, i tributi potranno e dovranno essere istituiti dai comuni e dalle province soltanto qualora fossero previsti e consentiti da apposite disposizioni di legge statale.

2. Di notevole rilievo appare la previsione secondo la quale l'ammontare complessivo dei trasferimenti e dei fondi spettanti agli enti locali è determinato in base a parametri fissati dalla legge per ciascuno degli anni previsti dal bilancio pluriennale dello Stato e non è riducibile nel triennio (articolo 54, comma 11).

Infatti, non va dimenticato che la mancata autonomia finanziaria e la totale dipendenza dai trasferimenti statali, privi di certezza, determinati anno per anno con le leggi finanziarie, impediscono l'esercizio di una reale programmazione delle risorse con un minimo di credibilità.

La finanza locale, garantita l'autonomia finanziaria, intesa come quantità di risorse adeguate ad assolvere ai compiti attribuiti dalla legge agli enti locali, si fonda pertanto sui trasferimenti e sui proventi dell'autonomia impositiva.

Al comma 4 del citato articolo, vengono elencate le entrate che costituiscono la finanza locale, quali le imposte, le tasse, i trasferimenti etc.

Altresì, va segnalata la seconda parte del comma 8, in cui è stabilito che lo Stato e le regioni, qualora prevedano ex lege casi di gratuità nei servizi di competenza dei comuni e delle province, ovvero fissino prezzi e tariffe inferiori al costo effettivo delle prestazioni, debbano garantire agli enti medesimi risorse finanziarie compensative.

3. Il successivo articolo 55, al comma 1, ribadisce che l'ordinamento finanziario e contabile degli enti locali è riservato alla legge dello Stato, al fine di evitare che le regioni introducano modifiche e per mantenere criteri uniformi sull'intero territorio nazionale.

4. In materia di bilancio e di conto consuntivo degli enti locali, il sopracitato articolo, stabilisce una serie di norme dirette a fissare termini perentori per la loro adozione, anticipandoli in relazione all'anno solare in confronto all'attuale normativa.

In particolare, i bilanci dovranno essere deliberati non più entro il 15 dicembre, ma entro il 31 ottobre di ogni anno, mentre l'adozione della deliberazione relativa al conto consuntivo è anticipata dal 30 settembre al 30 giugno.

Particolare rilevanza assume il comma 5 nel quale viene stabilito che gli impegni di spesa non possono essere assunti

senza **attestazione della relativa copertura finanziaria da parte del responsabile del servizio finanziario**, la cui mancanza comporta la nullità ipso iure dell'atto stesso.

5. A differenza della vigente legislazione che prevede l'adozione del bilancio pluriennale soltanto per le province e per i comuni capoluogo o con popolazione superiore a 20 mila abitanti, la riforma stabilisce genericamente tale obbligo senza alcuna distinzione.

6. Ulteriore innovazione risulta dal comma 6 dell'articolo 55, effetto di un emendamento approvato dal Senato, che **introduce la rilevabilità dei risultati di gestione mediante contabilità economica e dimostrati nel rendiconto.**

7. L'articolo 56, dedicato alle **deliberazioni a contrattare e alle relative procedure**, potrà comportare alcuni problemi di ordine interpretativo.

Pare che la disposizione possa essere letta come semplice razionalizzazione dell'esistente, eventualmente con l'aggiunta ex novo della motivazione della opzione in ordine alle modalità di scelta del contraente.

Infatti, lo stabilire che prima della stipulazione di un contratto, l'ente dovrà deliberare indicando il fine, l'oggetto, la forma, le clausole e le modalità di scelta del contraente, significa in altre parole ribadire un principio già esistente, per il quale ogni manifestazione di volontà in materia deve risultare esternata con atto deliberativo e deve contenere per analogia gli elementi essenziali sotto pena di nullità previsti per i contratti in genere dall'articolo 1321 e seguenti del Codice Civile.

8. In conclusione, circa la finanza locale assume notevole rilievo l'articolo 57 destinato a disciplinare **la revisione economico-finanziaria, attraverso l'istituzione di un collegio dei revisori dei conti, esterno all'amministrazione.**

Tale collegio, nei soli comuni con popolazione inferiore ai 5000 abitanti, è sostituito da **un organo monocratico (comma 8).**

La scelta dei soggetti chiamati a svolgere detto compito potrà essere fatta tra coloro che possiedono determinati requisiti previsti esplicitamente dalla legge in argomento.

Il collegio o l'organo monocratico indicheranno rilievi e proposte per una migliore efficienza produttiva ed economica della gestione dell'ente locale.

I revisori, inoltre, risponderanno, a differenza dell'attuale regime, della verità delle loro attestazioni e dovranno adempiere al loro compito con la diligenza del mandatario.

N) DISPOSIZIONI FINALI E TRANSITORIE

1. Avendo, lungo la presentazione della riforma, richiamato indirettamente le disposizioni transitorie, soprattutto in ordine alle entrate in vigore differenziate, in questa sede appare opportuno soffermarsi esclusivamente sulle norme relative all'abrogazione delle precedenti leggi, ricordando che **la legge è entrata in vigore nel suo complesso il giorno successivo alla pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale**, e quindi il 13 giugno 1990.

2. **L'articolo 64** prevede, innanzitutto l'abrogazione esplicita dei tre testi normativi fondamentali fino ad oggi in vigore in materia di enti locali, facendo salvi soltanto gli articoli esplicitamente citati.

Inoltre, con il comma 2, **si stabilisce il principio che tutte le altre norme incompatibili con la presente legge sono abrogate, salvo diversa determinazione esplicita.**

3. **Le norme che rimangono in vigore riguardano:**

- le tesorerie (articoli 166 e seguenti del Regolamento del 1911),
- le cauzioni prestate per i contratti (articoli 179 e seguenti),
- la convocazione dei consigli, il loro quorum, l'astensione obbligatoria (articoli 125, 127, 289 e 290 del TULCP del 1915),
- il potere di annullamento del Governo (articolo 6 del TULCP del 1934),
- gli organi periferici del Ministero dell'Interno (articoli 18 e seguenti),
- i beni degli enti locali (articolo 84), i contratti (articolo 87), la possibilità di rogare da parte dei segretari comunali e provinciali (articoli 89, 93, 140 e 142),
- il servizio di tesoreria del comune e della provincia (articoli 96 e 147),
- alcune contravvenzioni (articoli 106 e seguenti, e 155)
- infine alcuni aspetti connessi con la commissione centrale per la finanza locale.

PARTE SECONDA

A) PRECISAZIONI GENERALI IN ORDINE ALLE QUESTIONI PROBLEMATICHE

1. A questo punto della presente circolare, appare utile esaminare con attenzione alcune **questioni problematiche** che emergono dalla lettura della legge 142/1990, al fine di una prima individuazione, ove possibile, di precisazioni e di interpretazioni.

2. E' opportuno, però, soffermarsi su alcuni **aspetti di carattere generale** riguardanti questioni con valore certamente pregiudiziale.

Primariamente è doveroso chiarire il valore della specialità autonomistica della nostra Regione e quindi del **rapporto tra detta normativa generale e la potestà attribuita dallo statuto speciale al Friuli Venezia Giulia.**

L'articolo 1, comma 2, stabilendo la non applicazione nei territori delle regioni a statuto speciale delle **norme della legge, qualora fossero incompatibili con le attribuzioni previste dai rispettivi statuti e dalle disposizioni di attuazione,** giustifica l'importanza del problema e dovrà indirizzare l'itinerario interpretativo più corretto per tutta la legge di riforma.

3. La potestà regionale e l'ampiezza dell'autonomia risultano differenziati a seconda della materia oggetto delle disposizioni di legge.

Come è noto, in ordine ad alcune materie, quali **l'ordinamento e le circoscrizioni dei Comuni, ai sensi dell'articolo 5, comma 1, numero 5** dello Statuto, **il Friuli Venezia Giulia possiede una competenza legislativa secondaria.**

Inoltre, assume rilievo in materia l'articolo 59 dello statuto di autonomia che dichiara che "le province e i comuni della regione sono enti autonomi ed hanno ordinamenti e funzioni stabilite dalle leggi dello Stato e della regione".

Le norme di attuazione sono contenute nel DPR 9 agosto 1966, n. 834 e da ultimo nell'articolo 5 del DPR 15 gennaio 1987 n. 469.

La medesima competenza legislativa secondaria è attribuita **in ordine alla disciplina dei controlli** ai sensi dello stesso articolo 5, comma 1, n. 4 e dell'articolo 60 dello Statuto, che hanno trovato nel DPR 26 giugno 1965 n. 960 il principale contenitore di norme di attuazione.

Detto articolo 60 così recita: " il controllo sugli atti degli enti locali è esercitato da organi della Regione nei modi e nei limiti stabiliti con legge regionale in armonia con i principi delle leggi dello Stato".

In virtù delle norme di cui sopra **è stata approvata la legge 3 agosto 1977 n. 48 che disciplina tuttora la materia.**

Competenza ancora più ampia, ai sensi dell'articolo 4 n.2 dello Statuto di autonomia, è prevista per la disciplina delle comunità montane.

4. In via preliminare, quindi, come già si è avuto modo di anticipare, la normativa regionale in vigore attualmente, e cioè la legge 3 agosto 1977, n. 48, deve considerarsi valida a tutti gli effetti, fino che la Regione non provveda a modificarla.

Pertanto, per gli Enti della nostra Regione devono continuarsi ad applicare gli istituti ivi compresi, anche qualora fossero in contrasto con la nuova legge, e ciò per effetto del principio sancito dall'articolo 1, comma 2 della legge 142/1990.

In proposito, ad ogni buon conto, non si può non richiamare quanto detto circa l'articolo 61, comma 4 per le sole Regioni a statuto ordinario.

5. Spetterà alla Regione Friuli Venezia Giulia, quale prima incombenza verificare con attenzione quali norme rappresentino principi generali a cui la legislazione regionale futura dovrà armonizzarsi.

6. **Così pure rimane in vigore l'intera normativa regionale in materia di comunità montane fino a diversa determinazione del legislatore regionale.**

B) DIRITTO TRANSITORIO

1. In relazione ad alcuni specifici istituti, e per evidente previsione di un diritto transitorio, vale la pena immediatamente di esaminare una questione fondamentale rappresentata dalla determinazione con la massima precisione del momento di applicazione della nuova normativa, dopo l'entrata in vigore della legge.

2. Anche come orientamento generale, assume particolare rilievo ed importanza, primariamente il disposto di cui all'articolo 59, comma 2.

Infatti, la corretta interpretazione di detta norma potrà orientare la soluzione di diversi casi concreti e di immediata applicazione, dopo l'entrata in vigore della legge in argomento.

L'articolo in questione così recita: **"sino all'entrata in vigore dello statuto , limitatamente alle materie e discipline ad esso espressamente demandate, continuano ad applicarsi le norme vigenti alla data di entrata in vigore della presente legge in quanto con essa compatibili."**

La stessa Circolare ministeriale precisa che la fase di diritto transitorio riguarda, tra l'altro, l'organizzazione ed il funzionamento degli enti.

Se ne deduce, come criterio ermeneutico generale, che ogni qualvolta un istituto precedentemente disciplinato dalla vecchia normativa abrogata, risulti direttamente o implicitamente demandato alla ampia potestà statutaria dell'ente, e nessuna disposizione sia prevista nella legge 142/1990, saranno ancora valide le norme dei Testi Unici del 1915 e del 1934 **e del Regolamento del 1911**, compatibilmente ai principi fissati dalla riforma.

In proposito, risulta opportuno che in fase di applicazione le Amministrazioni locali pongano la massima attenzione al **rapporto di compatibilità.**

3. In tal modo è possibile individuare una corretta interpretazione, per esempio, nelle ipotesi relative alla regolamentazione delle modalità di svolgimento delle sedute degli organi collegiali, come la determinazione delle maggioranze semplici o qualificate, il voto palese o segreto, la non pubblicità delle sedute della giunta, i criteri di determinazione dell'anzianità dei componenti della giunta medesima.

Come si è anticipato, l'applicabilità di dette disposizioni trova però evidenti limitazioni, di cui la prima è rappresentata dal termine di entrata in vigore dello statuto, che dovrà disciplinarne le fattispecie.

In secondo luogo, le norme previgenti devono combinarsi con le norme esplicite e con i principi sanciti dalla legge di riforma, al fine di verificarne la compatibilità.

Sempre in relazione ai casi evidenziati, il voto segreto sarà immediatamente vietato per l'elezione degli organi di

governo per esplicita statuizione dell'articolo 34, mentre rimane in vigore per tutte le altre ipotesi riguardanti persone.

4. In merito alla **problematica relativa alla sostituzione del Capo dell'amministrazione** è plausibile ritenere che si tratti di un aspetto di natura organizzatoria e quindi, a regime, demandato alla potestà statutaria ai sensi dell'articolo 4 della legge 142.

Di conseguenza, in virtù dell'articolo 59, comma 2, vige un diritto transitorio fino all'adozione dello statuto che rinvia alla precedente normativa che prevedeva in realtà due possibili figure distinte:

a) un sostituto istituzionale necessario rappresentato dal cosiddetto assessore anziano che veniva determinato ex lege. Circa questa figura, pertanto, l'anzianità si deve risolvere avendo in mente l'articolo 282 del TULCP del 1915 combinato con l'intero articolo 13 del TULCP 1934, applicando soltanto le parti che concretamente risultino utilizzabili, e quindi in ultima istanza il solo criterio dell'età. Ciò fino al momento in cui lo statuto non disciplinerà specificatamente la questione;

b) la eventualità che, in base alla potestà di delega del sindaco o del presidente della provincia (atto potestativo), gli stessi emettano un provvedimento con il quale si individui un assessore sostituto (la figura del c.d. vice sindaco o vice presidente). In proposito la delega, possibile in base all'applicazione delle norme precedenti, sarà contenuta nei limiti delle nuove competenze affidate ai capi delle amministrazioni, potendo un soggetto delegare solo le competenze che possiede.

5. Nell'ambito dell'attuale problematica, sorge anche il quesito circa la competenza alla verbalizzazione delle sedute. In conseguenza del silenzio normativo, sino all'adozione dello statuto, continuano ad applicarsi gli articoli 300 e seguenti del TULCP del 1915.

6. In questo contesto, si inserisce il problema dell'assenza di una esplicita disposizione sulla **possibilità di delegare ai componenti della giunta la trattazione di funzioni proprie**, da parte del sindaco o del presidente della provincia

Al riguardo, può precisarsi che, trattandosi di norma organizzatoria, la disciplina è demandata allo statuto.

Pertanto, è da ritenere che continui a sussistere, ai sensi dell'articolo 67 del Regolamento del 1911, la possibilità di delega agli assessori sia pure con le limitazioni derivanti dai principi stabiliti in ordine alle competenze del Capo dell'Amministrazione, come si è avuto modo di precisare per la figura del sostituto.

Il sindaco o il presidente della provincia potranno delegare la trattazione di determinate materie avendo riguardo ai propri poteri di indirizzo e controllo e al nuovo

concetto della sovraintendenza.

7. Nel riprendere il principio ermeneutico, **per tutte le questioni di ordine organizzativo e funzionale si dovrà operare con la metodologia sovrapresentata, al fine di evitare la possibilità di ipotizzare qualsiasi presunta lacuna.**

Diversamente potrebbe verificarsi inevitabilmente una paralisi delle amministrazioni locali soprattutto nell'esercizio delle attività quotidiane e di particolare frequenza.

Tale possibile operazione ermeneutica cesserà di operare con l'approvazione dello statuto, che dovrà obbligatoriamente regolare ogni ipotesi non direttamente disciplinata dalla legge.

8. Altro fondamentale **criterio per la fase transitoria è rappresentato dall'articolo 64, comma 2,** che prevede l'abrogazione di tutte le altre disposizioni con essa incompatibili, salvo che la legge in argomento preveda tempi diversi per la cessazione della loro efficacia.

Pertanto, le leggi speciali precedenti alla 142/1990, che disciplinino istituti non regolati che non siano in contrasto con i principi della riforma, rimangono in vita e continuano ad applicarsi.

Si pensi, ad esempio, alla questione della **prorogatio del consiglio**, che potrebbe validamente interpretarsi produttrice di effetti fino alla convalida dei nuovi consiglieri.

Appare evidente, per gli organi di governo, che sopravvive l'articolo 8, ultimo comma del DPR 16 maggio 1960, n. 570 e pertanto, nei limiti indicati dalla nuova legge, il sindaco e la giunta si considerano prorogati fino all'elezione dei nuovi.

Così pure rimangono in vigore le disposizioni anche rinviate dalla stessa legge 142, come per esempio avviene ai sensi dell'articolo 31, comma 1, in merito alla legge 154/1981.

9. La problematica del diritto transitorio riguarda in maniera rilevante anche **le modalità relative alle elezioni degli organi di governo, per effetto di una precisa disposizione contenuta nell'articolo 59, comma 3.**

Nell'anticipare brevemente la questione, si richiama la Circolare del Ministero dell'Interno del 7 giugno 1990, che in primis è giunta alla conclusione che dovranno applicare la nuova normativa le amministrazioni locali che non avessero dopo il 6 maggio proceduto all'elezione del sindaco o del presidente della provincia e della giunta, oltre a quelle che per qualsiasi causa dovessero trovarsi nelle condizioni di procedere a dette elezioni.

Nel caso di semplice surrogazione di singoli componenti si dovrà, invece, procedere in base all'articolo 37, comma 6, combinato con l'evidente principio del voto palese.

Per gli enti che non si trovino in queste condizioni non

sussiste alcun obbligo a rinnovare i propri organi, per effetto dei principi evidenziati pure dal Ministero dell'Interno.

Quindi, in tali casi, la elezione è da considerarsi stabilmente consolidata.

10 Il particolare regime transitorio trova applicazione anche in altre situazioni, per effetto del già rappresentato principio secondo il quale solo con l'adozione dello statuto tutta una serie di fattispecie potranno in concreto operare effettivamente.

Si pensi agli istituti relativi al Capo VII (Servizi) oppure alle norme di cui all'articolo 51 (Organizzazione degli uffici e del personale), per esplicita dichiarazione della stessa circolare ministeriale.

Ciò vale anche per i Consorzi, in base al combinato disposto degli articoli 60, comma 1 e 59, comma 2.

C) LIMITI ED ESERCIZIO DELLA POTESTA' STATUTARIA E DETERMINAZIONE DELLE ATTRIBUZIONE AGLI ORGANI

1. Si è avuto modo di affermare l'importanza dell'innovazione dello statuto e pertanto, appare opportuno richiamare la questione circa l'ampiezza della potestà statutaria, atteso il valore che questa legge generale di principi attribuisce a tale istituto.

Si ribadisce, in termini generali, che **il Comune e la Provincia nell'esercizio della autonomia statutaria potranno disciplinare tutte le questioni non regolate dalla legge** e certamente quelle sulle quali la legge non ne vieti la disciplina con lo statuto.

2. Nel rinviare al futuro l'esame di altre questioni particolari in ordine ai limiti della potestà statutaria, appare necessario per ora soffermare l'attenzione al solo **problema relativo alla determinazione delle attribuzioni degli organi dell'ente, collegandolo di conseguenza ai limiti della competenza deliberativa dei consigli.**

In proposito, appare necessario per prima cosa porre in correlazione la disposizione di cui all'articolo 32, comma 2 con il successivo articolo 35, in ordine alle competenze dei due organi collegiali.

Assumono particolare rilevanza alcuni termini usati dal legislatore, del resto frutto di progressive e spesso non coordinate modificazioni o integrazioni intervenute durante l'iter legislativo. L'articolo 32 dichiara esplicitamente che "il consiglio ha competenza limitatamente ai seguenti atti".

Sempre per effetto di integrazioni successive, l'articolo 35, determina in via residuale le competenze della Giunta, individuando due diversi ambiti di limitazione:

- gli atti che non siano riservati dalla legge al consiglio;
- gli atti che non rientrino nelle competenze del sindaco o del presidente della provincia, o di altri organi atipici.

La seconda categoria di atti viene determinata dalla legge o dallo statuto.

Risulta più che palese, pertanto, che **la potestà statutaria in materia** è limitata alla definizione e alla distribuzione delle **competenze tra giunta e organo monocratico oppure tra questi e gli altri organi atipici.**

Un tale ragionamento, suffragato dagli atti parlamentari, porta alla tesi più che certa secondo la quale la competenza dei consigli può essere determinata soltanto dalla legge.

Pertanto **il primo insuperabile limite del potere statutario in materia di determinazione delle attribuzioni agli organi è rappresentato dalla tassatività delle competenze dei consigli.**

3. Collegata con quanto sopra appare la questione circa la determinazione delle **funzioni del sindaco o del presidente della provincia**, la cui individuazione è rimessa anche

all'esercizio della facoltà statutaria.

Resta inteso che detta facoltà trova il proprio limite negli atti riservati dalla legge al consiglio e in quegli ulteriori atti che per loro natura debbono essere adottati da un organo collegiale.

4. Quanto detto nei precedenti paragrafi influenzerà la interpretazione più corretta in ordine alla determinazione precisa delle competenze dei consigli, che verrà esaminata tra breve.

5. Infine, con lo statuto l'ente dovrà determinare tutta una serie di fondamentali scelte alcune obbligatoriamente, altre facoltativamente.

Si rimanda in proposito all'elenco già evidenziato nella prima parte di questa Circolare al Capitolo B).

D) LE COMPETENZE DEI CONSIGLI E DELLE GIUNTE

1. Sicuramente uno dei **nodi interpretativi** più difficili e insieme importanti riguarda l'ampiezza delle competenze del consiglio.

Tra i singoli aspetti connessi con detta fondamentale questione è utile riproporre i seguenti quesiti, inseriti nel medesimo contesto problematico e precisamente:

- la possibilità di una potestà di delega in capo al consiglio, sia con specifico atto deliberativo o con lo statuto;
- la possibilità che il consiglio adotti atti in materie o ambiti non rientranti nell'elenco di cui all'articolo 32.

2. Si è già avuto modo di esplicitare che **la competenza dei consigli comunali e provinciali e la distribuzione delle competenze tra questi e le giunte risultano determinati esclusivamente dalla legge.**

In virtù del combinato disposto degli articoli 32 e 35 della legge 8 giugno 1990, n. 142, infatti, gli atti di competenza dei consigli sono riservati alla manifestazione di volontà della legge, non potendo in alcun modo, neppure attraverso l'istituto dello statuto, l'ente provvedere in difformità.

3. Se ne deduce in via preliminare il principio della incompetenza assoluta qualora un organo diverso adotti atti riservati alla competenza del consiglio, salvo le esplicite eccezioni indicate dalla legge.

Il siffatto principio vale anche nell'ipotesi inversa, qualora, cioè, il consiglio deliberi su materie non riservate alla sua competenza.

4. L'aver definito tassativo l'elenco in esame e aver individuato che lo statuto può determinare competenze per tutti gli organi tranne che per il consiglio, conferma che non è percorribile l'ipotesi di una delega alla giunta degli atti che la legge stessa riserva all'organo assembleare.

5. Anticipate dette questioni, appare possibile individuare una prima classificazione degli atti di competenza dei consigli, basata sull'allocazione della riserva di legge:

a) atti elencati nell'articolo 32 della Legge 142;
b) atti non elencati in detto articolo, ma indicati nella medesima legge di riforma.

6. L'esame della categoria di cui alla lettera a) comporta alcune complesse interpretazioni.

In primis, appare fondamentale che ogni operazione ermeneutica in materia tenga conto della ratio del legislatore, in base alla quale l'attività dei consigli comunali e provinciali si configura esclusivamente in compiti di indirizzo e di controllo politico-amministrativo

dell'ente.

L'articolo 32 qualifica quali atti fondamentali riservati alla competenza dei consigli, innanzitutto gli atti con contenuto regolamentare, oltre al principale atto dell'ente che è lo statuto (lettera a).

Anticipato un tanto, è possibile estrapolare specificamente le singole ipotesi indicate dalla legge 142:

- lo statuto dell'ente e le relative modifiche (circa il contenuto vedasi in primo luogo l'articolo 4);
- lo statuto dell'azienda speciale (vedasi articolo 23);
- i regolamenti dell'ente;
- l'ordinamento degli uffici e dei servizi;
- i programmi;
- le relazioni previsionali e programmatiche;
- i piani finanziari e i programmi di opere pubbliche;
- i bilanci e le variazioni ad essi;
- i conti consuntivi;
- i piani territoriali e urbanistici, i programmi di attuazione e le deroghe;
- i pareri nelle materie di cui alla lettera b) dell'articolo 32;
- la disciplina dello stato giuridico del personale;
- la disciplina delle assunzioni del personale;
- le piante organiche e le sue variazioni;
- le convenzioni previste dall'articolo 24;
- la costituzione e la modificazione delle forme associative, quali i consorzi, le unioni etc.;
- l'istituzione, i compiti e le norme sul funzionamento degli organismi di partecipazione e di decentramento regolati dagli articoli 6, 7, 8 e 13;
- l'assunzione diretta di pubblici servizi di cui all'articolo 22;
- la costituzione delle istituzioni;
- la costituzione delle aziende speciali;
- la concessione di pubblici servizi;
- la partecipazione dell'ente a società di capitali;
- l'affidamento di attività o di servizi mediante convenzione;
- l'istituzione e l'ordinamento dei tributi;
- la disciplina generale delle tariffe per la fruizione dei beni e dei servizi;
- la determinazione degli indirizzi da osservare da parte:
  - a) delle aziende speciali;
  - b) degli enti dipendenti;
  - c) degli enti sovvenzionati;
  - d) degli enti vigilati;
- la contrazione di mutui;
- l'emissione di prestiti obbligazionari;
- le spese che impegnino il bilancio per gli esercizi successivi, con esclusione di quelle relative alle locazioni immobiliari o alle somministrazioni e forniture di beni e servizi a carattere continuativo;
- gli acquisti, le alienazioni e le permute immobiliari

non previste espressamente in atti fondamentali del consiglio oppure che non siano di mera esecuzione o ancora che non rientrino nella ordinaria amministrazione di altri organi;
- con i medesimi limiti di cui sopra, gli appalti e le concessioni;
- la nomina, la designazione e la revoca dei propri rappresentanti presso:
  a) enti operanti nell'ambito del proprio territorio;
  b) enti dipendenti;
  c) enti controllati;
  d) aziende o istituzioni operanti nell'ambito del proprio territorio;
  e) aziende o istituzioni dipendenti o controllate.

Del dettagliato elenco, rivestono una particolare difficoltà ermeneutica soprattutto gli atti indicati alla lettera m) e l'affidamento di cui alla lettera f).

Di converso, tra gli atti di cui alla lettera b), i programmi rappresentano probabilmente la chiave di volta non solo di una scelta legislativa innovativa sulla natura dell'attività politica dei consigli, ma anche il criterio per interpretare correttamente la già citata ipotesi della lettera m).

Pertanto, saranno di competenza dei consigli gli acquisti immobiliari, le alienazioni immobiliari, le relative permute, gli appalti e le concessioni, qualora in atti come i programmi di opere pubbliche, o i bilanci etc., non sia stata espressamente esternata la volontà di realizzare dette attività.

E' evidente che qualora l'opera pubblica fosse prevista in in un atto fondamentale del consiglio, tutti gli atti necessari per la sua realizzazione spettano alla giunta.

In ordine al caso di cui alla lettera f), la qualificazione di affidamento di attività o di servizi mediante convenzione, si riferisce ad attività di natura continuativa.

In materia di personale, atteso il tenore della lettera c), spetterà alla giunta - tra le altre incombenze - il compito di applicare i contratti di lavoro, di deliberare l'assunzione del personale, la loro dispensa dal servizio etc.

7. In merito alla **categoria di cui alla lettera b)**, è possibile presentare, a titolo orientativo, il seguente elenco:

- elezione del sindaco (o del presidente della provincia) e della giunta attraverso il documento programmatico (articolo 34);
- approvazione o rigetto della mozione di sfiducia costruttiva (articolo 37);
- revoca e sostituzione di singoli assessori (articolo 37, comma 6);

- ratifica dell'adesione del sindaco ad accordi di programma che comportino variazione degli strumenti urbanistici (articolo 27, comma 5);
- elezione del collegio dei revisori dei conti o del revisore (articolo 57);
- approvazione dell'atto costitutivo dell'unione dei comuni (articolo 26, comma 3);
- individuazione di indirizzi in ordine al coordinamento degli orari degli esercizi commerciali dei servizi pubblici, nonchè agli orari di apertura al pubblico degli uffici (articolo 36, comma 3).

8. Un'ultima questione relativa agli atti del consiglio, e in parte rilevante anche per le giunte, è data dalla **determinazione della maggioranza necessaria per l'adozione dei singoli atti deliberativi.**

L'orientamento ermeneutico corretto è quello di ritenere che nelle ipotesi non disciplinate dalla legge 142, lo statuto dell'ente potrà determinare proprie regole, in conformità ai principi della legge stessa e di altre leggi ancora in vigore.

Fino all'approvazione dello statuto, trova applicazione l'articolo 59, comma 2: quindi le disposizioni del previgente ordinamento conservano efficacia in quanto compatibili e di conseguenza deve ritenersi sufficiente la maggioranza assoluta dei votanti, qualora nessuna norma regolasse una determinata fattispecie.

Infine, si ricorda che la legge 8 giugno 1990 n. 142 indica alcune maggioranze speciali, quali quelle per l'adozione dello statuto, oppure la maggioranza assoluta dei componenti assegnati nei casi di elezione degli organi esecutivi, la mozione di sfiducia costruttiva, l'atto costitutivo dell'unione dei comuni.

E) ALTRE QUESTIONI

Si reputa, ora, opportuno esaminare una serie di singole questioni specifiche, rientranti in una prima casistica, che la Direzione regionale degli enti locali ha individuato in base anche alle richieste delle Amministrazioni comunali e provinciali della nostra Regione.

1. FINANZA E CONTABILITA' (capo XIV)

In proposito appare indispensabile richiamare l'affermazione assunta nella **Circolare ministeriale** che, prima di esaminare le singole disposizioni relative alla finanza locale, così recita: " dal punto di vista generale si può dire che restano in vigore le norme attuali fino all'approvazione della disciplina organica della materia", **ai sensi dell'articolo 59, comma 5 della legge 142/1990.**

2. RATIFICA DI ATTI ADOTTATI PRECEDENTEMENTE ALL'ENTRATA IN VIGORE DELLA LEGGE.

Il quesito riguarda **le deliberazioni assunte dalla giunta - prima dell'entrata in vigore della legge - in virtù dell'articolo 140** del TULCP **ora abrogato, e non ancora ratificate dal Consiglio**. Problema di notevole ampiezza anche quantitativa, attesa la circostanza che ben 183 comuni e 2 province della Regione, hanno rinnovato i consigli con l'elezione del 6 maggio e pertanto dalla data di indizione dei comizi elettorali non si sono potuti riunire gli organi assembleari, con conseguente attività delle sole giunte.

L'argomento potrebbe presentare due diverse fattispecie:
- deliberazioni in materie passate alla competenza della giunta;
- deliberazioni in materie rimaste di competenza del consiglio.

In realtà l'obbligo della ratifica, in entrambe le ipotesi, si basa sul principio "tempus regit actum" e sulla qualificazione di atto sottoposto a condizione risolutiva e pertanto il suo procedimento è completo soltanto con la ratifica. Quindi, avendo avuto inizio il procedimento complesso prima dell'entrata in vigore della legge, deve applicarsi il vecchio regime anche per la ratifica.

3. CONTROLLO DEGLI ATTI DI ORGANI MONOCRATICI E DEGLI ORGANI ATIPICI

Di particolare rilevanza è la questione in ordine al **controllo di legittimità degli atti degli organi atipici**, che sono quasi tutti anche organi monocratici.

Detto problema, inoltre, si pone anche in ordine agli atti adottati in base al potere sostitutivo ai sensi dell'articolo 36, comma 5.

Nel ribadire che la normativa regionale di cui alla legge 48/1977 continua a disciplinare la materia, si richiama l'orientamento giurisprudenziale, citato pure nella Circolare ministeriale, in base al quale restano esclusi dai controlli gli atti degli organi individuali, nonchè quelli che con lo statuto saranno affidati agli organi atipici come i dirigenti degli enti.

Nel caso specifico della nomina da parte del sindaco in base al potere sostitutivo, anche detti atti seguiranno la medesima via della non assoggettibilità al controllo.

4. PARERI DI CUI ALL'ARTICOLO 53

Come si è già anticipato, i **pareri** previsti dall'articolo 53 non sono vincolanti per l'organo elettivo, ma hanno natura obbligatoria e dovranno essere espressi immediatamente dall'entrata in vigore della legge.

Il parere ha natura "tecnica" e quindi è di competenza del soggetto responsabile del servizio.

Il parere viene espresso sulla proposta e non successivamente all'approvazione dell'atto deliberativo, trattandosi di elemento del procedimento e non essendo assolutamente atto di controllo.

L'oggetto del parere riguarda la sola regolarità tecnica e contabile della proposta di deliberazione per quanto riguarda i responsabili dei rispettivi servizi, mentre riguarda il solo profilo di legittimità per il segretario. Pertanto, detti pareri non incidono sul merito o sull'opportunità, essendo tale aspetto riservato alla discrezionalità degli organi elettivi.

Negli atti deliberativi dovranno essere inseriti detti pareri, che qualora fossero di contenuto negativo vanno motivati, sempre sotto il profilo di legittimità o di regolarità tecnica e contabile.

5. ELEZIONE ORGANI DI GOVERNO

Il consigliere anziano, competente a disporre la convocazione del consiglio comunale, ai sensi dell'articolo 34, comma 5, nel caso di prima elezione dopo il rinnovo dei consigli, può stabilire solo la data della prima seduta.

Di converso, qualora prima dell'entrata in vigore della legge, si fosse già provveduto all'elezione del sindaco e della giunta, non è necessario approvare successivamente il documento programmatico.

Affinchè si verifichi la condizione prevista dalla legge per lo scioglimento dei consigli a causa della non elezione degli organi esecutivi, oltre al termine perentorio di 60 giorni, è necessario che siano state effettuate infruttuosamente non tre sedute, ma tre votazioni, in distinte sedute.

Qualora venissero presentati più documenti programmatici, va votato per primo il documento che in ordine di tempo è stato presentato prima.

Una eventuale votazione su diversi documenti, presentati contestualmente, deve intendersi come un'unica operazione di voto, ai fini della consumazione del potere di elezione tramite le tre sole votazioni.

6. QUESTIONI GIA' RISOLTE CON LA NOTA IN DATA 15.06.1990

Infine, appare opportuno richiamare quanto contenuto nella precedente lettera circolare del 15 giugno u.s., con la quale sono state indicate alcune precisazioni di carattere urgente sulle seguenti questioni:

a) **il termine per l'elezione dei sindaci, dei presidenti delle province e delle giunte;**

b) **la vigenza della legge regionale 3 agosto 1977, n.48 in merito alla attività di controllo sugli atti degli enti locali;**

c) le disposizioni relative alla **nomina dei rappresentanti dell'ente presso** enti, aziende o istituzioni operanti **nell'ambito del rispettivo territorio ovvero da essi dipendenti o controllati;**

d) le disposizioni circa le competenze tra i diversi organi del comune e della provincia.

CONCLUSIONI

Nell'assicurare che questa Direzione regionale degli enti locali continuerà a predisporre periodicamente le necessarie direttive in materia, anche in stretta collaborazione con le Associazioni di categoria degli enti locali della Regione, si rimane a completa disposizioni per ogni eventuale contributo, che verrà richiesto.

GB/SC/BC/GDP/.

L'ASSESSORE REGIONALE AGLI ENTI LOCALI
- DARIO BARNABA -

ALLEGATO C)

RELAZIONI CONVEGNI ANCI E UPI DEL dott. G. BARBI

IL DIRETTORE
dr. G. Barbi

INCONTRO DIBATTITO
GORIZIA 23 LUGLIO 1990 h.9.30
"IL NUOVO ORDINAMENTO DELLE AUTONOMIE LOCALI"
promosso dall'ANCI e
dall'UPI del Friuli Venezia Giulia

RELAZIONE
IN MERITO ALLA LEGGE NAZIONALE 8 GIUGNO 1990 N. 142

del dott. Gaetano Barbi,
Direttore regionale degli enti locali

---

sommario

1. PREMESSA pag. 1

2. PARTE PRIMA: IN GENERALE pag. 2
   a) Principi generali e aspetti fondamentali della legge pag. 2
   b) La specialità della Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia pag. 4

3. PARTE SECONDA: ALCUNI ASPETTI pag. 6
   a) Lo Statuto: prime valutazioni sulla natura giuridica e alcune considerazioni generali pag. 6
   b) Gli organi: competenze e procedure elettorali pag. 12
   c) Il personale e i dirigenti pag. 17
   d) Il regime transitorio pag. 20

4. PARTE TERZA: ALCUNE PROBLEMATICHE pag. 22

CONCLUSIONI

RELAZIONE SULL'ORDINAMENTO DELLE AUTONOMIE LOCALI - LEGGE 142/1990

1. PREMESSA

1. Dopo lunghi anni d'attesa è stata approvata e pubblicata la **legge 8 giugno 1990, n. 142**, che ha riformato l'ordinamento dei comuni, delle province e degli altri enti locali.

L'entrata in vigore immediata della nuova normativa, il 13 giugno successivo, con la contestuale previsione sia di un diritto transitorio che di una vasta attività attuattiva demandata alla Regione e agli enti locali, ha posto in essere la necessità di un intervento tempestivo delle strutture della Direzione regionale, al fine di dare un primo contributo collaborativo agli enti locali.

Nel lasciare al sig. Assessore regionale la presentazione dell'ampio ventaglio di impegni che stanno coinvolgendo e coinvolgeranno l'Amministrazione regionale, mi pare giusto in questa sede porre in luce alcuni aspetti tecnici e una breve analisi giuridica della legge di riforma, richiamando anche il contenuto nella ampia circolare del 25 giugno u.s. diramata da questa Direzione.

2. Precise attività sono state finalizzate a cogliere con la massima attenzione sia i principi generali della legge di riforma sia la soluzione delle problematiche applicative.

Attraverso riunioni di studio tra i dirigenti della Direzione regionale degli enti locali, l'emanazione di due circolari in data 15 giugno e 25 giugno 1990, incontri con le associazioni di categoria e con i segretari comunali, e l'immediata apertura di un canale diretto con le quattro Prefetture della Regione, si è avviato un capillare lavoro di collaborazione con le autonomie locali.

3. La relazione che si svolge, pertanto, si suddividerà in tre parti distinte. Nella prima verrà affrontato l'orizzonte complessivo e la ratio della legge 142/1990, mentre nella seconda parte si dedicherà l'attenzione ad alcuni aspetti di carattere generale di maggior rilievo normativo, e infine, nell'ultima sezione si esamineranno alcune problematiche interpretative di immediato interesse.

2. PARTE PRIMA: IN GENERALE

a) PRINCIPI GENERALI E ASPETTI FONDAMENTALI DELLA LEGGE 142/1990

1. Come si è avuto modo di rappresentare nella Circolare periodica n. 8, le questioni pregiudiziali fondamentali nell'analisi giuridica della legge 142/1990 sono rappresentate:

a) dall'inquadramento della legge all'interno della gerarchia delle fonti;
b) dal rapporto tra detta normativa generale e la potestà in materia riconosciuta con lo statuto speciale;
c) dalla individuazione dei principi fondamentali che permettono di comprenderne la filosofia.

2. a) La normativa di che trattasi ha natura di legge quadro e ai sensi dell'articolo 128 della Costituzione si definisce come legge generale di principi, e pertanto rappresenta soltanto il punto di partenza di una più ampia e complessiva operazione di riforma.

Attraverso successivi interventi normativi sia legislativi, sia soprattutto in virtù della potestà statutaria assegnata agli enti, si porranno in essere le situazioni necessarie per consolidare un ordinamento locale più adatto ai tempi.

3. b) Sulla disposizione contenuta nell'articolo 1, comma 2, che dichiara esplicitamente che le norme della legge, qualora fossero incompatibili con le attribuzioni previste dallo statuto di autonomia e dalle relative disposizioni di attuazione delle Regioni a statuto speciale, non si applicheranno in questi territori, ci soffermeremo, tra breve, con una sintetica precisazione per quanto concerne la potestà legislativa del Friuli Venezia Giulia.

4. c) L'asserzione della natura di legge di principi, che però contiene anche norme di dettaglio, giustifica l'importanza di una valutazione attenta del filo conduttore della legge stessa, affinchè si possa prendere mano all'esame delle singole fattispecie con un corretto e adeguato approccio ermeneutico.

Senza volontà esaustiva, è possibile indicare brevemente alcuni fondamentali principi evidenziabili dalla legge 142:
a) il principio che le comunità locali si ordinano in comuni e province, con una autonomia a loro riconosciuta che è politica, normativa ed organizzativa. Si ribadisce, pertanto una articolazione costituzionale ed istituzionale semiplurima;
b) il principio del superamento dell'uniformità normativa e in parte istituzionale delle autonomie locali;

c) il principio che l'unico ente esponenziale delle comunità locali, e quindi rappresentativo degli interessi, è il comune, mentre la provincia ne può solo curare gli interessi;
d) il principio di una reale autonomia che si esplica principalmente attraverso l'istituto innovativo dello statuto;
e) il principio di consolidare e completare i rapporti tra le regioni e gli enti locali;
f) il principio di rendere effettiva la partecipazione democratica della popolazione, alla vita del governo locale;
g) il principio radicalmente nuovo della separazione delle competenze, dei ruoli e delle responsabilità tra organi politici e strutture amministrative e burocratiche;
h) il principio della stabilità degli organi di governo;
i) il principio del ribaltamento delle competenze tra consiglio e giunta;
l) il principio di una riqualificazione qualitativa della disciplina dei controlli;
m) il principio del favorimento in modo autonomistico della cooperazione tra gli enti;
n) il principio in base al quale l'ordinamento della finanza locale e l'ordinamento finanziario e contabile degli enti locali è riservato alla legge;
o) il principio della previsione di uno specifico diritto transitorio stabilito dall'articolo 59, comma 2, fino all'adozione dello statuto, e quindi della possibilità di regimi paralleli.

5. Soltanto avendo in mente tutto il quadro normativo posto in essere con la legge 142/1990, risulterà possibile individuare una corretta metodologia per affrontare compiutamente le singole problematiche interpretative.

Infatti, pare opportuno e utile, soprattutto in relazione al ruolo più consono per questa Direzione, in questa sede come del resto nella Circolare n. 8, precisare itinerari metodologici e di approccio che permettano ad ogni operatore di affrontare poi la minuta casistica con puntualità. Ciò, però, senza tralasciare anche la presentazione della soluzione specifica di singoli quesiti, ove necessario, al fine di evitare - per quanto possibile - interpretazioni difformi anche da parte degli organi regionali di controllo.

b) LA SPECIALITA' DELLA REGIONE

1. Una serie di incombenze a carico della Regione sono state previste dalla legge 142/1990, e in relazione a ciò l'Amministrazione regionale è già materialmente impegnata in ordine alla modifica della legge regionale sul controllo e della legge regionale sul decentramento.

2. Mi pare utile ribadire anche in questa sede la specialità dell'autonomia della Regione Friuli Venezia Giulia, in quanto l'articolo 1, comma 2 della legge 142/1990 stabilisce quale criterio per determinare l'applicabilità ipso iure delle disposizioni della legge stessa nei territori delle Regioni a Statuto speciale, la compatibilità delle stesse con le attribuzioni previste dallo statuto o dalle norme di attuazione.

3. L'eventuale incompatibilità, infatti, con le attribuzioni (non con le singole disposizioni) comporta una eccezione di applicazione delle norme, ribadendo (e non poteva essere differentemente) una superiorità nella gerarchia delle fonti a favore delle norme costituzionali (statuto) o di attuazione.

Pertanto, nelle materie dove la Regione Friuli Venezia Giulia ha competenza legislativa, le norme della legge 142 non possono trovare immediata ed automatica applicazione, in quanto sorgerebbe un conflitto di attribuzioni.

La titolarità della potestà legislativa implica il mantenimento della normativa regionale precedente adottata in virtù di precise disposizioni e nel contempo la conferma che spetta alla Regione legiferare in materia, rispettando i limiti stabiliti dallo Statuto e dalle norme di attuazione.

Di conseguenza, il legislatore regionale dovrà rilegiferare secondo le varie forme di potestà legislativa concessa.

4. In particolare, in materia di controllo sugli enti locali, la competenza attribuita viene comunemente definita secondaria o ripartita, cioè deve armonizzarsi ai principi fondamentali fissati da leggi dello Stato nelle singole materie.

Ciò significa non operare una automatica applicazione o ripetizione delle singole norme nazionali, bensì estrapolare dalle stesse i principi sui quali disciplinare autonomamente la materia.

Sul controllo, in particolare, non si dimentichi che l'oggetto dell'attribuzione regionale è la disciplina dei controlli (articolo 5) e quindi la determinazione dei modi e

dei limiti all'esercizio del controllo (articolo 60), tenendo conto delle norme di attuazione contenute nel DPR 960/1965.

5. Quanto fin qui detto brevemente ritengo appaia sufficiente per giustificare - tra l'altro - correttamente la scelta di reputare tuttora vigente la legge regionale 48/1977.

Infatti, la competenza a legiferare sulla materia del controllo, per norma costituzionale, è stata attribuita alla Regione, la quale dovrà solo rispettare alcuni limiti di armonizzazione in questa operazione di produzione normativa.

Per essere, in verità, completi si potrebbe argomentare che tale risultato sarebbe stato inevitabile anche senza una precisa norma nella legge 142/1990, in quanto come è noto, una legge ordinaria anche se elevata a legge generale di principi, non ha l'autorità di derogare statuizioni determinate con legge costituzionale o con norme di attuazione che trovano il loro fondamento indiretto sempre in una legge di rango costituzionale.

6. Quanto detto, vale anche per la materia delle comunità montane e delle funzioni degli enti locali, con specifiche differenze derivanti da diversi limiti alla potestà legislativa o per la presenza di una materia sulla quale la potestà legislativa dello Stato e della regione risulta concorrente.

Infatti, per le comunità montane le attribuzioni regionali sono più libere ed ampie, rientrando la materia nell'articolo 4. dello Statuto e quindi nella competenza primaria.

Mentre di converso, per le funzioni degli enti locali, sia lo Stato che la Regione possono determinarle, avendo però quest'ultima, anche per effetto dell'articolo 5 del DPR 469/1987 una potestà normativa non solo integrativa, ma anche concorrente e di ulteriore precisazione. Non per niente, la stessa legge 142/1990 ha dovuto rispettare tale principio, in parte valevole anche per le Regioni ordinarie, stabilendo, per esempio, il potere della legge regionale di diminuire le funzioni del comune (cfr. articolo 9, comma 1, ultima parte).

3. PARTE SECONDA: ALCUNI ASPETTI DI PARTICOLARE INTERESSE

1. Mi pare importante in questa sede, al fine di avere il quadro nuovo che la legge 142/1990 ha voluto configurare per l'ordinamento delle autonomie locali, illustrare brevemente alcuni aspetti o istituti che secondo la mia opinione rappresentano il cuore della riforma, non potendo per ovvie ragioni di tempo esaminarli tutti.

Scopo della relazione sarà, pertanto, quello di esporre alcune prime valutazioni di ordine giuridico-interpretativo, approfondendo, nel limite del possibile, le considerazioni contenute nella Circolare di questa Direzione, evitando la ripetizione delle affermazioni contenute nella stessa.

Gli aspetti che si cercherà di illustrare possiedono una rilevanza sistematica fondamentale e, ritengo, influenzeranno certamente sia la dottrina che la giurisprudenza, aprendo interessanti sviluppi.

In particolare, si tratterà in ordine al valore della potestà normativa concessa mediante lo statuto, alla tipologia degli organi e delle relative competenze, alla disciplina del personale con specifico riguardo al ruolo dei dirigenti e infine al regime transitorio introdotto tra l'altro con l'articolo 59, comma 2 della legge in esame.

a) LO STATUTO DEL COMUNE E DELLA PROVINCIA

a1) PRIME VALUTAZIONI SULLA NATURA GIURIDICA

1. Dal momento dell'entrata in vigore della legge si è avuto modo di leggere ripetutamente che **l'introduzione dello statuto rappresenta la chiave riformatrice dell'ordinamento autonomistico**. E' questa una affermazione di base che non si può non condividere e in relazione ad essa proporre alcune prime valutazioni in ordine alla natura giuridica di tale atto.

2. Le valutazioni trovano lo spunto nella stessa Circolare del Ministero dell'Interno del 7 giugno 1990 che dichiara testualmente che **"lo statuto diventa una nuova fonte del diritto per l'ordinamento degli enti locali"** (pag. 7).

La previsione di cui all'articolo 4 della legge 8 giugno 1990 n. 142, che introduce l'istituto dello statuto e della potestà normativa statutaria, rappresenta, quindi, una **innovazione circa le fonti giuridiche e la relativa gerarchia.**

E, una attenta analisi dell'istituto stesso ci permetterà di comprendere che la fattispecie in esame possiede caratteristiche sue proprie e differenze sostanziali con le figure finora studiate nel diritto positivo.

3. Se la dottrina amministrativa e costituzionale ha ampiamente elaborato analisi e teorie in ordine alla **normazione secondaria** riconosciuta anche agli enti locali, spesso facendo riferimento pure agli statuti, in verità la **reale autonomia normativa nel diritto positivo finora si è configurata e limitata all'esercizio dell'attività regolamentare in senso stretto.**

Per comprendere la rilevanza giuridica e di principio generale nel nostro ordinamento dell'istituto in argomento, è sufficiente fare riferimento ai principali orientamenti maturati circa la potestà normativa degli enti locali territoriali.

Per tutti valga il rinvio alle opere del Sandulli (cfr. Manuale di diritto amministrativo, XIII edizione 1982, volumi 2, Napoli Editore Jovene), ma sul medesimo indirizzo si veda anche Virga (Il provvedimento amministrativo, 1972, Editore Giuffrè), Staderini (Diritto degli enti locali, 1986, Editore Cedam) e altri.

Dalle considerazioni dottrinali, emergeva una precisa qualificazione giuridica che trovava fondamento in una serie di requisiti e di limiti ben precisi alla potestà normativa.

4. Come è noto, infatti, indispensabile per la validità era la **approvazione degli statuti da parte di una autorità superiore** e diversa, che, di regola, trovava il proprio fondamento nel rappresentare realtà a cui è riconosciuta una potestà normativa superiore. Così lo statuto di un consorzio o di una comunità montana dovevano essere approvati dal Prefetto, rappresentante del Governo e quindi dello Stato ordinamento, o da un organo della Regione.
E per quanto riguarda i limiti, il rispetto delle norme di legge.

Gli statuti del comune e della provincia previsti, **invece,** dalla legge **trovano fondamento necessario, essenziale e sufficiente nell'autonomia dell'ente stesso, producendo gli effetti con il solo controllo di legittimità e con la successiva pubblicazione (articolo 4).**

5. Connesso a quanto sopra, è **il valore superiore attribuito dalla legge a detti statuti sopra ogni altra fonte regolamentare esternata dal medesimo ente,** che rappresenta la conferma che l'istituto in argomento possiede una natura giuridica completamente differenziata da fattispecie simili

previste dal diritto positivo in precedenza.

La legge 142/1990 permette di giungere a tali conclusioni per effetto anche di alcune precise disposizioni contenute negli articoli 4 e 5 e riguardanti:

a) i limiti dell'autonomia statutaria;
b) la gerarchia e subordinazione del regolamento allo statuto.

6. I limiti all'esercizio dell'autonomia normativa riguardano la natura della norma statutaria e l'oggetto della materia delegiferata.

La terminologia di cui all'articolo 4, comma 2, che recita: "lo statuto, nell'ambito dei principi fissati dalla legge, stabilisce le norme fondamentali per ...", ha chiaramente significati e contenuti più ampi rispetto al passato in quanto i limiti nella materia non saranno più dati dalle singole norme di legge (logicamente ordinarie), bensì da quelle disposizioni che assurgono al rango di principi.

Certamente, la principale motivazione di tale innovazione è data dalla scelta di delegiferare la materia dell'organizzazione dell'ente, operata con la legge in esame, ma - in ogni caso - non si può non rilevare il valore di principio dell'innovazione statutaria.

7. La conferma di una tale gerarchia superiore è data non solo dall'articolo 5, ma pure, in una visione complessiva e sistematica, dall'articolo 46, comma 2, che eleva le norme statutarie a riferimenti per la legittimità degli atti deliberativi adottati dall'ente, in sede di esercizio del controllo da parte degli organi regionali.

Il rapporto evidenziato comporterà, circa il contenuto delle norme, che le previsioni contenute nei regolamenti dovranno rispettare le norme fondamentali stabilite con lo statuto, mentre, sotto l'aspetto della formazione degli atti regolamentari, che gli stessi seguiranno le procedure previste dallo statuto dell'ente.

Così, semplificando, si potrebbe argomentare che spetterà allo statuto stabilire eventuali maggioranze qualificate, e che il regolamento porrà in essere norme attuattive delle scelte fondamentali fissate con lo statuto medesimo.

8. Inoltre, in materia di potestà più strettamente regolamentare del comune e della provincia, non è possibile sottacere l'esistenza (o il mantenimento) di almeno tre categorie di atti:

a) regolamenti interni, privi di rilevanza esterna all'ente;
b) regolamenti aventi per oggetto aspetti interni alla vita e alla struttura dell'ente, che hanno però

rilevanza anche in rapporti giuridici esterni;

c) regolamenti esterni, che esplicano efficacia nei confronti di tutti i cittadini e hanno per oggetto attività di pubblico interesse.

La giustificazione di tale esistenza è ribadita dal tenore dell'articolo 5 che non si riferisce a tutte le forme regolamentari.

A titolo esemplificativo, nella prima categoria certamente rientrano i regolamenti che disciplinano compiutamente la possibilità di avvalersi da parte dei consigli di commissioni costituite nel proprio seno (vedasi ora la previsione di cui all'articolo 31, comma 4), mentre nel secondo gruppo si possono individuare i regolamenti in materia di personale.

E' possibile reputare che le considerazioni fin qui esposte valgono precipuamente per i regolamenti di cui al citato articolo 5 o previsti da altre disposizioni della legge 142/1990, che in linea di massima rientrano in queste due categorie.

9. Sorgono dubbi, infatti, in ordine ai regolamenti di cui alla terza categoria cd. regolamenti esterni, con esclusione delle forme di partecipazione, in quanto gli stessi trovano fondamento in specifiche norme di legge non abrogate o mantenute. Si pensi ai regolamenti di polizia, ai regolamenti edilizi etc.

Si tratta, in questi casi, di una potestà regolamentare specifica riconosciuta e limitata da precise leggi di settore e pertanto il rapporto gerarchico, per il contenuto e non per le modalità di formazione, dovrebbe escludere lo statuto. In questo campo il regime previgente non dovrebbe considerarsi superato.

a2) ALTRE CONSIDERAZIONI GENERALI SUGLI STATUTI.

10. Altre considerazioni di ordine generale in merito alla potestà statutaria del comune e della provincia, riguardano la precisa determinazione dei limiti di oggetto e le procedure per la formazione degli atti statutari stessi.

Circa la prima questione, si è avuto modo di anticipare nella Circolare n.8/1990 una attenta analisi concernente, in maniera particolare, la ripartizione delle competenze tra gli organi dell'ente, a cui si rimanda completamente.

11. In una visione sistematica, inoltre, si potrebbe individuare una prima classificazione di massima di tale potestà statutaria, basata su due criteri:

- obbligatorietà o meno della normazione;
- contenuto della normazione.

12. **In relazione al primo criterio**, la legge 142/1990 individua una serie di fattispecie ove la manifestazione di volontà dell'ente è obbligatoria circa il singolo aspetto da regolamentare, mentre è libera in merito al come disciplinarla, sempre nel rispetto di limiti di discrezionalità più o meno ampi a seconda del caso.

Pertanto, nella categoria obbligatoria potrebbe certamente rientrare la previsione generale dell'organizzazione dell'ente (articolo 4, comma 1), oppure il caso specifico dell'articolazione del territorio comunale in circoscrizioni di decentramento, nei comuni capoluogo di provincia o con popolazione superiore a 100 mila abitanti (articolo 13).

Nel secondo gruppo, invece, rientrano tutte le ipotesi nelle quali è rimandata alla volontà dell'ente prevederne l'esistenza o meno. Si pensi all'assessore non componente del consiglio comunale (articolo 33, comma 3) oppure al referendum consultivo (articolo 6, comma 3).

In questi casi, la legge ha posto in capo all'ente una autonomia completa, che permetterà una scelta politica determinata.

13. **L'altra classificazione si fonda sul contenuto della norma statutaria**, che in linea di massima potrà avere per oggetto o aspetti di natura organizzatoria o aspetti non aventi tale natura.
Nel secondo caso la potestà dell'ente deve essere tassativamente prevista dalla legge, mentre la potestà in ordine all'organizzazione, essendo la materia delegiferata, può definirsi generale. Ulteriore conseguenza logica di detta classificazione sarà l'ampiezza dei limiti della normazione secondaria dell'ente locale.

14. **In ordine al procedimento per l'adozione degli statuti**, in questa sede, appare opportuno limitarsi ad alcune osservazioni circa il rapporto con l'organo di controllo e le conseguenze dell'eventuale mancata approvazione entro il termine previsto dall'articolo 59, comma 1.

L'autonomia riconosciuta al comune e alla provincia implica inevitabilmente di giungere alla conclusione che il sistema giuridico neo configurato limita l'azione dell'organo regionale di controllo al solo esame della legittimità come per ogni altra deliberazione. Il principio si estrapola collegando la precisa disposizione dell'articolo 4, comma 4 alle norme che disciplinano i modi e i limiti del controllo e in particolare all'articolo 46, commi 2 e 3.

E' pur vero, però, che rimanendo in vigore temporaneamente

la legge regionale 3 agosto 1977, n. 48, fino alla nuova normativa regionale sui controlli, nel Friuli Venezia Giulia gli statuti che venissero sottoposti al controllo rientreranno nell'articolo 22 della citata legge, in quanto atti di contenuto regolamentare o di portata generale aventi tale natura.

14. Infine, interessante problema ermeneutico riguarda l'ipotesi di mancata adozione dello statuto oppure del non inserimento nello stesso di una questione obbligatoriamente demandata, entro la data del 13 giugno 1991, in virtù dell'articolo 59, comma 1 della legge 142/1990.

In ordine al quesito, possono emergere due diverse e contrapposte tesi.

La prima, fondata sulla considerazione che ipotesi sanzionatorie non risultano esplicitamente previste, reputa applicabile il principio generale del potere sostitutivo, riconfermato dall'articolo 48 della legge di riforma. Quindi risulterebbe esercitabile da parte dell'organo regionale di controllo la potestà di nomina di un commissario ad acta, previa diffida.

Altra tesi, del resto recepita pure dall'Ufficio Studi dell'ANCI nazionale, è del parere che nel caso de quo si verifichino le condizioni indicate dall'articolo 39, comma 1, lettera a), che comportano lo scioglimento del consiglio da parte del Presidente della Repubblica. In particolare, sarebbe applicabile il caso qualificato come "grave e persistente violazione di legge", atteso che lo statuto rappresenta l'atto fondamentale dell'ente locale.

Entrambe le tesi possiedono un interessante fondamento razionale e giuridico, ma anche possono far emergere dubbi plausibili.

Infatti, sarebbe giustificabile l'opinione di coloro i quali ritenessero l'ipotesi della grave e persistente violazione della legge non rientrante in una situazione omissiva, relativa poi ad un termine la cui natura perentoria è perlomeno dubbia se non proprio assente.

Di converso, è pure corretto evidenziare, e mi sembra questa la tesi da condividere, che l'intervento di un commissario ad acta non dovrebbe essere ammessa in quanto porterebbe a cancellare l'autonomia normativa dell'ente in una materia ove l'opportunità e la discrezionalità politica sono da considerarsi prevalenti, per implicita consapevolezza dello stesso legislatore.

b) GLI ORGANI DEL COMUNE E DELLA PROVINCIA: COMPETENZE E PROCEDIMENTI ELETTORALI

1. Chiunque abbia preso mano ad una applicazione operativa della nuova normativa, si è certamente reso conto che le maggiori difficoltà interpretative sono dislocate tra le **norme del Capo X della legge**, e in specifico in ordine alla precisa determinazione di alcune ipotesi di competenze dei consigli.

Pertanto, appare importante dedicare alcune riflessioni interpretative e dottrinali all'argomento in questione, suggerendo la seguente **ripartizione d'analisi**:

- **tipologia degli organi;**
- **principi generali circa le elezioni e le competenze;**
- **potestà normativa dell'ente in materia.**

2. Propedeutico, quindi, risulta **la individuazione delle varie forme di organi previsti** dalla legge 142/1990.

Sebbene l'articolo 30 indichi le sole figure tradizionali, dall'intera normativa di riforma emerge un sistema ben più complesso, che merita la dovuta attenzione, anche in virtù degli effetti collegati con la potestà statutaria di attribuzione di competenze agli stessi.

La configurazione di **una tipologia degli organi del comune** (e valga per analogia il riferimento anche alla provincia), comporta la estrapolazione di una prima classificazione, basata sulla natura dell'organo.

Sulla base della loro natura si possono individuare **tre tipi di organi**:

- **organi istituzionali;**
- **organi atipici;**
- **altri organi.**

3. L'articolo **30** sopracitato permette di stabilire con precisione **la prima categoria di organi, da definirsi istituzionali necessari**, ovvero il Sindaco, la Giunta e il Consiglio. In ordine a tali organi, che rientrano nell'ordinamento rigido fissato dalla legge e quindi non derogabile, la medesima legge determina precisi limiti circa la ripartizione delle competenze, attribuendone alcune in forma propria ed esclusiva.

4. In particolare, **le competenze del Sindaco** sono le seguenti:

- **competenze proprie** stabilite dall'articolo 36, comma 1 (rappresentanza, convocazione e presidenza ordinaria del consiglio, convocazione e presidenza della giunta, sovrintendenza al funzionamento delle strutture burocratiche, esecuzione degli atti dell'ente, nomina rappresentanti nel caso di mancato esercizio da parte del

consiglio, coordinamento orari esercizi commerciali e servizi pubblici);
- **competenze attribuite da leggi statali e regionali**, con relativa sovrintendenza all'espletamento delle funzioni attribuite o delegate, ai sensi dell'articolo 36, comma 2;
- **competenze attribuite in virtù della potestà statutaria**, ai sensi dell'articolo 35 e dello stesso articolo 36, comma 2;
- **attribuzioni in qualità di Ufficiale del governo**, ai sensi dell'articolo 38;
- **altre competenze o attribuzioni previste da altre norme della legge 142** (adesione e partecipazione agli accordi di programma [art. 27], proposta revoca e sostituzione assessori [art. 37]).

La suddivisione delle competenze del Capo dell'Amministrazione, oltre a permettere una analisi comparata anche dei modi di esercizio delle stesse a seconda del tipo, illumina l'interprete in ordine ai canali lungo i quali le norme di legge successive si inseriranno e i limiti all'autonomia normativa dell'ente stesso.

5. **Le competenze della Giunta**, come è noto, sono determinate principalmente in via residuale, essendo divenuto tale organo competente in via generale degli atti non riservati ad altri organi.

Nella Circolare n.8 si è precisato il rapporto e il vincolo legislativo circa la ripartizione delle competenze tra consiglio e giunta.

In questa sede, ci si sofferma ad esaminare le singole ipotesi, che sono le seguenti:
- **competenze proprie** stabilite dall'articolo 35, seconda parte (riferire al consiglio annualmente sulla propria attività, attuare gli indirizzi generali del consiglio, svolgere attività propositiva e di impulso);
- **competenza residuale** ai sensi dell'articolo 35.

6. In merito al consiglio, l'aspetto principale è che lo **stesso sia divenuto l'organo di indirizzo e di controllo politico-amministrativo, con una competenza tassativamente stabilita ex lege**. Circa l'ampiezza e le fattispecie, si rimanda alla Circolare n.8.

Il ribaltamento delle competenze e l'elencazione di cui all'articolo 32 comporteranno la necessità di attente valutazioni applicative, anche in quanto alcune ipotesi risultano tutt'altro che pacifiche.

In ogni caso, appare ragionevole **stabilire la priorità di un criterio d'approccio ermeneutico**, rappresentato dalla nuova natura attribuita al consiglio, quale organo di indirizzo e non più di gestore dell'ordinaria amministrazione.

Le competenze fissate dalla legge possono essere classificate a seconda dell'ambito a cui si riferiscono e precisamente:
- competenze in ordine all'autonomia normativa secondaria (statuti e regolamenti);
- competenze sull'organizzazione interna ed esterna dell'ente (si pensi oltre agli statuti, all'elezione degli organi di governo, alla disciplina del personale, ai consorzi etc.);
- competenze sull'indirizzo dell'attività dell'ente (vedasi i programmi, i bilanci, etc.);
- competenze sulla gestione ordinaria, e quindi ipotesi eccezionale (vedasi lettera m) dell'articolo 32);
- competenze sulla gestione straordinaria o sul controllo dei risultati (come la contrazione dei mutui o i conti consuntivi).

Un attento osservatore comprende perfettamente che la classificazione presentata permette di individuare due gruppi, di cui uno è la regola, mentre l'altro l'eccezione alla natura della competenza del consiglio definita dal comma 1 dell'articolo 32. Infatti, solo le competenze sulla gestione ordinaria rientrano nel secondo gruppo, e quindi la loro previsione in capo al consiglio deve qualificarsi come eccezionale.

Questa dettagliata classificazione deve permettere anche di operare una corretta applicazione delle norme ai casi specifici, specialmente quelli di dubbia interpretazione.

L'orientamento di massima dovrà essere, anche in sintonia alle affermazioni delle relazioni e dei resoconti parlamentari e della stessa circolare ministeriale, quello di non interpretare in maniera analogica o estensiva le attribuzioni fissate in capo al consiglio. In caso di dubbio, quindi, è da privilegiare la competenza residuale della giunta, atteso che la giustificazione dovrà essere operata solo per gli atti del consiglio, essendo quelli di giunta motivati indirettamente per via residuale.

7. Oltre agli organi istituzionali, è lecito affermare che la legge 142/1990 presenta alcuni organi atipici che possono anche essere competenti per atti con rilevanza esterna.

La previsione trova il principale fondamento nell'articolo 35, che elenca detti organi atipici:
- segretario comunale: le cui competenze proprie sono fissate dagli articoli 51 e 52, oltre a quelle attribuibili con lo statuto;
- dirigenti: con situazione simili al segretario;
- presidente dell'organo di decentramento: con competenze proprie di rappresentanza (articolo 13), attribuzioni statali vicarie (articolo 38, comma 6), oltre alle competenze previste con lo statuto;

- **consiglio circoscrizionale**: con competenze proprie (articolo 13) ed ex statuto.

Lo statuto dell'ente, per effetto del più volte citato articolo 35, potrà disciplinare compiutamente la ripartizione delle competenze tra detti organi atipici e gli organi istituzionali quali il Sindaco e la Giunta, limitandosi a non derogare alle sole competenze e attribuzioni fissate dalla legge.

In altre parole, fuori dal limite suddetto, lo statuto sarà libero di determinare una ripartizione sua propria.

Ulteriore limite potrebbe essere individuato nella natura dell'atto da adottare, in quanto qualora risultasse evidente e necessaria una manifestazione di volontà complessa esternabile solo e soltanto da parte di un organo collegiale, lo statuto non potrà attribuirne la competenza ad un organo monocratico.

8. Infine, è plausibile individuare un'**ultima classe residuale di organi non istituzionali necessari, ma obbligatori**, in parte atipici, in parte eccezionali, in parte ancora esterni all'ente.

In futuro probabilmente la dottrina approfondirà meglio la categoria, individuando forse dei sottogruppi o diverse classificazioni.

Per adesso appare sufficiente riunirle in via residuale, ricordando che alcune di queste figure possiedono caratteristiche peculiari.

Si fa chiaro riferimento a due ipotesi:

- **consigliere anziano**, a cui l'articolo 34, comma 5 ha attribuito in via straordinaria e tassativa alle sole elezioni del sindaco e della giunta, la competenza alla convocazione e alla presidenza delle adunanze;
- **revisori dei conti**, in forma di collegio o di singolo revisore ai sensi dell'articolo 57, che è organo esterno al consiglio.

Infine, possiedono un loro specifico ruolo istituzionale, in parte ampliato e valorizzato anche i **consiglieri** in quanto tali.

Infatti, oltre ad alcuni compiti come singoli (si pensi alle attribuzioni statali vicarie di cui al comma 6 dell'articolo 38 oppure alle competenze proprie di cui all'articolo 31), la legge 142/1990 ha stabilito che un gruppo determinato di consiglieri non solo possano (come già avveniva nel vecchio ordinamento) richiedere la convocazione del consiglio (art. 31, comma 7), ma risultano indispensabili per porre in essere il procedimento fondamentale dell'elezione del governo locale.

Così l'articolo 34, comma 3 prevede la sottoscrizione del documento programmatico e l'articolo 37 della mozione di sfiducia costruttiva.

9. Per completezza di analisi delle tipologie degli organi, si ricordi pure che varie disposizioni prevedono organi eventuali, come l'articolo 12 per i Municipi o l'articolo 26 per l'unione dei comuni.

10. **L'individuazione dei principi generali in materia**, in parte già anticipato, permette di delimitare in realtà gli spazi di autonomia normativa dell'ente e quindi si collega con l'ultimo ambito d'analisi.

In materia di organi la legge 142/1990 ha fissato precise norme alcune di regolamentazione riservata alla volontà legislativa, altre aventi natura di principi. Gli spazi lasciati liberi saranno colmati dalla produzione normativa secondaria dell'ente stesso attraverso lo statuto e precisi regolamenti.

E' ragionevole **selezionare alcuni principi**, non derogabili, che emergono nella materia:

- **l'elezione contestuale con voto palese basata su un documento di programma, sia nell'ipotesi normale che nella mozione di sfiducia costruttiva, per cui la scelta della compagine governativa ha valore unitario e di trasparenza;**
- **la riserva di legge nella determinazione delle competenze del consiglio e la rigidità di ripartizione delle stesse tra i due organi collegiali;**
- **la prorogatio dei consigli, eliminando la sussistenza di un periodo di vacatio** (articolo 31, comma 3);
- **la definitiva qualificazione del ruolo istituzionale dei consiglieri, che come il sindaco e gli assessori hanno diritto di usufruire delle strutture dell'ente** (articolo 31, comma 5).

11. E' chiaro, comunque, che anche in questa sede valgono le osservazioni pocanzi rappresentate sui limiti dell'attività statutaria e regolamentare del comune e della provincia.

Ciò detto, i settori che possiedono maggiore importanza sono:

- **la potestà di attribuire le competenze tra i vari organi,** nei limiti già detti, ai sensi dell'articolo 35;
- **la potestà di integrare le regole per l'elezione** del sindaco e della giunta, giusta previsione dell'articolo 34, comma 1;
- **la potestà di determinare il numero degli assessori oltre alla possibilità di scegliere cittadini non consiglieri** comunali (articolo 33);
- **la potestà di autoregolamentare i lavori del consiglio, la sua suddivisione in commissioni** etc. (articolo 31).

c) IL PERSONALE E I DIRIGENTI: UN RUOLO NUOVO E PIU' INCISIVO

1. Un altro dei principi radicali di riforma dell'ordinamento è contenuto nell'articolo 51, comma 2, seconda parte della legge 142/1990 e ripreso sistematicamente da molte altre disposizioni.

Separare i compiti, i ruoli e le responsabilità tra organi elettivi e strutture amministrative, comporta non solo la precisa previsione di competenze al personale e soprattutto ai dirigenti, ma una riqualificazione del loro ruolo nell'economia della vita e dell'attività dell'ente locale.

2. Alcune **norme risultano immediatamente produttrici di effetti**, quali la qualificazione come sovrintendenza delle competenze del Capo dell'amministrazione (articolo 36) con le conseguenze sulla gestione dell'ente, oppure l'individuazione negli uffici dell'interlocutore dei consiglieri comunali e provinciali (articolo 31, comma 5).

Così pure hanno immediata applicazione l'articolo 58 in materia di responsabilità che rinvia alle norme valevoli per gli impiegati civili dello Stato, oppure la fattispecie di cui all'articolo 53, che individua una partecipazione attiva alla formazione del procedimento amministrativo attraverso l'emissione di pareri tecnici.

Altre disposizioni hanno, invece, natura programmatica e dovranno essere recepite nello statuto e nei regolamenti che si conformeranno ai principi della nuova legge.

Ciononostante, appare possibile formulare alcune brevi osservazioni sul ruolo del personale degli enti locali.

3. **I dirigenti degli enti locali** diventano organi atipici dell'ente, **competenti all'adozione di atti aventi efficacia esterna.**

La **previsione** dell'articolo 51, comma 3, collegata con la norma dell'articolo 35, permette di affermare la possibilità di una **organizzazione** comunale o provinciale dove tutta una serie di atti, anche di particolare importanza viene attribuita in capo a funzionari e non solo ad organi elettivi. Le conseguenze risultano a tutti evidenti sia sotto l'aspetto delle responsabilità che dell'autorevolezza e del potere che ne deriva.

Un tanto è coerente con la scelta operata dal legislatore nazionale, che ha voluto separare le responsabilità della strategia politica ed amministrativa (le scelte di opportunità e di indirizzo politico) dalle responsabilità in ordine alla gestione di tali strategie e alla individuazione

degli strumenti operativi e tecnici più idonei al loro conseguimento.

Particolare rilevanza viene attribuita anche ai rapporti tra istituzione e cittadini. Si pensi, a titolo esemplificativo, alle ipotesi del diritto d'accesso agli atti amministrativi, o alle strutture e ai servizi dell'ente (articolo 7), oppure alle forme di partecipazione degli interessati nel procedimento amministrativo che incida su situazioni giuridiche soggettive (articolo 6).

4. Un ruolo ancora più rilevante, che sarà consolidato con l'emanazione di una nuova legge nazionale (articolo 52, comma 2), è attribuito al **segretario comunale e provinciale**, chiamato a svolgere principalmente compiti di alta direzione e di coordinamento.

In particolare, le attribuzioni spettanti agli stessi possono suddividersi in **quattro categorie**:

- competenze proprie ed esclusive;
- competenze solidali con i dirigenti;
- competenze sostitutive, in caso di strutture prive di certe figure professionali;
- ulteriori competenze previste dallo statuto.

Le competenze proprie ed esclusive sono essenzialmente:

- la sovrintendenza allo svolgimento delle funzioni dei dirigenti e il coordinamento della loro attività (articolo 52, comma 3;

- la cura dell'attuazione dei provvedimenti dell'ente, provvedendo agli atti esecutivi delle deliberazioni (idem);

- la responsabilità dell'istruttoria delle deliberazioni;

- la partecipazione attiva e dinamica, nel rispetto del proprio ruolo di organo non elettivo, alle riunioni del consiglio e della giunta (idem);

- l'emanazione del parere sotto il profilo di legittimità su tutte le proposte di deliberazione (articolo 53, comma 1);

- la partecipazione come componente di diritto nelle commissioni di disciplina (articolo 51, comma 10);

- le competenze mantenute in vita del vecchio regime, quali il diritto di rogito (articolo 64).

Le competenze del secondo gruppo sono le stesse previste per i dirigenti, con minime differenzazioni e e attraverso atti regolamentari (articolo 51).

Qualora presso l'ente mancassero dirigenti o specifiche

figure professionali, la legge ha stabilito che alcune competenze a questi ultimi spettanti passano in capo al segretario. Si pensi sia al parere nell'ipotesi stabilita dal comma 2, dell'articolo 53, oppure a tutta la previsione già citata dell'articolo 51.

Va da sé che lo statuto, atteso che il segretario non potrà svolgere di fatto tutte le attività che nell'ipotesi ottimale sono suddivise con altri funzionari dirigenti, sarà autorizzato a disciplinare peculiarmente alcune fattispecie.

Si pensi, a titolo di esempio, all'ipotesi della stipulazione dei contratti con un segretario che può anche aver il compito del rogito. In questo caso le due figure dovranno per forza di cose essere tenute distinte e in assenza di dirigenti individuare nel Sindaco l'unico organo competente.

Infine, in virtù dell'articolo 35 lo statuto potrà affidare al segretario ulteriori compiti, anche con effetti esterni all'ente.

5. In questo quadro trova logica sistemazione la previsione di cui all'articolo 53, circa i pareri, su cui si rimanda alla compiuta analisi fatta nella più volte citata circolare del 25 giugno u.s.

d) IL REGIME TRANSITORIO.

1. Al diritto transitorio sono state già dedicate in altre sedi ampie valutazioni. Correttamente, infatti, la circolare degli enti locali ha voluto approfondire compiutamente la problematica per le conseguenze fondamentali circa il regime giuridico esistente fino all'adozione dello statuto.

L'occasione che si presenta è, oggi, quella di collegare **tale regime transitorio** con un **principio radicalmente** nuovo **stabilito dalla legge 142/1990.**

Infatti, la delegiferazione della materia organizzatoria e l'attribuzione dell'autonomia normativa attraverso lo statuto sono il fondamento del **principio del superamento dell'uniformità normativa negli enti locali.**

Come è noto a tutti, una delle caratteristiche principali del previgente ordinamento era data da questa uniformità ed omogeneità normativa. In altre parole non trovava dimora nel diritto positivo l'esistenza contestuale e parallela di discipline diverse a seconda del singolo ente.

2. Questo principio della **pluralità normativa in materia organizzatoria** può essere collegato con la previsione di una **fase di prima sperimentazione stabilita nell'articolo 59,** comma 2, una fase - del resto - caratterizzata da un ulteriore elemento.

Infatti, mentre a regime dopo il 13 giugno 1991, il pluralismo normativo sarà relativo a fonti dello stesso grado e livello (normazione secondaria), **nel periodo transitorio potremmo avere un pluralismo relativo a fonti di livello diverso,** in quanto in un ente - che avrà già adottato lo statuto - varranno disposizioni di normazione secondaria, mentre in un altro ente - privo ancora dello statuto - varranno norme di origine legislativa.

Pertanto, la previsione di un diritto transitorio limitato nel tempo all'adozione degli statuti, introduce la possibilità che la durata dell'applicazione delle norme del previgente ordinamento sarà diversa da comune a comune a seconda del momento in cui lo stesso provvederà a dotarsi dello statuto, fissando la condizione risolutiva ad una manifestazione dell'autonomia dell'ente.

E' la logica e coerente attuazione della scelta di delegiferare questa materia.

3. Circa il regime transitorio, rimandando alla dettagliata relazione contenuta nella Circolare, in questa sede corre l'obbligo di **precisare con esattezza il raggio d'azione.**

Pertanto, è possibile sintetizzare quanto segue:

- sopravvivenza delle norme di natura organizzatoria (o relative a materie demandate allo statuto) previste nel regolamento del 1911 e nei TULCP del 1915 e 1934, con il limite della compatibilità (articolo 59, comma 2);
- sopravvivenza delle norme della finanza locale previgenti, sino all'approvazione della legge organica di riforma dell'ordinamento finanziario e contabile, con il limite della compatibilità (articolo 59, comma 5);
- previsione di un doppio regime per i consorzi e le forme associative, a seconda che siano previgenti alla legge 142/1990 o meno, con l'obbligo per i comuni e le province di adeguare le vecchie forme entro il 13 giugno 1992 (articolo 60, comma 1);
- previsione di una prorogatio per le circoscrizioni comunali nei comuni sotto i 30 mila abitanti (articolo 60, comma 2);
- deferimento nel tempo dell'applicazione delle norme innovative di principio in ordine alle comunità montane sino all'approvazione della legge regionale di attuazione (articolo 61, comma 2).

4. PARTE TERZA: ALCUNE PROBLEMATICHE SPECIFICHE

Ultimo compito precipuo della presente relazione, che vuole avere natura tecnica, è quello di indicare una possibile soluzione ad alcune problematiche emerse in sede di prima applicazione della legge 142.

Si eviterà, nel contempo, di riprendere quelle questioni che hanno trovato compiuta soluzione nelle Circolari della Direzione regionale, per affrontare invece ulteriori questioni, che verranno anch'esse recepite.

a) Istituti di partecipazione

I diritti sanciti dagli articoli 6 e 7 della legge 142/1990, in ordine all'accesso agli atti amministrativi e all'accesso alle strutture ed ai servizi dell'ente, hanno natura programmatica di principi, che necessitano, pertanto, dell'adozione dello statuto e dei relativi regolamenti per trovare completa applicazione.

Di conseguenza, sino a tale obbligatorio adempimento, varanno le norme previgenti in quanto compatibili per effetto del fondamentale articolo 59, comma 2.

Da rilevare, invece, che il diritto dei consiglieri di ottenere dagli uffici tutte le notizie utili per l'espletamento del loro mandato, ha immediata attuazione in quanto la legge non ha subordinato tale diritto a nessun atto dell'ente, fino al punto di stabilire ex lege i limiti circa la segretezza delle informazioni medesime (articolo 31, comma 5).

b) Circoscrizioni comunali

Per le circoscrizioni comunali incompatibili con la disciplina dettata dall'articolo 13 della legge 142/1990, la norma finale e transitoria dell'articolo 60, comma 2, deve intendersi riferita a tutte le ipotesi di circoscizione, sia quelle elette direttamente, che quelle elette in secondo grado dal consiglio. Pertanto, la proroga vale anche per le circoscrizioni nelle quali gli organi devono ancora essere eletti dai rispettivi consigli, che sono legittimati a provvedere.

c) Regolamenti locali precedenti alla legge 142/1990

E' ragionevole ritenere che i regolamenti adottati precedentemente all'entrata in vigore della legge 142/1990 mantengono la loro efficacia. Per effetto dell'articolo 59, comma 2, risulteranno abrogate ipso iure le sole disposizioni in contrasto con i principi fissati dalla legge di riforma.

Così, per esempio, le norme in materia di competenza degli organi per l'adozione di atti attuattivi di regolamenti dovranno essere riconsiderati alla luce delle precise scelte del legislatore che ha ribaltato le competenze e inibito all'ente la possibilà di integrare quelle del consiglio.

d) Elezione del sindaco e della giunta

Atteso che l'articolo 34, comma 1, prevede espressamente che le modalità per l'elezione del sindaco e della giunta possano essere individuate non solo dalla legge 142/1990, ma anche dallo statuto, si evince che una serie di regole di funzionamento previgenti saranno applicabili in quanto compatibili. Si pensi, per esempio, al deposito degli atti 24 ore prima della seduta, ai sensi del Regolamento del 1911.

Inoltre, la presenza di più documenti programmatici implica la necessità di individuare una interpretazione che permetta di considerare una unica votazione la scelta tra gli stessi. Pertanto, solo il voto contestuale per appello nominale risulta la modalità percorribile.

e) Assessori effettivi e supplenti

La modificazione qualitativa degli assessori, per le giunte elette prima del 13 giugno 1990, è avvenuta ipso iure e pertanto da detta data l'organo sarà composto da un solo tipo di assessore con tutte le conseguenze che ne derivano per esempio in ordine ai quorum.

f) Surroga di assessori

La surrogazione di un assessore eventualmente cessato dall'incarico per qualsiasi causa, dovrà essere operata obbligatoriamente con le modalità fissate dall'articolo 37, comma 6, anche nel caso di ente che avesse un numero di assessori superiore al limite fissato dall'articolo 33, in quanto la giunta eletta prima dell'entrata in vigore della legge. Tra l'altro, si ricorda che la votazione dovrà essere palese.

g) Pareri di cui all'articolo 53.

In ordine ai pareri previsti dall'articolo 53, è possibile affermare, a integrazione della Circolare n. 8:

- che le modalità per l'inserimento dei pareri nelle deliberazioni è lasciato all'autonomia dell'ente, potendosi considerare valide sia le ipotesi di semplice richiamato ampio nelle premesse della deliberazione, come la semplice allegazione all'atto stesso;
- che detti pareri vanno motivati qualora fossero di contenuto negativo, così come spetterà all'organo elettivo giustificare l'eventuale determinazione in senso contrario ad un parere espresso;
- che il parere circa la regolarità contabile dovrà essere espresso solo qualora il contenuto dell'atto deliberativo contenga argomenti di rilievo contabile;
- che il parere di legittimità del segretario non potrà mai interferire o riguardare aspetti discrezionali o di opportunità o di merito, e pertanto sul documento programamtico nulla può essere eccepito avendo lo stesso natura esclusivamente di intenzione e non natura dispositiva.

h) Finanza locale

1. **Variazioni di bilancio e storni**

Si ritiene che gli storni, non avendo natura sostanziale, non possano essere ricompresi nelle variazioni di bilancio. Pertanto, la competenza a deliberare è in capo alla giunta.

2. **Contributi ad enti ed associazioni**

Anche la competenza in ordine ai contributi ad enti ed associazioni è della giunta, sia per il principio residuale sia per la conferma indiretta e sistematica che si può cogliere dall'articolo 45, comma 2, lett. b) della legge.

3. **Applicazione norme esercizio 1989**

Risulta evidente, sebbene pare siano emerse anche tesi diverse, che le norme finanziarie che stabiliscano termini o adempimenti innovativi non possano riferirsi alll'esercizio 1989, in quanto la legge 142/1990 avrebbe così indirettamente effetto retroattivo.

Pertanto, i termini per l'adozione del bilancio e del conto si applicano con l'esercizio 1990.

4. **Altre questioni**

Per tutti gli aspetti non disciplinati dalla legge 142/1990 devono continuarsi ad applicare le norme precedenti a tale legge, ivi compreso il termine per presentare un mese prima la relazione previsionale e programmatica e lo schema di bilancio.

i) Personale degli enti locali

Alcune conseguenze immediate per il personale degli enti locali derivano dall'entrata in vigore della legge 142/1990, e in particolare il venir meno della competenza prefettizia (nella nostra regione del Presidente dell'organo regionale di controllo) di autorizzazione del personale a prestare opera restribuita all'esterno dell'ente.

CONCLUSIONI

1. Con questa relazione si spera in qualche modo di aver contribuito a dare risposta al bisogno e alle esigenze degli amministratori e degli addetti ai lavori e di aver messo a loro disposizione la maggior quantità possibile di elementi di conoscenza e di giudizio in una materia così nuova ed interessante, quanto ricca di problemi ermeneutici.

L'impegno della Direzione regionale degli enti locali, di tutti i dirigenti e funzionari, che in questa sede ritengo di dover pubblicamente ringraziare per l'impegno offerto senza limiti, sarà caratterizzata sempre dalla massima disponibilità e puntualità.

Si cercherà, quindi, di fare del proprio meglio anche alla luce di quegli indirizzi che emergeranno ad opera di organi istituzionali di alto ed autorevole livello.

Siamo tutti di fronte ad una attività che necessita e

necessiterà comunque di collaborazioni trasversali e integrate, di continui approfondimenti giuridici e pratici, di riflessioni ponderate ed attente, affinchè il servizio possa risultare non solo utile ma rispondente sempre al reale bisogno degli enti locali.

In questa impresa si potranno raggiungere gli obiettivi prefissati solo attraverso un rapporto di fiducia e di collaborazione tra tutti i soggetti interessati, e pertanto questa Direzione, in ossequo anche alle precise direttive impartite dal sig. Assessore, nel ribadire il proprio impegno, rivolge a tutti gli amministratori e funzionari l'invito genuino e sincero di essere anima critica e corresponsabile di questo lavoro.

Grazie!

dott. Gaetano Barbi
Direttore regionale degli enti locali

SC/19.07.1990
cor. 23.07.1990
letta 23.07.1990

CONVEGNO DELL'ANCI E DELL'UPI REGIONALE
"IL NUOVO ORDINAMENTO DELLE AUTONOMIE LOCALI"

UDINE, 3 SETTEMBRE 1990
Palazzo della Provincia

RELAZIONE
IN MERITO ALLA LEGGE NAZIONALE 8 GIUGNO 1990 N. 142

del dott. Gaetano Barbi,
Direttore regionale degli enti locali

---

sommario

1. PREMESSA pag. 1

2. PARTE PRIMA: IN GENERALE pag. 2
   a) Principi generali e aspetti fondamentali della legge pag. 2
   b) La specialità della Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia pag. 4

3. PARTE SECONDA: Il riepilogo di alcune questioni già affrontate: pag. 6
   a) statuti pag. 6
   b) organi del comune e della provincia pag. 8
   c) personale e dirigenti pag. 10
   d) diritto transitorio pag. 11

4. PARTE TERZA: altre questioni pag. 12
   a) Gli istituti di partecipazione e la legge 241/1990 pag. 12
   b) Gli strumenti degli enti locali: Servizi e forme associative pag. 22

5. PARTE QUARTA: Alcune problematiche pag. 39

6. CONCLUSIONI pag. 42

1. PREMESSA

1. Dopo lunghi anni d'attesa è stata approvata e pubblicata la **legge 8 giugno 1990, n. 142**, che ha riformato l'ordinamento dei comuni, delle province e degli altri enti locali.

Come si ebbe modo di dichiarare nel **primo convegno organizzato sull'argomento dall'ANCI e dall'UPI regionale svolto a Gorizia nel luglio scorso**, immediata entrata in vigore della nuova normativa, il 13 giugno 1990, con la contestuale previsione sia di un diritto transitorio che di una vasta attività attuattiva demandata alla Regione e agli enti locali, ha posto in essere la necessità di un intervento tempestivo delle strutture della Direzione regionale, al fine di dare un primo contributo collaborativo agli enti locali.

Lascio al sig. Assessore regionale la presentazione dell'ampio ventaglio di impegni che stanno coinvolgendo e coinvolgeranno l'Amministrazione regionale.
Per quanto mi riguarda, invece, credo sia giusto in questa sede (come già in passato) soffermarmi su alcuni aspetti tecnici e giuridici della legge di riforma, richiamando sia il contenuto della ampia circolare del 25 giugno u.s. diramata da questa Direzione, sia la citata relazione tenuta a Gorizia.

2. La relazione che oggi si svolge, pertanto, si suddividerà in quattro parti distinte.

Nella prima verrà affrontato l'orizzonte complessivo e la ratio della legge 142/1990, ripresentando in toto quanto illustrato a Gorizia.

Nella seconda parte si recupereranno brevemente gli argomenti trattati nel precedente Convegno.

La terza parte sarà dedicata ad alcuni altri aspetti di carattere generale di maggior rilievo normativo.

Per finire, l'ultima sezione avrà per oggetto l'esame di alcune problematiche interpretative di immediato interesse.

2. PARTE PRIMA: IN GENERALE

a) PRINCIPI GENERALI E ASPETTI FONDAMENTALI DELLA LEGGE 142/1990

1. Come si è avuto modo di rappresentare nella Circolare periodica n. 8, e nel convegno di Gorizia, le questioni pregiudiziali fondamentali nell'analisi giuridica della legge 142/1990 sono rappresentate:

a) dall'inquadramento della legge all'interno della gerarchia delle fonti;
b) dal rapporto tra detta normativa generale e la potestà in materia riconosciuta con lo statuto speciale;
c) dalla individuazione dei principi fondamentali che permettono di comprenderne la filosofia.

2. a) La normativa di che trattasi ha natura di legge quadro e ai sensi dell'articolo 128 della Costituzione si definisce come legge generale di principi, e pertanto rappresenta soltanto il punto di partenza di una più ampia e complessiva operazione di riforma.

Attraverso successivi interventi normativi sia legislativi, sia soprattutto in virtù della potestà statutaria assegnata agli enti, si porranno in essere le situazioni necessarie per consolidare un ordinamento locale più adatto ai tempi.

3. b) Sulla disposizione contenuta nell'articolo 1, comma 2, che dichiara esplicitamente che le norme della legge, qualora fossero incompatibili con le attribuzioni previste dallo statuto di autonomia e dalle relative disposizioni di attuazione delle Regioni a statuto speciale, non si applicheranno in questi territori, ci soffermeremo, tra breve, con una sintetica precisazione per quanto concerne la potestà legislativa del Friuli Venezia Giulia.

4. c) L'asserzione della natura di legge di principi, che però contiene anche norme di dettaglio, giustifica l'importanza di una valutazione attenta del filo conduttore della legge stessa, affinchè si possa prendere mano all'esame delle singole fattispecie con un corretto e adeguato approccio ermeneutico.

Senza volontà esaustiva, è possibile indicare brevemente alcuni fondamentali principi evidenziabili dalla legge 142:
a) il principio che le comunità locali si ordinano in comuni e province, con una autonomia a loro riconosciuta che è politica, normativa ed organizzativa. Si ribadisce, pertanto una articolazione costituzionale ed istituzionale semiplurima;
b) il principio del superamento dell'uniformità normativa e in parte istituzionale delle autonomie locali;

c) il principio che l'unico ente esponenziale delle comunità locali, e quindi rappresentativo degli interessi, è il comune, mentre la provincia ne può solo curare gli interessi;
d) il principio di una reale autonomia che si esplica principalmente attraverso l'istituto innovativo dello statuto;
e) il principio di consolidare e completare i rapporti tra le regioni e gli enti locali;
f) il principio di rendere effettiva la partecipazione democratica della popolazione, alla vita del governo locale;
g) il principio radicalmente nuovo della separazione delle competenze, dei ruoli e delle responsabilità tra organi politici e strutture amministrative e burocratiche;
h) il principio della stabilità degli organi di governo;
i) il principio del ribaltamento delle competenze tra consiglio e giunta;
l) il principio di una riqualificazione qualitativa della disciplina dei controlli;
m) il principio del favorimento in modo autonomistico della cooperazione tra gli enti;
n) il principio in base al quale l'ordinamento della finanza locale e l'ordinamento finanziario e contabile degli enti locali è riservato alla legge;
o) il principio della previsione di uno specifico diritto transitorio stabilito dall'articolo 59, comma 2, fino all'adozione dello statuto, e quindi della possibilità di regimi paralleli.

5. Soltanto avendo in mente tutto il quadro normativo posto in essere con la legge 142/1990, risulterà possibile individuare una corretta metodologia per affrontare compiutamente le singole problematiche interpretative.

Infatti, pare opportuno e utile, soprattutto in relazione al ruolo più consono per questa Direzione, in questa sede come del resto nella Circolare n. 8, precisare itinerari metodologici e di approccio che permettano ad ogni operatore di affrontare poi la minuta casistica con puntualità. Ciò, però, senza tralasciare anche la presentazione della soluzione specifica di singoli quesiti, ove necessario, al fine di evitare - per quanto possibile - interpretazioni difformi anche da parte degli organi regionali di controllo.

b) LA SPECIALITA' DELLA REGIONE

1. Una serie di incombenze a carico della Regione sono state previste dalla legge 142/1990, e in relazione a ciò l'Amministrazione regionale è già materialmente impegnata in ordine alla modifica della legge regionale sul controllo e della legge regionale sul decentramento.

2. Mi pare utile ribadire anche in questa sede la specialità dell'autonomia della Regione Friuli Venezia Giulia, in quanto l'articolo 1, comma 2 della legge 142/1990 stabilisce quale criterio per determinare l'applicabilità ipso iure delle disposizioni della legge stessa nei territori delle Regioni a Statuto speciale, la compatibilità delle stesse con le attribuzioni previste dallo statuto o dalle norme di attuazione.

3. L'eventuale incompatibilità, infatti, con le attribuzioni (non con le singole disposizioni) comporta una eccezione di applicazione delle norme, ribadendo (e non poteva essere differentemente) una superiorità nella gerarchia delle fonti a favore delle norme costituzionali (statuto) o di attuazione.

Pertanto, nelle materie dove la Regione Friuli Venezia Giulia ha competenza legislativa, le norme della legge 142 non possono trovare immediata ed automatica applicazione, in quanto sorgerebbe un conflitto di attribuzioni.

La titolarità della potestà legislativa implica il mantenimento della normativa regionale precedente adottata in virtù di precise disposizioni e nel contempo la conferma che spetta alla Regione legiferare in materia, rispettando i limiti stabiliti dallo Statuto e dalle norme di attuazione.

Di conseguenza, il legislatore regionale dovrà rilegiferare secondo le varie forme di potestà legislativa concessa.

4. In particolare, in materia di controllo sugli enti locali, la competenza attribuita viene comunemente definita secondaria o ripartita, cioè deve armonizzarsi ai principi fondamentali fissati da leggi dello Stato nelle singole materie.

Ciò significa non operare una automatica applicazione o ripetizione delle singole norme nazionali, bensì estrapolare dalle stesse i principi sui quali disciplinare autonomamente la materia.

Sul controllo, in particolare, non si dimentichi che l'oggetto dell'attribuzione regionale è la disciplina dei controlli (articolo 5) e quindi la determinazione dei modi e dei limiti all'esercizio del controllo (articolo 60), tenendo

conto delle norme di attuazione contenute nel DPR 960/1965.

5. Quanto fin qui detto brevemente ritengo appaia sufficiente per giustificare - tra l'altro - correttamente la scelta di reputare tuttora vigente la legge regionale 48/1977.

Infatti, la competenza a legiferare sulla materia del controllo, per norma costituzionale, è stata attribuita alla Regione, la quale dovrà solo rispettare alcuni limiti di armonizzazione in questa operazione di produzione normativa.

Per essere, in verità, completi si potrebbe argomentare che tale risultato sarebbe stato inevitabile anche senza una precisa norma nella legge 142/1990, in quanto come è noto, una legge ordinaria anche se elevata a legge generale di principi, non ha l'autorità di derogare statuizioni determinate con legge costituzionale o con norme di attuazione che trovano il loro fondamento indiretto sempre in una legge di rango costituzionale.

6. Quanto detto, vale anche per la materia delle comunità montane e delle funzioni degli enti locali, con specifiche differenze derivanti da diversi limiti alla potestà legislativa.

Infatti, per le comunità montane le attribuzioni regionali sono più libere ed ampie, rientrando la materia nell'articolo 4 dello Statuto e quindi nella competenza primaria.

Mentre di converso, per le funzioni degli enti locali, sia lo Stato che la Regione possono determinarle, avendo però quest'ultima, anche per effetto dell'articolo 5 del DPR 469/1987 una potestà normativa non solo integrativa, ma anche concorrente e di ulteriore precisazione. Non per niente, la stessa legge 142/1990 ha dovuto rispettare tale principio, in parte valevole anche per le Regioni ordinarie, stabilendo, per esempio, il potere della legge regionale di diminuire le funzioni del comune (cfr. articolo 9, comma 1, ultima parte).

3. PARTE SECONDA
RIEPILOGO SINTETICO DI ALCUNE QUESTIONI GIA' AFFRONTATE

1. In questa sede, reputo utile riprendere brevemente ed in **estrema sintesi soltanto alcune considerazioni** relative agli statuti, agli organi, al personale e al diritto transitorio, già svolte nel già citato convegno dell'ANCI e dell'UPI a Gorizia e non riportarle integralmente in quanto pubblicate nel numero 3/1990 della rivista dell'Anci regionale "Il Nuovo Comune".

Poi affronteremo ex novo due temi quali:

- **gli istituti di partecipazione;**
- **i servizi e le forme di collaborazione.**

Così facendo, credo che pezzo per pezzo si possa lentamente dare, almeno da parte di questa Direzione, un quadro completo della legge 142/1990.

a) STATUTI

1. L'introduzione dello statuto **rappresenta la chiave riformatrice dell'ordinamento autonomistico**, al punto che la stessa Circolare del Ministero dell'Interno del 7 giugno 1990 ha dichiarato che si tratta di **una nuova fonte del diritto per l'ordinamento degli enti locali** .

L'innovazione circa le fonti giuridiche e la relativa gerarchia è enucleabile da una attenta analisi dell'istituto stesso e delle caratteristiche sue proprie e differenze sostanziali con le figure finora studiate nel diritto positivo.

In ordine alla **normazione secondaria** riconosciuta anche agli enti locali, la **reale autonomia normativa nel diritto positivo finora si era configurata e limitata all'esercizio dell'attività regolamentare in senso stretto.**

2. Il superamento del requisito, per la validità degli statuti, della **approvazione da parte di una autorità superiore**, come si ebbe modo di dichiarare, rappresenta la fondamentale innovazione.

Gli statuti del comune e della provincia previsti dalla legge **trovano fondamento necessario, essenziale e sufficiente nell'autonomia dell'ente stesso, producendo gli effetti con il solo controllo di legittimità e con la successiva pubblicazione (articolo 4).**

3. In relazione a tali considerazioni si è illustrato **il valore superiore attribuito dalla legge a detti statuti sopra ogni altra fonte regolamentare esternata dal medesimo ente,** e la natura giuridica completamente differenziata da fattispecie simili previste in precedenza per gli stessi.

La legge 142/1990, infatti, consente di giungere a tali conclusioni per effetto anche di alcune precise disposizioni contenute negli articoli 4 e 5 e riguardanti:

a) i limiti dell'autonomia statutaria;
b) la gerarchia e subalternità del regolamento allo statuto.

Nonchè dall'articolo 46, comma 2, che eleva le norme statutarie a riferimenti per la legittimità degli atti deliberativi adottati dall'ente, in sede di esercizio del controllo da parte degli organi regionali.

4. Altre considerazioni di ordine generale in merito alla potestà statutaria del comune e della provincia, che furono già ampiamente illustrate a Gorizia, riguardano **la precisa determinazione dei limiti di oggetto e le procedure per la formazione degli atti statutari stessi.**

5. **In ordine, poi, al procedimento per l'adozione degli statuti** si ricordi che l'autonomia riconosciuta al comune e alla provincia implica inevitabilmente di giungere alla conclusione che il sistema giuridico neo configurato limita l'azione dell'organo regionale di controllo al solo esame della legittimità come per ogni altra deliberazione.

6. Infine, **l'ipotesi di mancata adozione dello statuto** oppure del non inserimento nello stesso di una questione obbligatoriamente demandata, entro la data del 13 giugno 1991, in virtù dell'articolo 59, comma 1 della legge 142/1990, ha già fatto sorgere diversi orientamenti:
- il primo reputa applicabile il principio generale del potere sostitutivo, riconfermato dall'articolo 48 della legge di riforma. Quindi risulterebbe esercitabile da parte dell'organo regionale di controllo la potestà di nomina di un commissario ad acta, previa diffida.
- il secondo, del resto recepito pure dall'Ufficio Studi dell'ANCI nazionale, è del parere che nel caso de quo si verifichino le condizioni indicate dall'articolo 39, comma 1, lettera a), che comportano lo scioglimento del consiglio da parte del Presidente della Repubblica. In particolare, sarebbe applicabile il caso qualificato come "grave e persistente violazione di legge", atteso che lo statuto rappresenta l'atto fondamentale dell'ente locale.

Entrambe le tesi - si disse - possiedono un interessante fondamento razionale e giuridico, ma anche possono far emergere dubbi plausibili.

b) ORGANI DEL COMUNE E DELLA PROVINCIA:

1. All'argomento in questione appare importante dedicare alcune riflessioni interpretative e dottrinali ricuperando la **ripartizione d'analisi** già utilizzata in passato:

- **tipologia degli organi;**
- **principi generali circa le elezioni e le competenze;**
- **potestà normativa dell'ente in materia.**

Così facendo, abbiamo potuto, sulla base della loro natura, individuare tre tipi di organi:

- **organi istituzionali;**
- **organi atipici;**
- **altri organi.**

2. L'articolo 30 della legge ci ha permesso di stabilire con precisione **la prima categoria di organi, da definirsi istituzionali necessari**, ovvero il Sindaco, la Giunta e il Consiglio.

In merito al **consiglio**, l'aspetto principale è che lo stesso è divenuto **l'organo di indirizzo e di controllo politico-amministrativo, con una competenza tassativamente stabilita ex lege.**

Il ribaltamento delle competenze e l'elencazione di cui all'articolo 32 comporteranno la necessità di attente valutazioni applicative, anche in quanto alcune ipotesi risultano tutt'altro che pacifiche.

In ogni caso, appare ragionevole ribadire **la priorità di un criterio d'approccio ermeneutico**, rappresentato dalla nuova natura attribuita al consiglio, quale organo di indirizzo e non più di gestore dell'ordinaria amministrazione.

L'orientamento di massima dovrà essere, anche in sintonia alle affermazioni delle relazioni e dei resoconti parlamentari e della stessa circolare ministeriale, **quello di non interpretare in maniera analogica o estensiva le attribuzioni fissate in capo al consiglio. In caso di dubbio, quindi, è da privilegiare la competenza residuale della giunta, atteso che la giustificazione dovrà essere operata solo per gli atti del consiglio, essendo quelli di giunta motivati indirettamente per via residuale.**

3. In forza dell'articolo 35 si individuarono, poi, alcuni **organi atipici** che sono:

- il **segretario comunale**;
- i **dirigenti**;
- il **presidente dell'organo di decentramento**;
- i **consiglio circoscrizionale**.

Lo statuto dell'ente potrà disciplinare compiutamente la ripartizione delle competenze tra detti organi atipici e gli organi istituzionali quali il Sindaco e la Giunta, limitandosi a non derogare alle sole competenze e attribuzioni fissate dalla legge.

4. Un'**ultima classe residuale di organi non istituzionali necessari, ma obbligatori**, comprende:
- il **consigliere anziano**;
- i **revisori dei conti**, in forma di collegio o di singolo revisore.

I consiglieri in quanto tali possiedono, come si ebbe modo di illustrare, un loro specifico ruolo istituzionale.

5. Per completezza di analisi delle tipologie degli organi, si ricordi pure che varie disposizioni prevedono **organi eventuali**, come l'articolo 12 per i Municipi o l'articolo 26 per l'unione dei comuni.

6. Si ritiene anche oggi utile ricordare **alcuni principi**, non derogabili, che emergono nella materia e che furono ampiamenti illustrati e dimostrati:

- l'elezione contestuale con voto palese basata su un documento di programma, sia nell'ipotesi normale che nella mozione di sfiducia costruttiva, per cui la scelta della compagine governativa ha valore unitario e di trasparenza;

- la riserva di legge nella determinazione delle competenze del consiglio e la rigidità di ripartizione delle stesse tra i due organi collegiali;

- la prorogatio dei consigli, eliminando la sussistenza di un periodo di vacatio (articolo 31, comma 3);

- la definitiva qualificazione del ruolo istituzionale dei consiglieri, che come il sindaco e gli assessori hanno diritto di usufruire delle strutture dell'ente (articolo 31, comma 5).

Si è ritenuto di evidenziare quali settori possiedono maggiore importanza nell'autonomia statutaria riguardo agli organi, e cioè:
- **la potestà di attribuire le competenze tra i vari organi,** ai sensi dell'articolo 35;
- **la potestà di integrare le regole per l'elezione** del sindaco e della giunta, giusta previsione dell'articolo 34, comma 1;
- **la potestà di determinare il numero degli assessori oltre alla possibilità di scegliere cittadini non consiglieri comunali** (articolo 33);
- **la potestà di autoregolamentare i lavori del consiglio, la sua suddivisione in commissioni** etc. (articolo 31).

c) PERSONALE E DIRIGENTI

1. Circa il personale e i dirigenti si è ricordato che **separare i compiti, i ruoli e le responsabilità tra organi elettivi e strutture amministrative, comporta non solo la precisa attribuzione di competenze al personale e soprattutto ai dirigenti, ma una riqualificazione del loro ruolo nell'economia della vita e dell'attività dell'ente locale.**

Detto principio produce anche tutta una serie di immediati effetti, quali per esempio la qualificazione come sovrintendenza delle competenze del Capo dell'amministrazione, l'individuazione negli uffici dell'interlocutore dei consiglieri comunali e provinciali, etc.

Importante è pure l'articolo 58 in materia di responsabilità che rinvia alle norme valevoli per gli impiegati civili dello Stato, oppure la fattispecie di cui all'articolo 53, che individua una partecipazione attiva alla formazione del procedimento amministrativo attraverso l'emissione di pareri tecnici.

Si sono poi evidenziate norme di **natura programmatica** che dovranno essere recepite nello statuto e nei regolamenti.

2. In ogni caso si è ritenuto di ribadire, e si rinvia alle argomentazioni contenute nella più volte citata e pubblicata relazione di Gorizia, che i **dirigenti degli enti locali** diventano organi atipici dell'ente, competenti all'adozione di atti aventi efficacia esterna.

Un ruolo ancora più rilevante è attribuito al **segretario comunale e provinciale**, chiamato a svolgere principalmente compiti di alta direzione e di coordinamento.

d) REGIME TRANSITORIO.

1. Al diritto transitorio sono state già dedicate in altre sedi ampie valutazioni, e mi pare corretto collegare tale regime transitorio con un principio radicalmente nuovo stabilito dalla legge 142/1990, cioè il principio del superamento dell'uniformità normativa negli enti locali.

2. Circa il regime transitorio, per non ripetere quanto già riferito nel precedente incontro, mi limiterò in questa sede esclusivamente alla determinazione precisa del raggio d'azione dello stesso:
- sopravvivenza delle norme di natura organizzatoria (o relative a materie demandate allo statuto) previste nel regolamento del 1911 e nei TULCP del 1915 e 1934, con il limite della compatibilità (articolo 59, comma 2);
- sopravvivenza delle norme della finanza locale previgenti, sino all'approvazione della legge organica di riforma dell'ordinamento finanziario e contabile, con il limite della compatibilità (articolo 59, comma 5);
- previsione di un doppio regime per i consorzi e le forme associative, a seconda che siano previgenti alla legge 142/1990 o meno, con l'obbligo per i comuni e le province di adeguare le vecchie forme entro il 13 giugno 1992 (articolo 60, comma 1);
- previsione di una prorogatio per le circoscrizioni comunali nei comuni sotto i 30 mila abitanti (articolo 60, comma 2);
- deferimento nel tempo dell'applicazione delle norme innovative di principio in ordine alle comunità montane sino all'approvazione della legge regionale di attuazione (articolo 61, comma 2).

4. PARTE TERZA: ALTRE QUESTIONI

1. A questo punto è possibile passare all'esposizione di alcune valutazioni di ordine giuridico interpretativo relative a due tematiche non precedentemente affrontate a Gorizia. In particolare gli istituti di partecipazione e gli strumenti degli enti locali.

a) ISTITUTI DI PARTECIPAZIONE

a1) Premessa

1. Il Capo III della legge 8 giugno 1990, n. 142 è interamente dedicato agli **istituti di partecipazione dei cittadini alla vita e alla gestione dell'ente locale.**

Le disposizioni in esso contenute determinano un reale mutamento dei rapporti tra i cittadini e le istituzioni, assicurando ai primi l'effettiva partecipazione alle scelte che li riguardano e rendendo loro più agevole l'accesso alle istituzioni.

Anticipando alcuni principi, che ora trovano compiuta disciplina nella **recente legge n. 241 del 7 agosto 1990,** sono state, tra l'altro, già previste forme di interventi degli interessati nel procedimento relativo all'adozione di atti che incidono su situazioni giuridiche soggettive (articolo 6, comma 2).

La partecipazione al procedimento amministrativo verrà così ad essere lo strumento idoneo a consentire una reale collaborazione tra il cittadino e la pubblica amministrazione, attuando quella tematica generale che, si afferma nella Circolare del Ministero dell'Interno esplicativa della legge n. 142, secondo cui "nell'attuale momento storico sta trovando sempre più sviluppo nella legislazione quale segno di una maggiore democratizzazione dell'azione amministrativa".

2. Caratteristiche di questa nuova maniera di intendere l'attività amministrativa, secondo la legge di riforma delle autonomie locali, sono:

- **la consultazione e partecipazione popolare** (articolo 6 ed in particolare il comma 1 ed il comma 3);
- **la pubblicità degli atti** (articolo 7, comma 3);
- **il principio del contraddittorio tra Pubblica Amministrazione ed interessati** (articolo 6, comma 2);
- **l'individuazione dei responsabili dei procedimenti** (articolo 7, comma 4);
- **il libero accesso ai documenti amministrativi** (articolo 7, comma 4);
- **il "decentramento comunale"** (articolo 6, comma 1);
- **una più ampia informazione dell'attività amministrativa** (articolo 7, comma 4).

3. Si deve ritenere che i principi summenzionati abbiano **natura programmatica**, necessitando, per una loro completa

attuazione, dell'adozione dello statuto e dei relativi regolamenti.

Infatti, l'articolo 4 prevede che lo statuto stabilisca le norme fondamentali relative alla partecipazione popolare, al decentramento, all'accesso dei cittadini alle informazioni ed ai procedimenti amministrativi "nell'ambito dei principi fissati dalla legge".

4. Sarà necessario che lo statuto non si discosti dai **principi contenuti sia nella legge 142/1990 che nella già citata legge n. 241/1990,** relativa alle nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi.

In particolare, che:

a) **l'attività amministrativa persegua i fini determinati dalla legge e sia retta da criteri di economicità, di efficacia e di pubblicità;**
b) **il procedimento amministrativo non sia aggravato se non per straordinarie e motivate esigenze imposte dallo svolgimento dell'istruttoria;**
c) **sia concluso mediante l'adozione di un provvedimento espresso il procedimento iniziato obbligatoriamente su istanza di parte o d'ufficio;**
d) **sia fissato per ogni tipo di procedimento un termine massimo entro il quale concluderlo;**
e) **siano necessariamente rese pubbliche le determinazioni adottate in ordine ai termini di conclusione;**
f) **ogni provvedimento amministrativo, eccetto gli atti normativi e quelli a contenuto generale, sia motivato;**
g) **in ogni atto notificato al destinatario sia indicato obbligatoriamente il termine e l'autorità cui è possibile ricorrere.**

Principi questi che, nelle materie e nei casi non espressamente demandati allo statuto, dovrebbero trovare applicazione immediata, o comunque nei termini e con le modalità previsti dalla legge n. 241/1990, anche per gli enti locali.

5. Appare utile ricordare brevemente in questa sede che la legge n. 241/1990, oltre ad enunciare i principi ora esposti, costituisce un complesso normativo che disciplina **tre istituti fondamentali** per un'effettiva collaborazione dei cittadini con la pubblica amministrazione:

- **la partecipazione al procedimento amministrativo;**
- **la semplificazione dell'azione amministrativa** (dove tra l'altro si prevedono con gli articolo 19 e 20 successivi D.P.R., da approvarsi entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge, per disciplinare compiutamente l'**istituto** che legittima il richiedente ad iniziare contestualmente l'attività, salvo il successivo potere del pubblico ufficio, in sede di accertamento dei relativi presupposti, di farla cessare o sospenderla ai

fini di una eventuale regolarizzazione e l'istituto che legittima il richiedente, trascorso un determinato periodo di tempo durante il quale la pubblica amministrazione resta inerte, ad iniziare l'attività medesima);

- **il diritto di accesso ai documenti amministrativi.**

6. Per quanto riguarda, infine, la decorrenza degli effetti della nuova disciplina nelle ipotesi espressamente demandate allo statuto o ai regolamenti previsti dall'articolo 5 (della legge n. 142/1990) la Direzione regionale degli enti locali, nel ritenere necessario un attento approfondimento, si riserva di fornire al più presto chiarimenti alle amministrazioni interessate.

a2) Consultazione e partecipazione popolare

1. Premesso questo necessario quadro di riferimento appare opportuno passare all'illustrazione dei vari istituti di partecipazione previsti dall'articolo 6 della legge di riforma dell'ordinamento delle autonomie locali.

2. Un primo principio che emerge dall'esame della suddetta disposizione normativa è la necessità di rendere effettiva la **partecipazione democratica della popolazione non solo all'atto della scelta dei propri rappresentanti, ma anche durante la vita e l'attività degli enti locali.**

E' interessante ricordare, infatti, che il testo originario dell'articolo 6, comma 1, (nella versione del disegno di legge governativo) il quale disponeva che "i comuni promuovono **organismi e libere forme associative di partecipazione**", è stato modificato a seguito di un emendamento presentato dal relatore della I Commissione Permanente del Senato, per permettere a tali associazioni di mantenere la loro spontaneità ed indipendenza, che sarebbe venuta meno qualora avessero dovuto essere promosse da enti pubblici.

E' stato, pertanto, previsto che i comuni **valorizzino** le libere forme associative e **promuovano** gli organismi di partecipazione dei cittadini all'amministrazione locale, anche su base di quartiere o frazione.

Come è emerso da convegni tenutisi sull'argomento dopo l'entrata in vigore della legge n. 142, per "**valorizzazione**" deve intendersi l'obbligo del comune non solo di riconoscere quegli organismi o associazioni portatori di interessi collettivi o diffusi, ma di porsi in uno stato attivo nei loro confronti, agevolandone la formazione, mettendo a loro disposizione sedi e strutture, al fine di favorire al massimo l'associazionismo di base, senza il quale non vi sarebbe partecipazione.

Per "**promozione**" si intende, invece, il riconoscimento da parte del comune, del potere di partecipare effettivamente all'amministrazione locale attraverso quegli organismi di partecipazione previsti dall'articolo 6".

3. A questo punto pare necessaria una precisazione: la terminologia usata dal legislatore, che definisce le **circoscrizioni di decentramento**, previste dall'articolo 13, "quali organismi di partecipazione" implica un collegamento sistematico con l'articolo 6.

Il parallelismo evidente, però, deve indurre ad una interpretazione restrittiva per i comuni con popolazione inferiore ai 30.000 abitanti, per l'esplicito divieto di cui all'articolo 13. Detti comuni, pertanto, potranno promuovere qualsiasi tipo di organismi di partecipazione, esclusa la forma delle circoscrizioni di decentramento comunale, come si ebbe modo già di dichiarare nella Circolare n.8/1990 della Direzione regionale degli enti locali.

4. E' opportuno ricordare, infine, che è rimessa all'autonomia statutaria la disciplina dei rapporti tra il comune e le forme associative di cui all'articolo 6.

5. **Nello statuto (articolo 6, comma 3), inoltre, dovranno essere previste anche:**
- forme di consultazione della popolazione;
- procedure per l'ammissione di istanze, petizioni e proposte di cittadini singoli ed associati dirette a promuovere interventi per la migliore tutela di interessi collettivi;
- le garanzie per un effettivo tempestivo esame delle stesse (si ricordi a questo proposito - come sopra esposto - che la legge n. 241/1990 introduce il principio che la pubblica amministrazione deve fissare il termine entro il quale ogni procedimento debba concludersi).

6. E' rimessa, invece, alla discrezionalità dell'ente la previsione - sempre nello statuto - di **referendum consultivi** anche su richiesta di un adeguato numero di cittadini.

Una volta, tuttavia, stabilita la possibilità di indire referendum, dovranno essere contenute nello statuto le regole e le procedure da seguirsi (ad esempio: a chi spetta la presentazione del referendum, i criteri da osservarsi per l'accertamento della sua ammissibilità, le modalità di indizione e di votazione, i "quorum" necessari per la sua validità, ecc.).

Appare importante ricordare che la regolamentazione delle forme di consultazione della popolazione e dei referendum incontra due limiti espressamente indicati nell'ultimo comma dell'articolo 6:
- essi devono riguardare materie di esclusiva competenza comunale;
- il loro svolgimento non può coincidere con altre operazioni di voto.

a3) Diritti di accesso e di informazione dei cittadini

1. Altro principio ispiratore della riforma è quello di assicurare **la trasparenza dell'attività amministrativa e di favorirne lo svolgimento imparziale**, così come previsto dall'articolo 97 della Costituzione.

Il summenzionato principio trova un suo primo corollario nella previsione che tutti gli atti dell'amministrazione comunale e provinciale sono pubblici (articolo 7, comma 3).

Sono previste soltanto **due ipotesi di esclusione della pubblicità:**

- **gli atti riservati per espressa disposizione di legge,** una cui prima delimitazione di massima è contenuta nell'articolo 24 della legge 241/1990;
- **gli atti la cui diffusione potrebbe pregiudicare il diritto alla riservatezza delle persone, dei gruppi o dell'imprese, garantendo, peraltro, agli interessati la visione degli atti relativi ai procedimenti amministrativi, la cui conoscenza sia necessaria per curare o per difendere i loro interessi.**

2. L'articolo 7, comma 4, prevede, infatti, che il regolamento detti le norme necessarie per assicurare ai cittadini l'informazione sullo stato degli atti e delle procedure, ed, in generale, dei provvedimenti "che comunque li riguardano".

In proposito, si ricorda che già lo scorso anno la circolare della Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della Funzione Pubblica (5 agosto 1989, n. 36970/18.3.2.), al fine di assicurare la trasparenza dei rapporti tra pubblica amministrazione e cittadini, disponeva che al momento di iniziare l'istruttoria per la formazione di atti amministrativi a favore di soggetti pubblici o privati, doveva essere evidenziato sul fascicolo il nome e cognome dei funzionari, la data di inizio dell'istruttoria e quella delle sue successive fasi.

3. Il regolamento, pertanto, dovrà osservare i principi contenuti nel Capo III della già citata legge n. 241/1990, ed in particolare la necessaria comunicazione dell'avvio del procedimento a tutti i soggetti nei confronti dei quali il provvedimento finale è destinato a produrre effetti.

Ciò anche al fine di permettere una reale partecipazione degli interessati, secondo i modi stabiliti dallo statuto, al procedimento amministrativo.

Devono essere, inoltre, disciplinate **le modalità di presa visione degli atti del procedimento e di presentazione di memorie e documenti**, che la pubblica amministrazione dovrà valutare obbligatoriamente, se concernenti l'oggetto del procedimento.

Verrà in tal modo ad instaurarsi un **contraddittorio**, che potrà, così come previsto dall'articolo 11 della legge n. 241, concludersi anche mediante accordi con gli interessati.

4. Interessante, infine, rilevare che l'ultimo comma del summenzionato articolo 11 introduce una nuova materia riservata alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo.

Allo stesso vengono, infatti, attribuite tutte le controversie relative alla formazione, conclusione ed esecuzione degli accordi di cui sopra.

5. In coerenza con il principio della trasparenza e pubblicità dell'azione amministrativa ed al fine di permettere la più ampia informazione è riconosciuto ai cittadini, singoli o associati, **il diritto di accesso agli atti amministrativi** secondo le modalità stabilite dal regolamento e sempre nel rispetto dei principi desumibili dalla legge n. 241.

Si tratta di un principio che, per quanto attiene all'attività legislativa ed amministrativa della Regione Friuli Venezia Giulia, ha già trovato attuazione con l'articolo 5 della legge regionale 1 marzo 1988, n. 7.

Il legislatore regionale ha così anticipato di un paio di anni, perlomeno in questo istituto, ciò che sarebbe stato tenuto a porre in essere entro un anno dall'entrata in vigore della legge n. 241/1990 (articolo 29, comma 2).

6. Ritornando alla disciplina del diritto di accesso pare utile porre in rilievo che esso verrà esercitato mediante esame ed estrazione di copia dell'atto.

Il rilascio delle copie dovrà essere subordinato al previo pagamento dei soli costi (cfr. articolo 7, comma 4 della legge 142/1990).

Con regolamento l'amministrazione dovrà, inoltre, individuare le categorie di documenti sottratti all'accesso per la salvaguardia delle esigenze previste dall'articolo 24, comma 2, della sopra citata legge n. 241/1990.

7. Al fine di rendere effettiva la partecipazione dei cittadini all'attività amministrativa, l'ultimo comma dell'articolo 7 prevede la necessità che l'ente locale assicuri **l'accesso alle strutture ed ai servizi anche agli enti, alle organizzazioni di volontariato ed alle associazioni.**

Appare importante ricordare che, così come osservato dalla circolare del Ministero dell'Interno esplicativa della legge n. 142, la nuova disciplina del diritto di accesso sia assorbente della regolamentazione fissata a sua volta dalla legge 27 dicembre 1985, n. 816, la quale, infatti, limitava il diritto dei cittadini alla sola visione dei provvedimenti adottati dall'ente (articolo 25).

8. Per completezza di informazione vale la pena di ricordare che **il diritto dei consiglieri di ottenere dagli uffici tutte le notizie ed informazioni utili per l'espletamento del loro mandato** trova immediata applicazione in quanto l'articolo 31, comma 5, della legge n. 142, non ha subordinato tale diritto

a nessun atto dell'ente, fino al punto di stabilire "ex lege" i limiti circa la segretezza delle informazioni medesime.

Tale fattispecie, però, è inserita in realtà nella disciplina relativa allo status del consigliere, inteso come rappresentante della volontà popolare, attraverso il quale si realizza il principio costituzionalmente sancito della democrazia nel nostro Paese.

9. L'articolo 7, comma 4, infine, prevede che il regolamento individui anche, con norme di organizzazione degli uffici e dei servizi, i responsabili dei procedimenti.

E' da ritenersi che con il regolamento dovranno essere indicate anche le modalità per rendere pubbliche le disposizioni in materia, così come previsto dall'articolo 4, comma 2, della legge n. 241/1990.

L'attuazione della disposizione di individuazione del responsabile del procedimento potrebbe, inoltre, comportare la necessità per l'ente di procedere preliminarmente all'aggiornamento del regolamento organico del personale.

a4) Azione popolare e difensore civico

1. Prima di concludere la trattazione degli istituti di partecipazione soffermandomi sul difensore civico, è doveroso ricordare l'alto contenuto innovativo dell'articolo 7, comma 1 **in materia di azione popolare.**

Si tratta dell'istituto di democrazia diretta con cui ciascun elettore agisce non in difesa di un interesse individuale, ma in difesa di un interesse di cui è portatore come membro della collettività.

Infatti, si sancisce che ciascun elettore possa far valere le azioni ed i ricorsi che spettano al comune innanzi alle giurisdizioni amministrative, superando il limite del previgente ordinamento che consentiva tale facoltà solo in materia elettorale.

Sarà compito poi del giudice provvedere all'integrazione del contraddittorio nei confronti del comune.

Al fine di evitare, tuttavia, l'instaurarsi di liti temerarie è previsto che, in caso di soccombenza, le spese siano a carico di chi ha promosso l'azione o il ricorso.

2. Infine, è rimessa all'autonomia del comune e della provincia la possibilità di prevedere nello statuto **l'istituto del difensore civico.**

Il legislatore ha, infatti, preferito lasciare alla discrezionalità di **ogni** amministrazione la facoltà di avvalersene.

Mi pare importante, infatti, sottolineare ciò in quanto si tratta di una chiara scelta legislativa, poichè nel testo originario si prevedeva la possibile istituzione del difensore civico solo per le province ed i comuni con popolazione superiore ai 40.000 abitanti.

Il ruolo del difensore civico di garante dell'imparzialità e del buon andamento della pubblica amministrazione, che si attua segnalando, **anche di propria iniziativa**, gli abusi, le disfunzioni, le carenze ed i ritardi dell'amministrazione nei confronti dei cittadini, potrebbe di fatto rimanere disatteso, qualora non siano previsti adeguati mezzi a sua disposizione.

Si richiama, pertanto, l'attenzione delle amministrazioni su questo aspetto nel momento in cui verrà redatto lo statuto, il quale, infatti, dovrà disciplinare oltre che le modalità di elezione, le prerogative, i rapporti con il consiglio comunale e provinciale del difensore civico, anche i mezzi posti a sua disposizione.

3. Come credo sia emerso chiaramente, gli istituti di partecipazione rappresenteranno - tra l'altro - un formidabile laboratorio politico di coinvolgimento democratico dei cittadini e delle associazioni. Per questo motivo appare più che evidente che il cammino verso l'adozione dello statuto debba iniziare immediatamente attraverso il coinvolgimento più ampio possibile delle realtà presenti sul territorio al fine di aprire un proficuo dibattito che ponga in essere le condizioni ideali per le scelte politiche fondamentali che i consigli dovranno operare.

Solo tale coinvolgimento rappresenterà la giusta conferma che quanto sarà sancito dagli statuti non sia semplicemente frutto di "concessioni dall'alto", ma invece l'inizio di una fattiva collaborazione reciproca tra istituzioni e popolazione civile, per rimettere al centro del dibattito politico-amministrativo i bisogni, le esigenze e i progetti della gente.

b) GLI STRUMENTI DEGLI ENTI LOCALI: I. SERVIZI E LE FORME DI COLLABORAZIONE

b1) Introduzione

1. Per la migliore amministrazione della la cosa pubblica, in relazione ai compiti, alle attribuzioni e alle funzioni loro attribuite, è necessario che **gli enti locali possano usare strumenti idonei.**

Pertanto, assume particolare rilievo la scelta operata dal legislatore di riformare le modalità e le opportunità concrete concesse alle amministrazioni locali, sia nella gestione o nell'esercizio individuale di funzioni e servizi, che in quello collaborativo o associato con altri soggetti pubblici o privati.

2. La legge 8 giugno 1990 n. 142 ha dedicato due interi Capi alla determinazione dei principi generali in ordine agli strumenti che i comuni e le province hanno per svolgere la propria attività istituzionale.

In questo settore certamente **la legge ha natura programmatica e necessiterà** per la sua completa applicazione **non solo degli adempimenti staturari degli enti stessi, ma pure di leggi speciali regionali e statali, alcune attualmente all'esame del Parlamento, come quella sui servizi pubblici.**

L'ordinamento, pertanto, andrà lentamente configurandosi nel tempo ed è suscettibile di integrazioni e modificazioni anche importanti.

In questa sede risulta sufficiente porre in luce il quadro fondamentale della riforma in materia, per comprendere gli orizzonti che si aprono e le opportunità concrete che si potranno consolidare.

3. Innanzitutto, appare opportuno ricordare che l'attività del comune e della provincia si può suddividere **in due categorie:**

- **esercizio di funzioni;**
- **gestione di servizi;**

La differenza acquista particolare rilevanza per la determinazione degli strumenti utilizzabili, ed era già chiaramente riconosciuta nel previgente ordinamento.

Altra classificazione è data dalla modalità individuale o meno di tale esercizio o gestione. Da ciò i diversi istituti regolati rispettivamente dal capo VII e dal capo VIII.

4. Come schema generale di massima, in base alle due classificazioni soprapresentate è possibile osservare quanto segue:

a) l'esercizio di funzioni che potrà aver luogo:

a1: in forma individuale attraverso le strutture burocratiche tipiche dell'ente;

a2: in forma collaborativa:

- attraverso la stipula di convenzioni con altri comuni o province;
- attraverso l'unione dei comuni o la comunità montana nei comuni fino ad una determinata popolazione;
- attraverso consorzi obbligatori per legge;

b) la gestione di servizi potrà aver luogo:

b1: in forma individuale:

- in economia;
- in concessione a terzi;
- a mezzo di azienda speciale;
- a mezzo di istituzione;
- a mezzo di società per azioni;

b2: in forma collaborativa:

- attraverso la stipula di convenzioni con altri comuni o province;
- attraverso l'unione dei comuni nei comuni fino ad una determinata popolazione;
- attraverso consorzi facoltativi o obbligatori ex lege.

b2) I Servizi pubblici

1. Nel passare all'esame dettagliato e sistematico dell'argomento, appare utile rifarsi allo schema proposto dalla legge 142/1990 e di conseguenza affrontare innanzitutto gli aspetti generali relativi alla **gestione dei servizi pubblici**.

Come giustamente ha affermato l'on. Ciaffi nel recente seggio "Il Cammino della Riforma" "la gestione dei servizi pubblici locali rappresenta il settore dell'amministrazione che più direttamente coinvolge la vita dei cittadini " (cfr. pag. 57).

Come è noto la necessità di una completa ed incisiva riforma era da tutti condivisa e la legge 142/1990 vuole rappresentare in materia solo l'inizio di tale processo, che in questo momento trova nel dibattito parlamentare in ordine al **disegno di legge n. 750** il vero banco di prova.

2. Gli articoli 22 e 23 della legge 142/1990 fissano alcuni **fondamentali principi**, anche di estremo rilievo innovativo.

Si stabilisce, innanzitutto, che i singoli comuni o le province possano provvedere a gestire servizi pubblici, rimettendo alla discrezionalità dell'ente la scelta concreta delle forme più idonee.

Il primo e discriminante cambiamento introdotto è rappresentato dal **superamento di una previsione normativa tassativa circa l'elenco di quali possano essere le attività qualificabili come servizi pubblici**. In altre parole, la legge 142/1990 non indica quali attività possano essere assunte dagli enti locali.

Sarà la legge invece a qualificare una determinata attività gestibile **esclusivamente** con servizi pubblici, lasciando per tutti gli altri campi la possibilità sia di una presenza pubblica che di una presenza privata.

3. Il comma 1 dell'articolo 22 individua, tra l'altro, **due prime classificazioni circa le forme di gestione, una basata sull'oggetto e l'altra sullo scopo**.

Così in virtù del primo criterio avremo:
- servizi per la produzione di beni;
- servizi relativi ad attività.

In virtù del secondo parametro, invece, i servizi potranno essere rivolti
- a realizzare fini sociali;
- a promuovere lo sviluppo economico e civile.

4. Le forme per la gestione dei servizi pubblici vengono indicate specificatamente dalla legge, che però si limita o alla loro indicazione o alla loro qualificazione giuridica di massima, senza determinare ulteriori regole giuridiche.

Ciò potrebbe anche interpretarsi quale rinvio al de iure condendo, in quanto, come è stato anticipato, è in discussione in Parlamento il disegno di legge di riforma dei servizi pubblici degli enti locali.

Certamente per gli istituti innovativi sarà almeno necessaria l'adozione degli statuti comunali e di altri eventuali atti propedeutici.

5. In particolare, l'articolo 22 prevede **cinque forme diverse**, precisando a quali condizioni si possa fare ricorso ad ognuna di tali forme.

Appare di estrema importanza sottolineare questo aspetto, in quanto la scelta per la gestione di un determinato servizio dovrà tenere conto di alcuni elementi di valutazione, quali:

- la natura del servizio stesso;
- le dimensioni, la valenza economico-patrimoniale-imprenditoriale della relativa gestione;
- le ragioni di natura tecnica ed economica;
- l'opportunità sociale.

In questo contesto, allora, assume particolare rilievo nella gestione dei servizi pubblici il <u>rapporto strumenti-obiettivi</u>, al punto da riconoscere al comune e alla provincia sia la possibilità di utilizzare il tipico strumento privatistico della società per azioni, sia la possibilità di scegliere tra uno strumento configurante una persona giuridica autonoma, quale l'azienda speciale, o un organismo dipendente e strumentale quale l'istituzione.

Pertanto, **la discrezionalità di scelta da parte dell'ente** seppur limitata dai requisiti oggettivi che il servizio deve avere, **sarà significativa e di conseguenza la manifestazione di volontà dovrà essere congruamente motivata, risultando suscettibile di controllo sotto l'aspetto della legittimità.**

6. Nel passare all'esame dettagliato delle singole forme di gestione dei servizi pubblici, emerge che sarà possibile **gestire in economia**, e quindi direttamente con le strutture e risorse in possesso, solo allorchè il comune o la provincia valutino non opportuno costituire un'azienda o una istituzione, per le modeste dimensioni o per le specifiche caratteristiche del servizio.

Nel contempo la sussistenza di precise e specificate ragioni tecniche o economiche o di opportunità sociale, che l'ente dovrà evidenziare e motivare, permetteranno allo stesso di scegliere di **concedere la gestione anche a privati.**

I due istituti non possiedono di fatto rilevanti novità, a differenza, invece, delle altre forme.

7. La legge 142/1990 pone tra le innovazioni normative il riconoscimento definitivo della possibilità che, per la natura del servizio da erogare, risulti opportuno lo strumento tipico dell'attività privatistica, cioè **la società per azioni.**

Sarà permesso, anzi eventualmente stimolato, il ricorso alla partecipazione di capitali di altri soggetti sia pubblici che privati per la gestione imprenditoriale di determinati servizi.

Appare opportuno precisare in proposito, che la disposizione di cui all'**articolo 22** non va confusa con quella prevista dall'**articolo 32, lettera f)** in ordine alle competenze dei consigli comunali o provinciali.

Infatti, l'articolo 22 della legge ha voluto individuare una forma di gestione di servizi pubblici attraverso la società per azioni con capitale anche privato, che non potrà però avere la maggioranza del pacchetto. Nell'altra fattispecie, invece, si prevede la possibilità della partecipazione azionaria anche in società private che non gestiscano servizi pubblici e quindi, che non debbano essere sotto il controllo dell'ente locale.

8. Le due principali innovazioni, però, sono date dagli istituti dell'azienda speciale e dell'istituzione, regolati dall'articolo 23.

Il criterio differenziatore tra le due figure è rappresentato dal riconoscimento della natura e della valenza economico-patrimoniale-imprenditoriale della gestione. Infatti, l'ente locale nella scelta della forma dovrà tener conto della differente natura che il servizio possiede.

In termini sintetici, è possibile dichiarare che qualora il servizio abbia una rilevanza economica ed imprenditoriale e cioè riguardi un servizio che per la sua natura potrebbe essere gestito anche da soggetti privati secondo le regole tipiche del mercato, lo strumento da utilizzare sarà l'azienda speciale.

Quando invece, oggetto di tale gestione saranno servizi sociali, senza rilevanza economico-imprenditoriale, ci si dovrà orientare verso l'istituzione.

9. A ragione della diversità della possibile gestione, le due forme sono tra loro fortemente diverse anche nella disciplina organizzativa.

Innanzitutto, mentre **l'azienda speciale è ente strumentale dell'ente locale dotato di personalità giuridica e quindi autonomo nel mondo giuridico, l'istituzione è un semplice organismo strumentale dotato soltanto di autonomia gestionale.**

Da detta affermazione di diritto derivano rilevantissime conseguenze, alcune esplicitamente evidenziate dal legislatore e altre deducibili.

L'essere persona giuridica significa tra l'altro possedere la capacità di instaurare autonomi rapporti giuridici anche in ordine, per esempio, ai beni immobili.

Inoltre, il rapporto tra ente locale ed ente strumentale, sebbene non comporti l'estraneità dai poteri di costituzione, di indirizzo, di vigilanza o di verifica, è caratterizzato dalla diversità di soggetti e dalla qualificazione dell'**azienda come vera e propria impresa pubblica che agisce in linea di massima secondo i criteri validi per tutte le imprese.**

L'autonomia imprenditoriale riconosciuta all'azienda speciale, ed inibita logicamente all'istituzione, comporta la possibilità per l'azienda di operare liberamente nell'attività produttiva, cioè nell'uso degli strumenti, rispettando il necessario collegamento con gli indirizzi politico-amministrativi fissati dal comune o dalla provincia.

10. In questo contesto assume particolare rilievo quanto stabilito dal **comma 4 dell'articolo 23**, sebbene la norma si riferisca genericamente ad entrambe le forme di servizio.

In verità stabilire che l'azienda e l'istituzione informano la loro attività ai **criteri di efficacia, efficienza ed economicità** ed hanno l'**obbligo del pareggio di bilancio**, significa applicare detti principi ed obiettivi in modo diverso tra le due forme istituzionali, atteso le evidenti differenzazioni già illustrate.

Così possiamo ragionevolmente ritenere che il pareggio di bilancio per le aziende dovrà ottenersi soprattutto attraverso l'equilibrio dei costi e dei ricavi, mentre l'utilizzo dei trasferimenti non potrà non avere natura eccezionale. Diversamente è da ragionare per l'istituzione, per evidenti elementi logici e di fatto.

11. Ulteriori differenze sono rappresentate dalle modalità costitutive e dalla circostanza che l'azienda speciale avrà un suo proprio statuto, approvato dal consiglio dell'ente locale, mentre gli aspetti fondamentali dell'istituzione saranno disciplinati dallo statuto del comune o della provincia.

Inoltre, circa la vigilanza e la revisione contabile si stabilisce la possiblità per le aziende di prevedere un organo apposito, diverso da quello dell'ente locale che controllerà di diritto le istituzioni.

12. Come si è detto, **l'istituzione è una realtà giuridica del tutto nuova, che vuole rappresentare una forma strumentale dell'ente locale, priva di personalità giuridica e di autonomia imprenditoriale, finalizzata alla gestione di servizi sociali.**

Si pensi alle biblioteche, oppure a servizi per anziani o ai servizi per portatori di handicap etc.

13. In ordine agli organi sia dell'azienda che dell'istituzione, sono previsti due organi volitivi e un organo tecnico-gestionale:

- **il consiglio di amministrazione**, che tra l'altro dovrà rappresentare l'anello di congiunzione con l'ente locale;
- **il presidente**, che assumerà rilevanza diversa di fatto nelle due ipotesi;
- **il direttore**, al quale spetterà la responsabilità gestionale, in sintonia ai principi di separazione tra i poteri degli organi politici e di quelli amministrativi assunti complessivamente dalla legge 142/1990.

14. Appare infine di tutta evidenza, evidenza del resto confermata dalla stessa circolare ministeriale del 7 giugno 1990, che **l'azienda speciale è di fatto e in diritto cosa diversa dalle precedenti aziende.** Da ciò la conferma della natura programmatica e di principio delle norme fin qui esaminate, che entreranno in vigore solo dopo l'adozione degli statuti degli enti locali, che dovranno anche disciplinare le modalità di trasformazione delle realtà esistenti alle forme tipiche configurate dalla legge di riforma.

b3) Le forme di collaborazione

1. L'esercizio di funzioni o la gestione di servizi non risulta solo in forma individuale, ma può e spesso deve configurarsi quale **collaborazione fattiva di più enti locali**, al fine di rendere migliore e puntuale l'azione delle amministrazioni.

L'esperienza di anni ha fatto maturare la consapevolezza della necessità di riformare notevolmente la materia e di individuare forme diverse e precise che permettano agli enti locali di compiere scelte efficienti e coerenti.

Pertanto, la legge 142/1990 ha voluto dedicare un intero capo alle possibili attività collaborative, indicando di fatto tre istituti generali e una forma particolare finalizzata ad una possibile diversa articolazione territoriale dei comuni.

Si fa riferimento ai seguenti istituti o strumenti:

- **la convenzione;**
- **il consorzio;**
- **l'accordo di programma;**
- **l'unione dei comuni.**

Si tratta di un ventaglio di possibilità, con diverse varianti e con la precisazione di requisti o condizioni che dovranno sussistere per poterle utilizzare.

2. Innanzitutto, è lecito dichiarare che **la convenzione rappresenta lo strumento generale e più ampio per ogni forma collaborativa tra enti locali.**

Si tratta di una forma semplice che rappresenta in realtà la vera innovazione, carica di innumerevoli potenzialità.

Attraverso uno strumento che il Ciaffi giustamente definisce **"destrutturalizzato"**, i comuni e le province potranno decidere di regolare lo svolgimento coordinato sia di funzioni che di servizi specifici e determinati.

La durata determinata, l'ampiezza del tipo di attività amministrativa, la mancanza di strutture ulteriori sono le caratteristiche di una forma dinamica e duttile di collaborazione.

In altre parole, si prevede che più enti locali possano stabilire di utilizzare le strutture già esistenti di alcuni di loro per l'esercizio di funzioni o per la gestione di un servizio a favore anche di altri soggetti locali. Per fare un solo esempio, una convenzione potrebbe stabilire che l'azienda speciale di un comune gestirà per un periodo determinato il servizio a favore anche di comuni limitrofi, individuando delle forme di consultazione degli enti contraenti senza creare organismi strutturali che risulterebbero appesantire la capacità di gestione del servizio stesso.

Per completezza di informazione, è opportuno precisare che **la legge individua due forme diverse di convenzioni:**

- **la convenzione facoltativa,** dove la volontà degli enti è totalmente libera nei limiti, del resto pochi, indicati

dalla legge;
- **la convenzione obbligatoria**, voluta dallo Stato o dalla Regione, il cui oggetto è però limitato alla sola gestione di servizi o alla realizzazione di una opera determinata.

3. **Il secondo strumento** proposto dalla legge 142/1990 è definito **"consorzio"**, ed apparatemente è la continuazione di una esperienza già conosciuta nell'ordinamento italiano.
In realtà, siamo di fronte ad un istituto del tutto nuovo, che necessita innanzittutto di una opportuna distinzione.

Infatti, l'articolo 25 presenta due diverse ipotesi tipologiche di consorzi:
- **i consorzi facoltativi;**
- **i consorzi obbligatori.**

Questi ultimi, risultano disciplinati dall'ultimo comma e in realtà rappresentano una fattispecie del tutto diversa, al punto che - dovendo essere la legge dello Stato a prevederne la costituzione e quella della Regione a porre in essere la disciplina concreta - potranno configurarsi di fatto e in diritto in modo del tutto anomalo e specifico.

4. In questa sede, invece, risulta utile soffermarci esclusivamente sui consorzi facoltativi, per i quali le disposizioni regolatrici presentano una natura certamente diversa dall'istituto precedentemente conosciuto.

In termini sintetici è possibile riferire quanto segue:

a) **circa l'oggetto della gestione associata**, il consorzio potrà riguardare solo e solamente uno o più servizi, mentre non sarà possibile utilizzare tale strumento per l'esercizio coordinato di funzioni;

b) **circa il numero e la presenza delle entità consortili**, l'articolo 25, comma 6 stabilisce che tra gli stessi enti non è possibile costituire più di un consorzio. La scelta è rilevante sia politicamente che tecnicamente. Lo stesso Ciaffi dichiara l'importanza di questa innovazione, "al fine di contenere la proliferazione consortile" sul territorio.
Dagli atti parlamentari emerge ancora più chiaramente l'interpretazione restrittiva della norma, in sintonia con la volontà innovativa del legislatore.
L'obiettivo, quindi, appare evidente, e cioè la volontà di prevedere sul territorio pochi, ma complessi enti consortili, magari **polifunzionali** e quindi che gestiscano una pluralità di servizi.
Bisogna evitare la frammentazione dei soggetti, la complessità dei rapporti e favorire la chiarezza degli interlocutori, affinchè il servizio o i servizi che vengano erogati sul territorio risultino efficienti e qualificati.
Sarà la necessità di conformarsi a questo fondamentale

principio il vero banco di prova dei prossimi due anni per i comuni e le province in sede di riodino dei consorzi attuali;

c) **circa la modalità costitutiva**, la legge 142/1990 rappresenta certamente una innovazione rivoluzionaria per l'intero sistema giuridico.

Infatti, i consorzi facoltativi potranno costituirsi con la semplice contestuale manifestazione di volontà degli enti, senza più bisogno dell'intervento dall'alto, da parte di un organo statale o regionale. Se detta questione viene collegata con la personalità giuridica riconosciuta ai consorzi, si comprendono chiaramente le conseguenze nel sistema giuridico. In altre parole potranno costituirsi persone giuridiche abilitate tra l'altro a compiere atti aventi per oggetto beni immobili, indipendentemente da una specifica scelta di legge o da una "autorizzazione superiore";

d) **circa la natura di detti consorzi**, come si è anticipato, il rinvio alle norme sulle aziende speciali, attribuisce la personalità giuridica a tutti i neo consorzi. Pertanto, avremo enti locali di natura consortile, dotati di personalità giuridica, di autonomia gestionale ed imprenditoriale, che gestiranno in forma associata uno o più servizi per una pluralità di enti locali primari.

Il rinvio alle norme sulle aziende speciali, però, non risulta privo di limiti, dovendo in concreto verificare quali norme sono compatibili. Nel proseguo esamineremo detta problematica;

e) **circa la rappresentanza**, il comma 4 dell'articolo in esame presenta una ulteriore innovazione rispetto al passato, che stabilisce il superamento della rappresentanza basata sul principio "una testa un voto", sostituita da quella per quota di partecipazione.

In ordine a detta problematica, corre l'obbligo di segnalare anche la peculiarità circa gli organi e le relative competenze, come si evince dal comma 5. Oltre al presidente e al consiglio di amministrazione, similmente alle aziende, i consorzi avranno un ulteriore organo che trova la sua giustificazione nel coordinamento politico-amministrativo di più enti associati, cioè l'assemblea. A differenza di quanto previsto per il comune e la provincia, lo statuto del consorzio, approvato dagli enti locali soci, avrà la potestà di stabilire la ripartizione delle competenze tra assemblea, consiglio di amministrazione e presidente.

5. **Ulteriore strumento** per la collaborazione tra gli enti locali, anche con soggetti pubblici diversi, quali lo Stato o la Regione, è dato dall'**accordo di programma** disciplinato dall'articolo 27 della legge in argomento.

Si tratta di una sede di coordinamento di livelli di governo diversi al fine di realizzare opere o interventi che richiedano l'azione integrata e coordinata di più soggetti

pubblici. L'istituto già conosciuto nella legislazione regionale potrà rappresentare una ottima occasione di gestione efficiente e puntuale ogni qualvolta i soggetti interessati per motivi di ordine diverso dovranno necessariamente essere plurimi.

Attraverso l'indizione di una conferenza tra i rappresentanti degli enti interessati e una competenza in relazione al carattere "primario o prevalente" della competenza sull'opera o sui programmi da realizzare, questo strumento duttile e dinamico potrà coinvolgere anche l'Amministrazione regionale e il suo Presidente.

Si prevede, tra l'altro, una struttura che vigili sull'esecuzione dell'accordo, e il potere di iniziativa e di gestione dello stesso non è più affidato sempre allo stesso ente superiore, ma a quello - come si è detto - che ha la competenza prevalente sull'intervento.

A titolo ulteriore, possiede rilevanza il comma 5 dell'articolo 27, che attribuisce al sindaco il potere di aderire ad un accordo anche se lo stesso comporti variazioni degli strumenti urbanistici. In questo caso, il consiglio comunale dovrà entro trenta giorni ratificare l'accordo.

Ciò che assume particolare rilievo in detta disposizione non è però tanto ciò che viene previsto, ma ciò che non viene disciplinato. In altre parole, il silenzio della legge per altre fattispecie, importanti di conseguenze pratiche nella vita dell'ente locale che non configurino variazioni agli strumenti urbanistici, sono di conseguenza riservati al soggetto-organo che rappresenta l'ente, con l'attribuzione di fatto di un potere significativo al sindaco o al presidente della provincia.

6. L'**ultimo istituto di cooperazione** previsto dal Capo VIII della legge 142/1990 è **l'unione dei comuni.**

Si tratta in verità di una fattispecie a metà strada tra le forme libere di collaborazione e gli strumenti normativi diretti ad una diversa articolazione territoriale dei comuni.

E' necessario leggere la disposizione con questo spirito di approccio per comprendere in pieno il rilievo normativo.

Pertanto, gli obiettivi che giustificano il costituirsi di una unione sono duplici:

- **la previsione di una possibile futura volontà di giungere alla fusione tra piccoli comuni;**
- **la gestione associata di una pluralità di servizi o l'esercizio associato di una pluralità di funzioni.**

La presenza di questi due elementi è sufficiente per comprendere le peculiarità dell'istituto e le differenze con le forme finora presentate.

Da ciò è possibile presentare alcune osservazioni:

a) l'**oggetto** è necessariamente ampio, sia circa le funzioni che i servizi, in quanto l'obiettivo è quello di trasferire

una più o meno articolata attività amministrativa dai singoli comuni piccoli alla struttura nuova e autonoma dell'unione.

Pertanto, l'unione dovrà essere necessariamente polifunzionale e non potrà avere per oggetto singoli servizi o singole funzioni.

In particolare, il comma 7 indica alcune competenze che obbligatoriamente spetteranno all'unione, indipendentemente dalla volontà degli enti locali primari (detto comma così recita "Alla unione di comuni competono le tasse, le tariffe e i contributi sui servizi dalla stessa gestiti");

b) i **soggetti** abilitati a utilizzare detto strumento sono limitati dalla legge in forma chiara. Solo i c.d. piccoli comuni, cioè con popolazione inferiore ai 5000 abitanti e non più di un comune tra i 5000 e i 10000 abitanti. La scelta è ricca di conseguenze, perchè l'istituto risulta indirizzato non alla pluralità indeterminata degli enti locali, ma soltanto a quelle realtà dove la piccola dimensione può rappresentare occasione di difficoltà concreta di azione amministrativa, soprattutto nella gestione di servizi di particolare importanza;

c) l'unione diventa un **soggetto diverso dai comuni** costituenti, con propri organi diversi e separati, senza che vengano meno gli organi originali. Si tratterà invece di trasferire di fatto le attività amministrative evitando la duplicazione;

d) la **volontà** di giungere ad una unione risulta attribuita esclusivamente ai comuni stessi, non potendosi prevedere forme coercitive. A tal proposito è opportuno precisare che le due ipotesi di unioni prevista dalla legge si distinguono non in fase costitutiva, bensì al momento della proposta e della eventaule accettazione di contribuzioni finanziarie eccezionali da parte delle Regioni.

Infatti, come è noto, **l'articolo 26 prevede due tipi diversi di unione**, su cui ci si è già soffermati anche nella Circolare della Direzione regionale degli enti locali:

- l'unione priva di contribuzione straordinaria regionale;
- l'unione con contribuzione straordinaria regionale

In questo secondo caso soltanto, previsto dal comma 8, all'unione seguirà necessariamente la fusione, mentre nell'altra ipotesi qualora i comuni decidano diversamente, dopo 10 anni l'unione verrà ipso iure sciolta.

7. L'unione potrà diventare occasione di sperimentazione per una futura fusione, e pertanto possiede un rilievo anche in relazione agli istituti e alle competenze in ordine all'articolazione territoriale dei comuni, fino alla possibilità dell'istituzione di municipi ai sensi dell'articolo 12 della legge 8 giugno 1990 n. 142.

8. In conclusione è possibile dichiarare che mentre l'istituto della convenzione e dell'accordo di programma può essere immediatamente applicabile con l'entrata in vigore della legge, in ordine ai consorzi esiste un diritto transitorio e una fase provvisoria di duplice normativa.

Infatti, qualora gli enti volessero oggi costituire nuovi consorzi dovranno applicare le nuove disposizioni, mentre avranno due anni di tempo, ai sensi dell'articolo 60, per revisionare gli attuali enti consortili, trasformandoli o sopprimendoli.

Da ciò deriva l'impossibilità di applicare automaticamente i nuovi principi alle vecchie realtà, e inoltre, la necessità che prima l'ente adotti il proprio statuto in quanto solo quello strumento permetterà di qualificare le scelte fondamentali del singolo comune o della singola provincia.

Così pure, si reputa che una unione tra comuni non potrà essere deliberata se prima gli enti interessati non abbiamo approvato il proprio statuto.

b4) Differenze tra le aziende speciali e i consorzi

1. L'utilità di alcune precisazioni in ordine ai due enti trova precipuo fondamento nella previsione di cui all'articolo 25, comma 1 della Legge 142/1990.

Infatti, detta disposizione stabilisce un rinvio alle norme previste per le aziende speciali, in merito alla determinazione della costituzione di un consorzio tra comuni e/o province.

Ne deriva la necessità di una corretta interpretazione delle norme al fine di stabilire l'ampiezza e i relativi limiti di tale rinvio.

2. Risulta indispensabile premettere, a tale scopo, una operazione sistematica diretta a precisare la natura, le finalità e i limiti dei due distinti istituti.

Appare evidente che, come già ampiamente argomentato, l'azienda speciale è una forma di gestione di servizi pubblici utilizzabile da parte del singolo ente locale, mentre il consorzio è una forma di gestione associata di servizi da parte di più comuni o province.

(In proposito si veda quanto afferma il Ciaffi nell'opera citata a pagina 73: "Non c'è più nella nuova disciplina la possibilità di quella duplicazione di enti, il consorzio e l'azienda consortile, e quindi di organi...")

La prima differenza fondamentale, che deve orientare le successive riflessioni ermeneutiche, è data, quindi, dalla presenza o meno di una gestione associata.

Ciò determina, tra l'altro, la necessità di un organo per il consorzio, che è inutile, in quanto pleonastico, nell'ipotesi dell'azienda.

Si tratta dell'organo di indirizzo e di controllo politico-amministrativo, che nell'azienda è implicitamente rappresentato dal consiglio dell'ente locale di cui la stessa azienda è ente strumentale.

Nel consorzio, invece, trattandosi sostanzialmente di associazione tra enti locali autonomi e primari diversi, risulta indispensabile prevedere una assemblea dei rappresentanti degli enti locali associati.

3. Va inoltre, aggiunto che le norme previste per l'azienda speciale si applicano ai consorzi nel rispetto di due ambiti di limitazione, uno relativo all'oggetto e l'altro relativo alla natura degli istituti.

Quest'ultimo limite, infatti, risulta esplicitato con la tipica locuzione **"in quanto compatibili"**.

Determinare la compatibilità non è mai una operazione automatica e spesso risulta palesemente difficoltosa.

Rinviando ad un successivo approfondimento l'esame completo della questione, in questa sede è possibile certamente evidenziare uno spartiacque di applicabilità derivante dalla classificazione ex lege data ai servizi in base alla natura economico-imprenditoriale degli stessi.

Infatti, la legge 142/1990, ha introdotto in forma esplicita la differenziazione tra servizi sociali senza rilevanza imprenditoriale e servizi che per loro natura potrebbero essere gestiti secondo le leggi esclusivamente del libero mercato. In virtù di tale classificazione, sono state previste due forme diverse, l'azienda speciale e l'istituzione.

Pertanto, il rinvio operato dall'articolo 25, comma 1 è limitato alle aziende speciali e quindi, nel caso in cui il consorzio avesse per oggetto la gestione associata di servizi sociali, risulterebbero incompatibili e non applicabili le norme dell'azienda speciale finalizzate esclusivamente ad una gestione di natura imprenditoriale.

4. Altro limite è dato dal rapporto di rinvio, e quindi in relazione all'oggetto.

Infatti, la legge così recita: "possono costituire un consorzio secondo le norme previste per l'azienda speciale".

In altre parole. parrebbe detto rinvio limitato alle modalità costitutive e non estensibile liberamente a qualsiasi disposizione.

Ciononstante, in assenza di una norma di chiusura del sistema che rinvii alle disposizioni valevoli per il comune, come avveniva nel previgente regime giuridico, è da ritenere che l'interprete potrà utilizzare norme e principi valevoli per le aziende anche in sede di esame del regime giuridico dei consorzi.

5. Certamente non risulteranno compatibili quelle disposizioni previste per le aziende che disciplinano fattispecie regolate specificatamente dalla legge in forma autonoma per i consorzi.

Oltre agli organi, si pensi al fondamentale principio sancito dal comma 5 dell'articolo 25 in ordine alle competenze degli organi, completamente riservate alla normazione secondaria degli enti locali soci, attraverso lo statuto.

b5) Situazione transitoria per le Aziende

1. Il capo VII della Legge 142/1990, nel regolare le varie forme dei servizi pubblici da parte dei comuni e delle province, nulla precisa in ordine alle aziende pubbliche già esistenti prima dell'entrata in vigore della nuova legge.

Similmente, tra le disposizioni finali e transitorie, a differenza dell'ipotesi delle forme associate e dei consorzi (art. 60, comma 1), non sussiste alcuna norma che preveda una qualche situazione transitoria.

Sorge, pertanto, il problema in ordine alla regolamentazione delle precedenti aziende e al rapporto con la nuova normativa, per verificare se e quali disposizioni di cui all'art. 23 devono ritenersi applicabili; inoltre, se gli enti locali siano chiamati ad adeguare le forme esistenti ed entro quale termine.

2. In assenza di una precisa norma di legge, innanzitutto, può risultare utile per orientare in una soluzione, verificare sia gli atti parlamentari che la circolare ministeriale del 7 giugno 1990.

La relazione della I Commissione del Senato precisa che il Capo VII "fissa principi generali ed individua le forme di esercizio dei servizi pubblici", e ricorda che "la legislazione vigente è del tutto superata ed inadeguata" (p. 14) richiamando un disegno di legge in materia attualmente all'esame dello stesso Senato. (vedasi in proposito anche Ciaffi, Il Cammino della riforma, ed. ANCI 1990, pag. 67 e ss.)

Probabilmente, trovando spunto in quanto sopra, la Circolare del Ministero dell'Interno dichiara esplicitamente che "le norme in questione sono da considerarsi di natura programmatica, e i comuni e le province dovranno ad esse conformarsi in sede di adozione degli statuti ai sensi dell'art. 4" (pag. 32 - cap. 7).

La circolare, coerentemente, tira le conclusioni di questa qualificazione, che porta inevitabilmente all'applicazione - come diritto transitorio - dell'articolo 59, comma 2, e quindi a ritenere che "restano in vigore le norme vigenti" sino all'adozione dello statuto.

3. La tesi del Ministro appare l'unica ipotesi percorribile, in assenza di precise disposizioni, ma ricordando che l'articolo citato limita la sopravvivenza delle vecchie norme al rapporto di compatibilità con le norme fissate dalla nuova legge.

Inoltre, non può dimenticarsi che l'ordinamento del settore era disciplinato dal T.U. approvato con R.D. 15 ottobre 1925 n. 2578 che non risulta abrogato interamente (non è nell'elenco di cui all'articolo 64, comma 1), bensì soggetto al comma 2 dell'articolo 64 che stabilisce l'abrogazione delle sole disposizioni in contrasto (incompatibili) con la legge 142/1990.

Pertanto, si potrebbe argomentare - integrando il pensiero della Circolare ministeriale - che in virtù del combinato disposto degli articoli 59, comma 2 e 64, comma 2, le aziende esistenti continuino ad operare secondo le norme vecchie, soprattutto per gli aspetti organizzatori, ma in sintonia ai principi già immediatamente applicabili, quali in primis quanto previsto dal comma 4 dell'articolo 23.

Si tratta dei criteri di efficacia, efficienza ed economicità che devono orientare subito l'azione e l'attività delle aziende.

In un secondo momento, lo statuto determinerà le necessarie modifiche, che non potranno non configurarsi nello scioglimento delle vecchie aziende e nella ricostituzione eventuale delle nuove ai sensi del già citato articolo 23.

Lo statuto dell'ente locale e lo statuto dell'azienda, anch'esso però approvato dal consiglio dell'ente a cui l'azienda è strumentale, prevederanno le regole ulteriori, ricordando che per gli aspetti non disciplinati potranno valere le norme del T.U. del 1925, se fossero compatibili con le norme della legge 142.

Quanto detto non appaia pleonastico o scontato, in quanto ciò non potrebbe verificarsi qualora si richiamasse soltanto l'articolo 59, comma 2. Infatti, il diritto transitorio collegato alle norme previgenti dei tre provvedimenti legislativi abrogati espicitamente dall'articolo 64, pone in essere una sopravvivenza normativa solo fino all'adozione dello statuto e non oltre, anche qualora detto statuto non disciplinasse una determinata fattispecie.

4. PARTE QUARTA: ALCUNE PROBLEMATICHE SPECIFICHE

Ultimo compito precipuo della presente relazione, come per quella precedente svolta a Gorizia, è quello di indicare una **possibile soluzione ad alcune problematiche emerse in sede di prima applicazione della legge 142.**

Anche oggi si eviterà, nel contempo, di riprendere quelle questioni che hanno trovato compiuta soluzione nelle Circolari della Direzione regionale, per affrontare invece ulteriori questioni, che verranno insieme ad altre anch'esse recepite.

a) Circoscrizioni comunali

Per le circoscrizioni comunali incompatibili con la disciplina dettata dall'articolo 13 della legge 142/1990, la norma finale e transitoria dell'articolo 60, comma 2, deve intendersi riferita a tutte le ipotesi di circoscizione, sia quelle elette direttamente, che quelle elette in secondo grado dal consiglio. Pertanto, la proroga vale anche per le circoscrizioni nelle quali gli organi devono ancora essere eletti dai rispettivi consigli, che sono legittimati a provvedere

b) Regolamenti locali precedenti alla legge 142/1990

E' ragionevole ritenere che i regolamenti adottati precedentemente all'entrata in vigore della legge 142/1990 mantengono la loro efficacia. Per effetto dell'articolo 59, comma 2, risulteranno abrogate ipso iure le sole disposizioni in contrasto con i principi fissati dalla legge di riforma.

Così, per esempio, le norme in materia di competenza degli organi per l'adozione di atti attuattivi di regolamenti dovranno essere riconsiderati alla luce delle precise scelte del legislatore che ha ribaltato le competenze e inibito all'ente la possibilà di integrare quelle del consiglio.

c) Assessori effettivi e supplenti

La modificazione qualitativa degli assessori, per le giunte elette prima del 13 giugno 1990, è avvenuta ipso iure e pertanto da detta data l'organo sarà composto da un solo tipo di assessore con tutte le conseguenze che ne derivano per esempio in ordine ai quorum.

d) Surroga di assessori

La surrogazione di un assessore eventualmente cessato dall'incarico per qualsiasi causa, dovrà essere operata obbligatoriamente con le modalità fissate dall'articolo 37, comma 6, anche nel caso di ente che avesse un numero di assessori superiore al limite fissato dall'articolo 33, in quanto la giunta eletta prima dell'entrata in vigore della legge. Tra l'altro, si ricorda che la votazione dovrà essere palese.

e) Pareri di cui all'articolo 53.

In ordine ai pareri previsti dall'articolo 53, è possibile affermare, a integrazione della Circolare n. 8:
- che le modalità per l'inserimento dei pareri nelle deliberazioni è lasciato all'autonomia dell'ente, potendosi considerare valide sia le ipotesi di semplice richiamato ampio nelle premesse della deliberazione, come la semplice allegazione all'atto stesso;
- che detti pareri vanno motivati qualora fossero di contenuto negativo, così come spetterà all'organo elettivo giustificare l'eventuale determinazione in senso contrario ad un parere espresso;
- che il parere circa la regolarità contabile dovrà essere espresso solo qualora il contenuto dell'atto deliberativo contenga argomenti di rilievo contabile;
- che il parere di legittimità del segretario non potrà mai interferire o riguardare aspetti discrezionali o di opportunità o di merito, e pertanto sul documento programamtico nulla può essere eccepito avendo lo stesso natura esclusivamente di intenzione e non natura dispositiva.

Infine, da un qualsiasi buon dizionario della lingua italiana si può dedurre **il significato corretto del termine "tecnico": "ciò che è proprio di una determinata attività: ovvero ciò che si riferisce al complesso delle norme suggerite dall'esperienza e dallo studio come le più idonee ad indicare il retto svolgimento di una qualsiasi attività pratica."**

f) Finanza locale

1. **Variazioni di bilancio e storni**

Si ritiene che gli storni, non avendo natura sostanziale, non possano essere ricompresi nelle variazioni di bilancio. Pertanto, la competenza a deliberare è in capo alla giunta.

2. **Contributi ad enti ed associazioni**

Anche la competenza in ordine ai contributi ad enti ed associazioni è della giunta, sia per il principio residuale sia per la conferma indiretta e sistematica che si può cogliere dall'articolo 45, comma 2, lett. b) della legge.

3. **Applicazione norme esercizio 1989**

Risulta evidente, sebbene pare siano emerse anche tesi diverse, che le norme finanziarie che stabiliscano termini o adempimenti innovativi non possano riferirsi all'esercizio 1989, in quanto la legge 142/1990 avrebbe così indirettamente effetto retroattivo.

Pertanto, i termini per l'adozione del bilancio e del conto si applicano con l'esercizio 1990.

Così pure dovrebbe argomentarsi per l'elezione dei revisori dei conti, dove fondamentale diviene l'approvazione dello statuto, ai sensi dell'articolo 57, comma 4.

4 Altre questioni

Per tutti gli aspetti non disciplinati dalla legge 142/1990 devono continuarsi ad applicare le norme precedenti a tale legge, ivi compreso il termine per presentare un mese prima la relazione previsionale e programmatica e lo schema di bilancio.

h) Personale degli enti locali

Alcune conseguenze immediate per il personale degli enti locali derivano dall'entrata in vigore della legge 142/1990, e in particolare il venir meno della competenza prefettizia (nella nostra regione del Presidente dell'organo regionale di controllo) di autorizzazione del personale a prestare opera restribuita all'esterno dell'ente.

CONCLUSIONI

1. Con questa relazione, che si aggiunge come nuovo tassello alle precedenti, si spera, come già detto in precedenza, di aver contribuito a dare risposta al bisogno e alle esigenze degli amministratori e degli addetti ai lavori e di aver messo a loro disposizione la maggior quantità possibile di elementi di conoscenza e di giudizio in una materia così nuova ed interessante, quanto ricca di problemi ermeneutici.

L'impegno della Direzione regionale degli enti locali, di tutti i dirigenti e funzionari, che in questa sede ritengo di dover pubblicamente ringraziare per l'impegno offerto senza limiti, sarà caratterizzata sempre dalla massima disponibilità e puntualità.

Ringraziamento che si allarga anche all'UPI, all'ANCI e all'UNCEM del Friuli Venezia Giulia, per l'impagabile collaborazione offerta sempre ad altissimo livello.

2. Si cercherà, quindi, di fare del proprio meglio anche alla luce di quegli indirizzi che emergeranno ad opera di organi istituzionali di alto ed autorevole livello.

Siamo tutti di fronte ad una attività che necessita e necessiterà comunque di collaborazioni trasversali e integrate, di continui approfondimenti giuridici e pratici, di riflessioni ponderate ed attente, affinchè il servizio posso risultare non solo utile ma rispondente sempre al reale bisogno degli enti locali.

In questa impresa si potranno raggiungere gli obiettivi prefissati solo attraverso un rapporto di fiducia e di collaborazione tra tutti i soggetti interessati, e pertanto questa Direzione, in ossequo anche alle precise direttive impartite dal sig. Assessore, nel ribadire il proprio impegno, rivolge a tutti gli amministratori e funzionari l'invito franco e leale di continuare ad essere anima critica e corresponsabile di questo lavoro.

Grazie!

dott. Gaetano Barbi
Direttore regionale degli enti locali

SC/BC/01.09.1990
cor. 03.09.1990
letta 03.09.1990

CONVEGNO DELL'ANCI E DELL'UPI REGIONALE
"IL NUOVO ORDINAMENTO DELLE AUTONOMIE LOCALI"

LATISANA, 6 SETTEMBRE 1990
Municipio

RELAZIONE
IN MERITO ALLA LEGGE NAZIONALE 8 GIUGNO 1990 N. 142

del dott. Gaetano Barbi,
Direttore regionale degli enti locali

---

sommario

1. PREMESSA pag. 1

2. PARTE PRIMA: IN GENERALE pag. 2
   a) Principi generali e aspetti fondamentali della legge pag. 2
   b) La specialità della Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia pag. 4

3. PARTE SECONDA: Alcune questioni pag. 6
   a) La LR 10/1990 e la legge 142 pag. 6
   b) Gli istituti di partecipazione e la legge 241/1990 pag. 13
   c) Gli strumenti degli enti locali: Servizi e forme associative pag. 21

4. PARTE QUARTA: Alcune problematiche pag. 36

5. CONCLUSIONI pag. 40

RELAZIONE SULL'ORDINAMENTO DELLE AUTONOMIE LOCALI - LEGGE 142/1990

1. PREMESSA

1. Anche nell'incontro di oggi, sono onorato di poter proseguire la presentazione della tanto attesa **legge 8 giugno 1990, n. 142**, che ha riformato l'ordinamento dei comuni, delle province e degli altri enti locali.

L'appuntamento odierno segue i due precedenti convegni **organizzati sull'argomento** sempre **dall'ANCI e dall'UPI regionale** prima a Gorizia il 23 luglio e poi a Udine il 3 settembre scorso.

Si ebbe modo di dichiarare in quelle occasioni che l'immediata entrata in vigore della nuova normativa, il 13 giugno 1990, ha posto in essere la necessità di un intervento tempestivo delle strutture della Direzione regionale, al fine di dare un primo contributo collaborativo agli enti locali, e queste nostre partecipazioni rientrano a pieno titolo in detto impegno.

La contestuale previsione sia di un diritto transitorio che di una vasta attività attuattiva demandata alla Regione e agli enti locali, ha comportato un ampio ventaglio di impegni che stanno coinvolgendo e coinvolgeranno l'Amministrazione regionale, su cui lascio al sig. Assessore regionale la presentazione.

Per la parte di mia competenza, come già nelle precedenti occasioni, reputo opportuno dedicare la presente relazione all'esame di alcuni aspetti tecnici e giuridici della legge di riforma.

In proposito, oggi, non ripresenterò dettagliatamente quanto già contenuto nella circolare del 25 giugno u.s. diramata da questa Direzione, mentre mi limiterò a riprendere le brevi considerazioni di carattere generale in ordine ai principi generali e alla specialità della Regione, presentate sia al Convegno di Gorizia che a quello di Udine. Inoltre, dedicherò la parte centrale della relazione all'esame dei due temi nuovi illustrati a Udine, aggiungendo una riflessione sul diritto transitorio in relazione alla legge regionale sul decentramento.

2. Pertanto, la relazione si suddividerà in tre parti, come segue:

- **prima parte: orizzonte complessivo e ratio della legge 142/1990;**
- **seconda parte: istituti di partecipazione, strumenti degli enti locali, legge regionale 10/1988 sul decentramento;**
- **terza parte: esame di alcune problematiche interpretative di immediato interesse, allargando il raggio presentato nei precedenti incontri.**

2. PARTE PRIMA: IN GENERALE

a) PRINCIPI GENERALI E ASPETTI FONDAMENTALI DELLA LEGGE 142/1990

1. Come si è avuto modo di rappresentare nella Circolare periodica n. 8, e nei convegni di Gorizia e Udine, le questioni pregiudiziali fondamentali nell'analisi giuridica della legge 142/1990 sono rappresentate:

a) dall'inquadramento della legge all'interno della gerarchia delle fonti;
b) dal rapporto tra detta normativa generale e la potestà in materia riconosciuta con lo statuto speciale;
c) dalla individuazione dei principi fondamentali che permettono di comprenderne la filosofia.

2. a) La normativa di che trattasi ha natura di legge quadro e ai sensi dell'articolo 128 della Costituzione si definisce come legge generale di principi, e pertanto rappresenta soltanto il punto di partenza di una più ampia e complessiva operazione di riforma.

Attraverso successivi interventi normativi sia legislativi, sia soprattutto in virtù della potestà statutaria assegnata agli enti, si porranno in essere le situazioni necessarie per consolidare un ordinamento locale più adatto ai tempi.

3. b) Sulla disposizione contenuta nell'articolo 1, comma 2, che dichiara esplicitamente che le norme della legge, qualora fossero incompatibili con le attribuzioni previste dallo statuto di autonomia e dalle relative disposizioni di attuazione delle Regioni a statuto speciale, non si applicheranno in questi territori, ci soffermeremo, tra breve, con una sintetica precisazione per quanto concerne la potestà legislativa del Friuli Venezia Giulia.

4. c) L'asserzione della natura di legge di principi, che però contiene anche norme di dettaglio, giustifica l'importanza di una valutazione attenta del filo conduttore della legge stessa, affinchè si possa prendere mano all'esame delle singole fattispecie con un corretto e adeguato approccio ermeneutico.

Senza volontà esaustiva, è possibile indicare brevemente alcuni fondamentali principi evidenziabili dalla legge 142:

a) il principio che le comunità locali si ordinano in comuni e province, con una autonomia a loro riconosciuta che è politica, normativa ed organizzativa. Si ribadisce, pertanto una articolazione costituzionale ed istituzionale semiplurima;
b) il principio del superamento dell'uniformità normativa e

in parte istituzionale delle autonomie locali;
c) il principio che l'unico ente esponenziale delle comunità locali, e quindi rappresentativo degli interessi, è il comune, mentre la provincia ne può solo curare gli interessi;
d) il principio di una reale autonomia che si esplica principalmente attraverso l'istituto innovativo dello statuto;
e) il principio di consolidare e completare i rapporti tra le regioni e gli enti locali;
f) il principio di rendere effettiva la partecipazione democratica della popolazione, alla vita del governo locale;
g) il principio radicalmente nuovo della separazione delle competenze, dei ruoli e delle responsabilità tra organi politici e strutture amministrative e burocratiche;
h) il principio della stabilità degli organi di governo;
i) il principio del ribaltamento delle competenze tra consiglio e giunta;
l) il principio di una riqualificazione qualitativa della disciplina dei controlli;
m) il principio del favorimento in modo autonomistico della cooperazione tra gli enti;
n) il principio in base al quale l'ordinamento della finanza locale e l'ordinamento finanziario e contabile degli enti locali è riservato alla legge;
o) il principio della previsione di uno specifico diritto transitorio stabilito dall'articolo 59, comma 2, fino all'adozione dello statuto, e quindi della possibilità di regimi paralleli.

5. Ribadiamo con la massima convizione che soltanto avendo in mente tutto il quadro normativo posto in essere con la legge 142/1990, risulterà possibile individuare una corretta metodologia per affrontare compiutamente le singole problematiche interpretative.

Infatti, pare opportuno e utile, soprattutto in relazione al ruolo più consono per questa Direzione, precisare itinerari metodologici e di approccio che permettano ad ogni operatore di affrontare poi la minuta casistica con puntualità. Ciò, però, senza tralasciare anche la presentazione della soluzione specifica di singoli quesiti, ove necessario, al fine di evitare - per quanto possibile - interpretazioni difformi anche da parte degli organi regionali di controllo.

b) LA SPECIALITA' DELLA REGIONE

1. Una serie di incombenze a carico della Regione sono state previste dalla legge 142/1990, e in relazione a ciò l'Amministrazione regionale è già materialmente impegnata in ordine alla modifica della legge regionale sul controllo e della legge regionale sul decentramento.

2. Mi pare utile ribadire anche in questa sede la specialità dell'autonomia della Regione Friuli Venezia Giulia, in quanto l'articolo 1, comma 2 della legge 142/1990 stabilisce quale criterio per determinare l'applicabilità ipso iure delle disposizioni della legge stessa nei territori delle Regioni a Statuto speciale, la compatibilità delle stesse con le attribuzioni previste dallo statuto o dalle norme di attuazione.

3. L'eventuale incompatibilità, infatti, con le attribuzioni (non con le singole disposizioni) comporta una eccezione di applicazione delle norme, ribadendo (e non poteva essere differentemente) una superiorità nella gerarchia delle fonti a favore delle norme costituzionali (statuto) o di attuazione.

Pertanto, nelle materie dove la Regione Friuli Venezia Giulia ha competenza legislativa, le norme della legge 142 non possono trovare immediata ed automatica applicazione, in quanto sorgerebbe un conflitto di attribuzioni.

La titolarità della potestà legislativa implica il mantenimento della normativa regionale precedente adottata in virtù di precise disposizioni e nel contempo la conferma che spetta alla Regione legiferare in materia, rispettando i limiti stabiliti dallo Statuto e dalle norme di attuazione.

Di conseguenza, il legislatore regionale dovrà rilegiferare secondo le varie forme di potestà legislativa concessa.

4. In particolare, in materia di controllo sugli enti locali, la competenza attribuita viene comunemente definita secondaria o ripartita, cioè deve armonizzarsi ai principi fondamentali fissati da leggi dello Stato nelle singole materie.

Ciò significa non operare una automatica applicazione o ripetizione delle singole norme nazionali, bensì estrapolare dalle stesse i principi sui quali disciplinare autonomamente la materia.

Sul controllo, in particolare, non si dimentichi che l'oggetto dell'attribuzione regionale è la disciplina dei controlli (articolo 5) e quindi la determinazione dei modi e dei limiti all'esercizio del controllo (articolo 60), tenendo conto delle norme di attuazione contenute nel DPR 960/1965.

5. Quanto fin qui detto brevemente ritengo appaia sufficiente per giustificare - tra l'altro - correttamente la scelta di reputare tuttora vigente la legge regionale 48/1977.

Infatti, la competenza a legiferare sulla materia del controllo, per norma costituzionale, è stata attribuita alla Regione, la quale dovrà solo rispettare alcuni limiti di armonizzazione in questa operazione di produzione normativa.

Per essere, in verità, completi si potrebbe argomentare che tale risultato sarebbe stato inevitabile anche senza una precisa norma nella legge 142/1990, in quanto come è noto, una legge ordinaria anche se elevata a legge generale di principi, non ha l'autorità di derogare statuizioni determinate con legge costituzionale o con norme di attuazione che trovano il loro fondamento indiretto sempre in una legge di rango costituzionale.

6. Quanto detto, vale anche per la materia delle comunità montane e delle funzioni degli enti locali, con specifiche differenze derivanti da diversi limiti alla potestà legislativa.

Infatti, per le comunità montane le attribuzioni regionali sono più libere ed ampie, rientrando la materia nell'articolo 4 dello Statuto e quindi nella competenza primaria.

Mentre di converso, per le funzioni degli enti locali, sia lo Stato che la Regione possono determinarle, avendo però quest'ultima, anche per effetto dell'articolo 5 del DPR 469/1987 una potestà normativa non solo integrativa, ma anche concorrente e di ulteriore precisazione. Non per niente, la stessa legge 142/1990 ha dovuto rispettare tale principio, in parte valevole anche per le Regioni ordinarie, stabilendo, per esempio, il potere della legge regionale di diminuire le funzioni del comune (cfr. articolo 9, comma 1, ultima parte).

3. PARTE SECONDA
ALCUNE QUESTIONI PARTICOLARI

1. In questa sede, come ho avuto modo di anticipare, reputo utile non riprendere, neppure in forma sintetica, le considerazioni relative agli statuti, agli organi, al personale e al diritto transitorio, in quanto le stesse sono state ampiamente trattate nel già citato convegno dell'ANCI e dell'UPI a Gorizia e riportate integralmente nel numero 3/1990 della rivista dell'Anci regionale "Il Nuovo Comune", e brevemente riprese nel convegno del 3 settembre a Udine.

Si affronteranno, invece, due temi esaminati ex novo a Udine quali:
- **gli istituti di partecipazione;**
- **i servizi e le forme di collaborazione,**

aggiungendo un ulteriore capitolo dedicato ai problemi di **diritto transitorio in relazione alla legge regionale 9 marzo 1988 n. 10, e dei suoi rapporti con la legge di riforma.**

Si può anticipare, inoltre, che si prevede di trattare, nel prossimo incontro che avrà luogo tra qualche giorno, in altra sede, le problematiche connesse con la finanza locale e con le responsabilità di amministratori e dipendenti degli enti locali, nonchè qualche riflessione realtiva esclusivamente ai piccoli comuni.

Così facendo, credo che pezzo per pezzo si possa lentamente dare, almeno da parte di questa Direzione, un quadro completo della legge 142/1990.

Sarà nostro impegno alla fine di questo primo giro di orizzonte unire in un unico contributo tutto il lavoro svolto.

a) LA L.R. n. 10 del 1988: PROBLEMI DI DIRITTO TRANSITORIO E RAPPORTO CON LA LEGGE 142/1990.

a1) Premessa

1. In attesa del preannunciato intervento del legislatore regionale, mi pare utile - in questa sede -verificare se, nella delicata fase transitoria, sussistano **istituti, compiti e funzioni disciplinati dalla legge regionale 9 marzo 1988 n. 10**, più comunemente conosciuta come legge sul decentramento, che siano in contrasto con quelli della legge di riforma.

Per concorrere a dissipare le inevitabili perplessità ed i dubbi interpretativi che si pongono quanto si è chiamati a risolvere i delicati problemi di diritto transitorio in cui si deve "cogliere" la vigenza della norma in quanto compatibile col nuovo ordinamento, si ritiene opportuno **comparare i principi dell'ordinamento istituzionale regionale con quelli dettati dalla legge n. 142/1990.**

2. E' bene ricordare che il decentramento di funzioni, avviato dal 1° gennaio 1989, con la L.R. sul decentramento, è basato:

- **sugli accordi di programma** (articolo 10),
- **sui piani di sviluppo ed i programmi-stralcio delle Comunità montane** (articoli 8 e 63),
- **sulla consulenza e l'informazione obbligatoria** (art. 22),
- **sulle intese di ogni ente sulla programmazione dell'ente superiore** (articoli 5 e 6).

Il tutto raccordato e coordinato con la programmazione regionale.

a2) Il ruolo della Regione

1. In particolare, l'articolo 4 della legge regionale n.10/1988, nel fissare **il ruolo che la Regione** ha assunto nel sistema di governo locale, ha delineato il modello che l'ordinamento per essa configura: **quello di ente di indirizzo, coordinamento e programmazione, titolare di potestà legislativa erogatore di mezzi finanziari per il raggiungimento degli obiettivi fissati dal Piano regionale di sviluppo.**

2. Dall'altra parte, l'articolo 3 della legge nazionale n. 142/1990, nel fissare un **nuovo rapporto tra Regione ed enti locali**, ha previsto la centralità del ruolo della regione con l'individuazione dei principi, a garanzia dell'autonomia e dell'autogoverno degli enti locali, cui dovranno uniformarsi le future leggi regionali per quanto concerne:

- **l'organizzazione dell'esercizio delle funzioni** amministrative a livello locale attraverso i comuni e le province (articolo 3, comma 1) identificando gli interessi comunali e provinciali in rapporto alle caratteristiche della popolazione e del territorio (articolo 3, comma 2);

- **la cooperazione dei comuni e delle province tra loro e con la regione**, al fine di realizzare un efficiente sistema delle autonomie locali al servizio dello sviluppo economico, sociale e civile (articolo 3, comma 3);

- **le forme ed i modi di partecipazione degli enti locali** alla formazione dei piani e programmi regionali e degli altri provvedimenti della regione (articolo 3, comma 6);

- **la fissazione dei criteri e delle procedure** per la formazione e l'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 (articolo 3, comma

7) e la disciplina delle norme di carattere generale nonchè i modi ed i procedimenti per le verifiche (articolo 3, comma 8);

- l'interpretazione dell'articolo 14 per quanto concerne la determinazione delle funzioni amministrative di interesse provinciale che riguardino vaste aree intercomunali o l'intero territorio provinciale;

- ed, infine, i compiti di programmazione ed il rinvio espresso alla legge regionale contenuto nell'articolo 15.

a3) Il ruolo della Provincia

1. Gli articoli 5 e 11 della legge regionale su decentramento hanno rivalutato e rivitalizzato decisamente la Provincia conferendole l'esercizio di funzioni programmatorie e progettuali, compiti di coordinamento degli enti di livello sub-provinciale e, in prospettiva, una particolare penetrazione nel settore terziario.

Alla provincia è stato quindi assegnato il ruolo di primo diretto interlocutore della Regione, con precise funzioni di coordinamento e raccordo tra le esperienze e le istanze espresse dalle realtà infraprovinciali.

2. L'articolo 14 della legge n. 142/1990 assegna alle province qualificanti e rilevanti funzioni amministrative nei settori dello sviluppo e della sicurezza, recuperando interamente questa istituzione alle sue funzioni costituzionali.

3. L'articolo 15, poi, riserva alla provincia compiti in materia di programmazione e di pianificazione consentendole di svolgere il ruolo di ente intermedio tra regione e comuni, raccogliendo e coordinando le proposte dei comuni che siano utili alla programmazione regionale ed approvando il piano territoriale di coordinamento.

Detto piano, essendo destinato a determinare gli indirizzi generali di assetto del territorio, finirà col condizionare strettamente lo sviluppo socio-economico e l'equilibrio ambientale di tutta l'area provinciale.

4. Per logica conseguenza di quanto appena esposto pare, ad una prima lettura della norma, che non esistano stridenti o evidenti incompatibilità tra le nuove e le precedenti funzioni e competenze attribuite dalla Regione alle province.

5. Con riguardo alle funzioni assegnate alle province merita di segnalare che la Regione Toscana ha depositato il 17 luglio scorso in cancelleria della Corte Costituzionale il ricorso n. 52 per questione di legittimità costituzionale chiedendo, tra l'altro, l'annullamento dei dianzi citati

articoli 14 e 15 della legge n. 142/1990, per l'asserita interferenza di competenze attribuite a detto ente in materia di viabilità, caccia, pesca, acque interne, risorse idriche, urbanistica, smaltimento dei rifiuti con quelle costituzionalmente attribuite alle regioni.

In pratica verrebbe violata la riserva di legge statale posta dall'articolo 118 della Costituzione, che non consente di procedere all'individuazione degli interesse esclusivamente locali con atti non statali e non legislativi.

Infatti, ad avviso della Regione Toscana, poichè tutte le funzioni elencate nell'articolo 14 della legge n. 142/1990 vengono trasferite alla provincia, la stessa viene ad assumere funzioni amministrative nelle materie che sono elencate nell'articolo 117 della Costituzione, anche con compiti di coordinamento, invadendo una funzione che è tipica della regione e che non può coincidere con un interesse strettamente ed esclusivamente locale.

Sempre, secondo la Toscana il contrasto con la norma costituzionale appare evidente particolarmente nella disciplina dell'attività pianificatoria che viene posta dall' articolo 15; essa è contenuta in una legge che, secondo l'articolo 128 della Costituzione, deve essere una legge generale di principi che deve regolare l'organizzazione degli enti locali, non le singole discipline di settore, che vanno affidate a leggi di settore o alle leggi previste dall'articolo 118, comma 1, della Costituzione.

Anche l'articolo 15 della legge n. 142/1990 attribuisce funzioni (compiti di programmazione) previste dall'articolo 117 della Costituzione al di fuori di qualsiasi connotazione di interesse esclusivamente locale, con una sottrazione di compiti attribuiti dalla carta fondamentale alle regioni.

6. A questo proposito merita di ricordare che il legislatore del Friuli-Venezia Giulia, anticipando la riforma statale delle autonomie locali ed avvalendosi delle disposizioni di carattere eccezionale rispetto alla comune disciplina dell'ordinamento degli enti locali delle altre Regioni (ci si riferisce all'articolo 59 dello Statuto ed all'articolo 5 del D.P.R. n. 469 del 1987) ha potuto e voluto impostare un assetto dei rapporti tra Regione ed enti locali che - come si è visto - ben si concilia con il contenuto degli articoli 14 e 15 della legge n. 142/1990.

Fra l'altro, va ricordato che in base all'orientamento giurisprudenziale più recente della Corte Costituzionale in materia di potestà legislativa concorrente, potrebbe ritenersi che la normativa di cui agli articoli 14 e 15 della legge abbia natura integrativa, e come tale ammissibile.

7. Occorre, infine, considerare che, nell'adottare la legge regionale sul decentramento, il nostro legislatore, ha agito in conformità a quanto previsto dalla Costituzione e dallo Statuto speciale di autonomia e con la chiara intenzione di attuare il modello istituzionale secondo i principi dell'autonomia e del decentramento.

Pertanto, lo stesso legislatore regionale è stato mosso dal convincimento di recare un incisivo contributo al potenziamento delle autonomie locali infraregionali.

a4) Il ruolo del Comune

1. L'articolo 6 della L.R. 10/1988, nel rispetto del ruolo di **"ente generale di governo locale", ha assegnato ai Comuni** le funzioni concernenti i servizi di base nelle materie di competenze regionale.

Inoltre, ai Comuni capoluogo di provincia (articolo 6) è stata riservata una particolare collocazione essendo stati chiamati a concorrere alla formazione dei programmi provinciali per gli interventi destinati al proprio territorio ed alle aree finitime.

2. Dall'altra parte, l'articolo 9 della legge di riforma configura il Comune quale ente a competenza generale e stabilisce che le funzioni riguardano "precipuamente" e, quindi, non esclusivamente, i settori organici dei servizi sociali dell'assetto e utilizzazione del territorio e dello sviluppo economico.

Inoltre, lo stesso articolo al comma 2, ha attribuito al comune il compito di valutare la dimensione ottimale per l'esercizio delle funzioni sia essa sovraccomunale che infracomunale; pertanto, ad esso compete l'attuazione delle conseguenti necessarie forme di decentramento e di cooperazione con altri comuni e con la provincia.

a5) Il ruolo della Comunità montana

1. L'articolo 8 della L.R. n.10/1988 ha definito le Comunità **montane "enti locali territoriali"** ed ha previsto che queste concorrano alla definizione ed all'attuazione degli interventi di sviluppo economico e di riequilibrio dell'area montana; esse sono, inoltre, chiamate ad esprimere l'intesa sui programmi provinciali di interesse locale (articolo 13), partecipando agli accordi di programma di cui all'articolo 10 della legge regionale stessa.

Dall'altra parte, le funzioni delle Comunità montane sono anche indicate nell'articolo 29, commi 1 e 2 della legge n. 142/1990 e riguardano, oltre quelle attribuite dalle leggi statali e regionali, gli interventi speciali per la montagna stabiliti dalla C.E.E., nonchè l'esercizio associato di funzioni proprie dei comuni o a questi delegate dalla Regione.

2. Le Comunità montane approvano, inoltre, i piani pluriennali di opere e di interventi (articolo 29, comma 3) e

concorrono alla formazione del piano territoriale di coordinamento (articolo 29, comma 4), svolgendo, quindi, un ruolo di programmazione, di coordinamento e di aggregazione delle strutture locali e assumendo l'esercizio delle funzioni ad esse delegate dagli erti locali che la costituiscono.

3. In proposito va ricordato che in forza dell'articolo 29, comma 8, della legge n. 142 **"la Comunità montana può essere trasformata in unione di comuni"**, e come tale potrà svolgere anche le funzioni dell'unione di comuni, prevista dall'articolo 26, in vista di una possibile fusione senza che per ciò essa perda l'esercizio delle funzioni proprie delle comunità montane.

a6) Le forme associative

1. Come si è in precedenza evidenziato la legge di riforma dell'ordinamento delle autonomie locali, ha introdotto, in ordine alle **forme associative e di cooperazione fra gli enti** locali territoriali, alcuni istituti decisamente innovativi che dovrebbero contribuire a realizzare un sistema coerente con i principi costituzionali previsti nel nuovo ordinamento.

2. Per i fini che qui interessano (rimandando ad un successivo momento di questa relazione l'esame dettagliato) circa le forme associative va ricordato che l'articolo 25 della legge n.142/1990 non prevede le associazioni intercomunali contemplate dall'articolo 25, comma 2, del D.P.R. n. 616 del 1977, che affidava alle regioni la potestà di "determinare con legge, sentiti i comuni interessati, gli ambiti territoriali adeguati alla gestione dei servizi sociali e sanitari ...".

Sulla base di detta norma il legislatore regionale aveva previsto **le associazioni**. Ne deriva che l'articolo 7 della L.R. n.10/1988 andrà interamente e radicalmente rivisto nel senso che la futura legge regionale dovrà ridisciplinare le forme associative e di cooperazione applicando i nuovi meccanismi stabiliti dalla legge 142/1990.

a7) Conclusioni

1. Dallo sguardo d'insieme delle varie disposizioni della legge regionale n.10/1988, se comparate con le novità rilevanti introdotte dalla legge nazionale n.142/1990 negli istituti fondamentali del Governo locale si ricava la netta sensazione che la disciplina legislativa regionale, per quanto riguarda le autonomie locali ed i livelli di governo, è sostanzialmente in armonia con i principi di organizzazione contenuti nella riforma nazionale.

Pertanto, continuerà la vigenza della L.R. n. 10/1988, anche se nel contempo, nell'interesse generale il legislatore regionale dovrà necessariamente intervenire fornendo altre risposte normative puntuali, sia al fine di apportare i miglioramenti del caso, sia al fine di evitare incertezze, perplessità riserve interpretative o applicative, nonchè battute di arresto all'azione amministrativa di delovuzione e decentramento avviata dal 1° gennaio 1989.

2. Su questa strada il legislatore regionale si è già incamminato e la Direzione regionale degli enti locali, sulla base degli indirizzi del sig. Assessore, è impegnata a studiare gli itinerari più consoni per raggiungere nei termini più brevi possibili tale importante traguardo.

In altre parole, " dare il potere locale ai rappresentanti locali", attuando i fondamentali principi dell'autogoverno e dell'autonomia.

b) ISTITUTI DI PARTECIPAZIONE

b1) Premessa

1. Il Capo III della legge 8 giugno 1990, n. 142 è interamente dedicato agli **istituti di partecipazione dei cittadini alla vita e alla gestione dell'ente locale.**

Le disposizioni in esso contenute determinano un reale mutamento dei rapporti tra i cittadini e le istituzioni, assicurando ai primi l'effettiva partecipazione alle scelte che li riguardano e rendendo loro più agevole l'accesso alle istituzioni.

Anticipando alcuni principi, che ora trovano compiuta disciplina nella **recente legge n. 241 del 7 agosto 1990,** sono state, tra l'altro, già previste forme di interventi degli interessati nel procedimento relativo all'adozione di atti che incidono su situazioni giuridiche soggettive (articolo 6, comma 2).

La partecipazione al procedimento amministrativo verrà così ad essere lo strumento idoneo a consentire una reale collaborazione tra il cittadino e la pubblica amministrazione, attuando quella tematica generale che, si afferma nella Circolare del Ministero dell'Interno esplicativa della legge n. 142, secondo cui "nell'attuale momento storico sta trovando sempre più sviluppo nella legislazione quale segno di una maggiore democratizzazione dell'azione amministrativa".

2. Caratteristiche di questa nuova maniera di intendere l'attività amministrativa, secondo la legge di riforma delle autonomie locali, sono:

- **la consultazione e partecipazione popolare** (articolo 6 ed in particolare il comma 1 ed il comma 3);
- **la pubblicità degli atti** (articolo 7, comma 3);
- **il principio del contraddittorio tra Pubblica Amministrazione ed interessati** (articolo 6, comma 2);
- **l'individuazione dei responsabili dei procedimenti** (articolo 7, comma 4);
- **il libero accesso ai documenti amministrativi** (articolo 7, comma 4);
- **il "decentramento comunale"** (articolo 6, comma 1);
- **una più ampia informazione dell'attività amministrativa** (articolo 7, comma 4).

3. Si deve ritenere che i principi summenzionati abbiano **natura programmatica**, necessitando, per una loro completa attuazione, dell'adozione dello statuto e dei relativi regolamenti.

Infatti, l'articolo 4 prevede che lo statuto stabilisca le norme fondamentali relative alla partecipazione popolare, al decentramento, all'accesso dei cittadini alle informazioni ed ai procedimenti amministrativi "nell'ambito dei principi fissati dalla legge".

4. Sarà necessario che lo statuto non si discosti dai principi contenuti sia nella legge 142/1990 che nella già citata legge n. 241/1990, relative alle nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi.

In particolare, che:

a) l'attività amministrativa persegua i fini determinati dalla legge e sia retta da criteri di economicità, di efficacia e di pubblicità;
b) il procedimento amministrativo non sia aggravato se non per straordinarie e motivate esigenze imposte dallo svolgimento dell'istruttoria;
c) sia concluso mediante l'adozione di un provvedimento espresso il procedimento iniziato obbligatoriamente su istanza di parte o d'ufficio;
d) sia fissato per ogni tipo di procedimento un termine massimo entro il quale concluderlo;
e) siano necessariamente rese pubbliche le determinazioni adottate in ordine ai termini di conclusione;
f) ogni provvedimento amministrativo, eccetto gli atti normativi e quelli a contenuto generale, sia motivato;
g) in ogni atto notificato al destinatario sia indicato obbligatoriamente il termine e l'autorità cui è possibile ricorrere.

Principi questi che, nelle materie e nei casi non espressamente demandati allo statuto, dovrebbero trovare applicazione immediata, o comunque nei termini e con le modalità previsti dalla legge n. 241/1990, anche per gli enti locali.

5. Appare utile ricordare brevemente in questa sede che la legge n. 241/1990, oltre ad enunciare i principi ora esposti, costituisce un complesso normativo che disciplina **tre istituti fondamentali** per un'effettiva collaborazione dei cittadini con la pubblica amministrazione:

- **la partecipazione al procedimento amministrativo;**
- **la semplificazione dell'azione amministrativa** (dove tra l'altro si prevedono con gli articolo 19 e 20 successivi D.P.R., da approvarsi entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge, per disciplinare compiutamente l'istituto che legittima il richiedente ad iniziare contestualmente l'attività, salvo il successivo potere del pubblico ufficio, in sede di accertamento dei relativi presupposti, di farla cessare o sospenderla ai fini di una eventuale regolarizzazione e l'istituto che legittima il richiedente, trascorso un determinato periodo di tempo durante il quale la pubblica amministrazione resta inerte, ad iniziare l'attività medesima);
- **il diritto di accesso ai documenti amministrativi.**

6. Per quanto riguarda, infine, la decorrenza degli effetti

della nuova disciplina nelle ipotesi espressamente demandate allo statuto o ai regolamenti previsti dall'articolo 5 (della legge n. 142/1990) la Direzione regionale degli enti locali, nel ritenere necessario un attento approfondimento, si riserva di fornire al più presto chiarimenti alle amministrazioni interessate

b2) Consultazione e partecipazione popolare

1 Premesso questo necessario quadro di riferimento appare opportuno passare all'illustrazione dei vari istituti di partecipazione previsti dall'articolo 6 della legge di riforma dell'ordinamento delle autonomie locali.

2 Un primo principio che emerge dall'esame della suddetta disposizione normativa è la necessità di rendere effettiva la **partecipazione democratica della popolazione non solo all'atto della scelta dei propri rappresentanti, ma anche durante la vita e l'attività degli enti locali.**

E' interessante ricordare, infatti, che il testo originario dell'articolo 6, comma 1, (nella versione del disegno di legge governativo) il quale disponeva che "i comuni promuovono **organismi e libere forme associative di partecipazione**", è stato modificato a seguito di un emendamento presentato dal relatore della I Commissione Permanente del Senato, per permettere a tali associazioni di mantenere la loro spontaneità ed indipendenza, che sarebbe venuta meno qualora avessero dovuto essere promosse da enti pubblici.

E' stato, pertanto, previsto che i comuni **valorizzino** le libere forme associative e **promuovano** gli organismi di partecipazione dei cittadini all'amministrazione locale, anche su base di quartiere o frazione.

Come è emerso da convegni tenutisi sull'argomento dopo l'entrata in vigore della legge n. 142, per "**valorizzazione**" deve intendersi l'obbligo del comune non solo di riconoscere quegli organismi o associazioni portatori di interessi collettivi o diffusi, ma di porsi in uno stato attivo nei loro confronti, agevolandone la formazione, mettendo a loro disposizione sedi e strutture, al fine di favorire al massimo l'associazionismo di base, senza il quale non vi sarebbe partecipazione.

Per "**promozione**" si intende, invece, il riconoscimento da parte del comune, del potere di partecipare effettivamente all'amministrazione locale attraverso quegli organismi di partecipazione previsti dall'articolo 6".

3. A questo punto pare necessaria una precisazione: la terminologia usata dal legislatore, che definisce le **circoscrizioni di decentramento**, previste dall'articolo 13, "quali organismi di partecipazione" implica un collegamento sistematico con l'articolo 6.

Il parallelismo evidente, però, deve indurre ad una interpretazione restrittiva per i comuni con popolazione inferiore ai 30.000 abitanti, per l'esplicito divieto di cui all'articolo 13. Detti comuni, pertanto, potranno promuovere qualsiasi tipo di organismi di partecipazione, esclusa la forma delle circoscrizioni di decentramento comunale, come si ebbe modo già di dichiarare nella Circolare n.8/1990 della Direzione regionale degli enti locali.

4. E' opportuno ricordare, infine, che è rimessa all'autonomia statutaria la disciplina dei rapporti tra il comune e le forme associative di cui all'articolo 6.

5. **Nello statuto (articolo 6, comma 3), inoltre, dovranno essere previste anche:**
- forme di consultazione della popolazione;
- procedure per l'ammissione di istanze, petizioni e proposte di cittadini singoli ed associati dirette a promuovere interventi per la migliore tutela di interessi collettivi;
- le garanzie per un effettivo tempestivo esame delle stesse (si ricordi a questo proposito - come sopra esposto - che la legge n. 241/1990 introduce il principio che la pubblica amministrazione deve fissare il termine entro il quale ogni procedimento debba concludersi).

6. E' rimessa, invece, alla discrezionalità dell'ente la previsione - sempre nello statuto - di **referendum consultivi** anche su richiesta di un adeguato numero di cittadini.

Una volta, tuttavia, stabilita la possibilità di indire referendum, dovranno essere contenute nello statuto le regole e le procedure da seguirsi (ad esempio: a chi spetta la presentazione del referendum, i criteri da osservarsi per l'accertamento della sua ammissibilità, le modalità di indizione e di votazione, i "quorum" necessari per la sua validità, ecc.).

Appare importante ricordare che la regolamentazione delle forme di consultazione della popolazione e dei referendum incontra due limiti espressamente indicati nell'ultimo comma dell'articolo 6:
- essi devono riguardare materie di esclusiva competenza comunale;
- il loro svolgimento non può coincidere con altre operazioni di voto.

b3) Diritti di accesso e di informazione dei cittadini

1 Altro principio ispiratore della riforma è quello di assicurare **la trasparenza dell'attività amministrativa e di favorirne lo svolgimento imparziale**, così come previsto dall'articolo 97 della Costituzione.

Il summenzionato principio trova un suo primo corollario nella previsione che tutti gli atti dell'amministrazione comunale e provinciale sono pubblici (articolo 7, comma 3).

Sono previste soltanto **due ipotesi di esclusione della pubblicità**:

- **gli atti riservati per espressa disposizione di legge**, una cui prima delimitazione di massima è contenuta nell'articolo 24 della legge 241/1990;
- **gli atti la cui diffusione potrebbe pregiudicare il diritto alla riservatezza delle persone, dei gruppi o dell'imprese, garantendo, peraltro, agli interessati la visione degli atti relativi ai procedimenti amministrativi, la cui conoscenza sia necessaria per curare o per difendere i loro interessi.**

2. L'articolo 7, comma 4, prevede, infatti, che il regolamento detti le norme necessarie per assicurare ai cittadini l'informazione sullo stato degli atti e delle procedure, ed, in generale, dei provvedimenti "che comunque li riguardano".

In proposito, si ricorda che già lo scorso anno la circolare della Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della Funzione Pubblica (5 agosto 1989, n. 36970/19 3.2.), al fine di assicurare la trasparenza dei rapporti tra pubblica amministrazione e cittadini, disponeva che al momento di iniziare l'istruttoria per la formazione di atti amministrativi a favore di soggetti pubblici o privati, doveva essere evidenziato sul fascicolo il nome e cognome dei funzionari, la data di inizio dell'istruttoria e quella delle sue successive fasi.

3. Il regolamento, pertanto, dovrà osservare i principi contenuti nel Capo III della già citata legge n. 241/1990, ed in particolare la necessaria comunicazione dell'avvio del procedimento a tutti i soggetti nei confronti dei quali il provvedimento finale è destinato a produrre effetti.

Ciò anche al fine di permettere una reale partecipazione degli interessati, secondo i modi stabiliti dallo statuto, al procedimento amministrativo.

Devono essere, inoltre, disciplinate **le modalità di presa visione degli atti del procedimento e di presentazione di memorie e documenti**, che la pubblica amministrazione dovrà valutare obbligatoriamente, se concernenti l'oggetto del procedimento.

Verrà in tal modo ad instaurarsi un **contraddittorio**, che potrà, così come previsto dall'articolo 11 della legge n. 241, concludersi anche mediante accordi con gli interessati.

4. Interessante, infine, rilevare che l'ultimo comma del summenzionato articolo 11 introduce una nuova materia riservata alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo.

Allo stesso vengono, infatti, attribuite tutte le controversie relative alla formazione, conclusione ed

esecuzione degli accordi di cui sopra.

5. In coerenza con il principio della trasparenza e pubblicità dell'azione amministrativa ed al fine di permettere la più ampia informazione è riconosciuto ai cittadini, singoli o associati, **il diritto di accesso agli atti amministrativi** secondo le modalità stabilite dal regolamento e sempre nel rispetto dei principi desumibili dalla legge n. 241.

Si tratta di un principio che, per quanto attiene all'attività legislativa ed amministrativa della Regione Friuli Venezia Giulia, ha già trovato attuazione con l'articolo 5 della legge regionale 1 marzo 1988, n. 7.

Il legislatore regionale ha così anticipato di un paio di anni, perlomeno in questo istituto, ciò che sarebbe stato tenuto a porre in essere entro un anno dall'entrata in vigore della legge n. 241/1990 (articolo 29, comma 2).

6. Ritornando alla disciplina del diritto di accesso pare utile porre in rilievo che esso verrà esercitato mediante esame ed estrazione di copia dell'atto.

Il rilascio delle copie dovrà essere subordinato al previo pagamento dei soli costi (cfr. articolo 7, comma 4 della legge 142/1990).

Con regolamento l'amministrazione dovrà, inoltre, individuare le categorie di documenti sottratti all'accesso per la salvaguardia delle esigenze previste dall'articolo 24, comma 2, della sopra-citata legge n. 241/1990.

7. Al fine di rendere effettiva la partecipazione dei cittadini all'attività amministrativa, l'ultimo comma dell'articolo 7 prevede la necessità che l'ente locale assicuri **l'accesso alle strutture ed ai servizi anche agli enti, alle organizzazioni di volontariato ed alle associazioni.**

Appare importante ricordare che, così come osservato dalla circolare del Ministero dell'Interno esplicativa della legge n. 142, la nuova disciplina del diritto di accesso sia assorbente della regolamentazione fissata a sua volta dalla legge 27 dicembre 1985, n. 816, la quale, infatti, limitava il diritto dei cittadini alla sola visione dei provvedimenti adottati dall'ente (articolo 25).

8. Per completezza di informazione vale la pena di ricordare che **il diritto dei consiglieri di ottenere dagli uffici tutte le notizie ed informazioni utili per l'espletamento del loro mandato** trova immediata applicazione in quanto l'articolo 31, comma 5, della legge n. 142, non ha subordinato tale diritto a nessun atto dell'ente, fino al punto di stabilire "ex lege" i limiti circa la segretezza delle informazioni medesime.

Tale fattispecie, però, è inserita in realtà **nella disciplina relativa allo status del consigliere, inteso come rappresentante della volontà popolare, attraverso il quale si realizza il principio costituzionalmente sancito della**

democrazia nel nostro Paese.

9. L'articolo 7, comma 4, infine, prevede che il regolamento individui anche, con norme di organizzazione degli uffici e dei servizi, i responsabili dei procedimenti.

E' da ritenersi che con il regolamento dovranno essere indicate anche le modalità per rendere pubbliche le disposizioni in materia, così come previsto dall'articolo 4, comma 2, della legge n. 241/1990.

L'attuazione della disposizione di individuazione del responsabile del procedimento potrebbe, inoltre, comportare la necessità per l'ente di procedere preliminarmente all'aggiornamento del regolamento organico del personale.

b4) Azione popolare e difensore civico

1. Prima di concludere la trattazione degli istituti di partecipazione soffermandomi sul difensore civico, è doveroso ricordare l'alto contenuto innovativo dell'articolo 7, comma 1 **in materia di azione popolare.**

Si tratta dell'istituto di democrazia diretta con cui ciascun elettore agisce non in difesa di un interesse individuale, ma in difesa di un interesse di cui è portatore come membro della collettività.

Infatti, si sancisce che ciascun elettore possa far valere le azioni ed i ricorsi che spettano al comune innanzi alle giurisdizioni amministrative, superando il limite del previgente ordinamento che consentiva tale facoltà solo in materia elettorale.

Sarà compito poi del giudice provvedere all'integrazione del contraddittorio nei confronti del comune.

Al fine di evitare, tuttavia, l'instaurarsi di liti temerarie è previsto che, in caso di soccombenza, le spese siano a carico di chi ha promosso l'azione o il ricorso.

2. Infine, è rimessa all'autonomia del comune e della provincia la possibilità di prevedere nello statuto **l'istituto del difensore civico.**

Il legislatore ha, infatti, preferito lasciare alla discrezionalità di ogni amministrazione la facoltà di avvalersene.

Mi pare importante, infatti, sottolineare ciò in quanto si tratta di una chiara scelta legislativa, poichè nel testo originario si prevedeva la possibile istituzione del difensore civico solo per le province ed i comuni con popolazione superiore ai 40.000 abitanti.

Il ruolo del difensore civico di garante dell'imparzialità e del buon andamento della pubblica amministrazione, che si attua segnalando, anche di propria iniziativa, gli abusi, le disfunzioni, le carenze ed i ritardi dell'amministrazione nei confronti dei cittadini, potrebbe di fatto rimanere disatteso, qualora non siano previsti adeguati mezzi a sua disposizione.

Si richiama, pertanto, l'attenzione delle amministrazioni su questo aspetto nel momento in cui verrà redatto lo statuto, il quale, infatti, dovrà disciplinare oltre che le modalità di elezione, le prerogative, i rapporti con il consiglio comunale e provinciale del difensore civico, anche i mezzi posti a sua disposizione.

3. Come credo sia emerso chiaramente, gli istituti di partecipazione rappresenteranno - tra l'altro - un formidabile laboratorio politico di coinvolgimento democratico dei cittadini e delle associazioni. Per questo motivo appare più che evidente che il cammino verso l'adozione dello statuto debba iniziare immediatamente attraverso il coinvolgimento più ampio possibile delle realtà presenti sul territorio al fine di aprire un proficuo dibattito che ponga in essere le condizioni ideali per le scelte politiche fondamentali che i consigli dovranno operare.

Solo tale coinvolgimento rappresenterà la giusta conferma che quanto sarà sancito dagli statuti non sia semplicemente frutto di "concessioni dall'alto", ma invece l'inizio di una fattiva collaborazione reciproca tra istituzioni e popolazione civile, per rimettere al centro del dibattito politico-amministrativo i bisogni, le esigenze e i progetti della gente.

c) GLI STRUMENTI DEGLI ENTI LOCALI: I SERVIZI E LE FORME DI COLLABORAZIONE

c1) Introduzione

1. Per la migliore amministrazione della la cosa pubblica, in relazione ai compiti, alle attribuzioni e alle funzioni loro attribuite, è necessario che **gli enti locali possano usare strumenti idonei.**

Pertanto, assume particolare rilievo la scelta operata dal legislatore di riformare le modalità e le opportunità concrete concesse alle amministrazioni locali, sia nella gestione o nell'esercizio individuale di funzioni e servizi, che in quello collaborativo o associato con altri soggetti pubblici o privati.

2. La legge 8 giugno 1990 n. 142 ha dedicato due interi Capi alla determinazione dei principi generali in ordine agli strurenti che i comuni e le province hanno per svolgere la propria attività istituzionale.

In questo settore certamente **la legge ha natura programmatica e necessiterà** per la sua completa applicazione **non solo degli adempimenti staturari degli enti stessi, ma pure di leggi speciali regionali e statali, alcune attualmente all'esame del Parlamento, come quella sui servizi pubblici.**

L'ordinamento, pertanto, andrà lentamente configurandosi nel tempo ed è suscettibile di integrazioni e modificazioni anche importanti.

In questa sede risulta sufficiente porre in luce il quadro fondamentale della riforma in materia, per comprendere gli orizzonti che si aprono e le opportunità concrete che si potranno consolidare.

3. Innanzitutto, appare opportuno ricordare che l'attività del comune e della provincia si può suddividere in due parti:

- **esercizio di funzioni;**
- **gestione di servizi;**

La **differenza** acquista particolare rilevanza per la determinazione degli strumenti utilizzabili, ed era già chiaramente riconosciuta nel previgente ordinamento.

Altra classificazione è data dalla modalità individuale o meno di tale esercizio o gestione. Da ciò i diversi istituti regolati rispettivamente dal capo VII e dal capo VIII.

4. Come schema generale di massima, in base alle due classificazioni soprapresentate è possibile osservare quanto segue:

a) l'esercizio di funzioni che potrà aver luogo:

a1: in forma individuale attraverso le strutture burocratiche tipiche dell'ente;
a2: in forma collaborativa:
- attraverso la stipula di convenzioni con altri comuni o province;
- attraverso l'unione dei comuni o la comunità montana nei comuni fino ad una determinata popolazione;
- attraverso consorzi obbligatori per legge;

b) la gestione di servizi potrà aver luogo:

b1: in forma individuale:
- in economia;
- in concessione a terzi;
- a mezzo di azienda speciale;
- a mezzo di istituzione;
- a mezzo di società per azioni;

b2: in forma collaborativa:
- attraverso la stipula di convenzioni con altri comuni o province;
- attraverso l'unione dei comuni nei comuni fino ad una determinata popolazione;
- attraverso consorzi facoltativi o obbligatori ex lege.

c2) I Servizi pubblici

1. Nel passare all'esame dettagliato e sistematico dell'argomento, appare utile rifarsi allo schema proposto dalla legge 142/1990 e di conseguenza affrontare innanzitutto gli aspetti generali relativi alla **gestione dei servizi pubblici**, che costituisce "il settore dell'amministrazione che più direttamente coinvolge la vita dei cittadini "

[nota: così giustamente ha affermato l'on. Ciaffi nel recente saggio "Il Cammino della Riforma", editore ANCI 1990, a pag. 67]

Come è noto la necessità di una completa ed incisiva riforma era da tutti condivisa e la legge 142/1990 vuole rappresentare in materia solo l'inizio di tale processo, che in questo momento trova nel dibattito parlamentare in ordine al **disegno di legge n. 750** il vero banco di prova.

2. Gli articoli 22 e 23 della legge 142/1990 fissano alcuni **fondamentali principi**, anche di estremo rilievo innovativo.
Si stabilisce, innanzitutto, che i singoli comuni o le province possano provvedere a gestire servizi pubblici,

rimettendo alla discrezionalità dell'ente la scelta concreta delle forme più idonee.

Il primo e discriminante cambiamento introdotto è rappresentato dal **superamento di una previsione normativa tassativa circa l'elenco di quali possano essere le attività qualificabili come servizi pubblici**. In altre parole, la legge 142/1990 non indica quali attività possano essere assunte dagli enti locali.

Sarà la legge invece a qualificare una determinata attività gestibile **esclusivamente** con servizi pubblici, lasciando per tutti gli altri campi la possibilità sia di una presenza pubblica che di una presenza privata.

3. Il comma 1 dell'articolo 22 individua, tra l'altro, due **prime classificazioni circa le forme di gestione** dei servizi pubblici, **una basata sull'oggetto e l'altra sullo scopo**.

Così in virtù del primo criterio avremo:
- servizi per la produzione di beni;
- servizi relativi ad attività.

In virtù del secondo parametro, invece, i servizi potranno essere rivolti
- a realizzare fini sociali;
- a promuovere lo sviluppo economico e civile.

4. Le forme per la gestione dei servizi pubblici vengono indicate specificatamente dalla legge, che però si limita o alla loro indicazione o alla loro qualificazione giuridica di massima, senza stabilire ulteriori regole giuridiche.

Ciò potrebbe anche interpretarsi quale rinvio al de iure condendo, in quanto, come è stato anticipato, è in discussione in Parlamento il disegno di legge di riforma dei servizi pubblici degli enti locali.

Certamente per gli istituti innovativi sarà almeno necessaria l'adozione degli statuti comunali e di altri eventuali atti propedeutici.

5. In particolare, l'articolo 22 prevede **cinque forme diverse**, precisando a quali condizioni si possa fare ricorso ad ognuna di tali forme.

Appare di estrema importanza sottolineare questo aspetto, in quanto la scelta per la gestione di un determinato servizio dovrà tenere conto di alcuni elementi di valutazione, quali:

- la natura del servizio stesso;
- le dimensioni, la valenza economico-patrimoniale-imprenditoriale della relativa gestione;
- le ragioni di natura tecnica ed economica;
- l'opportunità sociale.

In questo contesto, allora, assume particolare rilievo nella gestione dei servizi pubblici il <u>rapporto strumenti-</u>

obiettivi, al punto da riconoscere al comune e alla provincia sia la possibilità di utilizzare il tipico strumento privatistico della società per azioni, sia la possibilità di scegliere tra uno strumento configurante una persona giuridica autonoma, quale l'azienda speciale, o un organismo dipendente e strumentale quale l'istituzione.

Pertanto, **la discrezionalità di scelta da parte dell'ente** seppur limitata dai requisiti oggettivi che il servizio deve avere, **sarà significativa e di conseguenza la manifestazione di volontà dovrà essere congruamente motivata, risultando suscettibile di controllo sotto l'aspetto della legittimità.**

6. Nel passare all'esame dettagliato delle singole forme di gestione dei servizi pubblici, emerge che sarà possibile **gestire in economia**, e quindi direttamente con le strutture e risorse in possesso, solo allorchè il comune o la provincia valutino non opportuno costituire un'azienda o una istituzione, per le modeste dimensioni o per le specifiche caratteristiche del servizio.

Nel contempo la sussistenza di precise e specificate ragioni tecniche o economiche o di opportunità sociale, che l'ente dovrà evidenziare e motivare, permetteranno allo stesso di scegliere di **concedere la gestione anche a privati.**

I due istituti non possiedono di fatto rilevanti novità, a differenza, invece, delle altre forme.

7. La legge 142/1990 pone tra le innovazioni normative il riconoscimento definitivo della possibilità che, per la natura del servizio da erogare, risulti opportuno lo strumento tipico dell'attività privatistica, cioè **la società per azioni.**

Sarà permesso, anzi eventualmente stimolato, il ricorso alla partecipazione di capitali di altri soggetti sia pubblici che privati per la gestione imprenditoriale di determinati servizi.

[nota: Appare opportuno precisare in proposito, che la disposizione di cui all'**articolo 22** non va confusa con quella prevista dall'**articolo 32, lettera f)** in ordine alle competenze dei consigli comunali o provinciali. Infatti, l'articolo 22 della legge ha voluto individuare una forma di gestione di servizi pubblici attraverso la società per azioni con capitale anche privato, che non potrà però avere la maggioranza del pacchetto. Nell'altra fattispecie, invece, si prevede la possibilità della partecipazione azionaria anche in società private che non gestiscano servizi pubblici e quindi, che non debbano essere sotto il controllo dell'ente locale.]

8. Le due principali innovazioni, però, sono date dagli istituti dell'azienda speciale e dell'istituzione, regolati dall'articolo 23.

Il criterio differenziatore tra le due figure è

rappresentato dal riconoscimento della natura e della valenza economico-patrimoniale-imprenditoriale della gestione. Infatti, l'ente locale nella scelta della forma dovrà tener conto della differente natura che il servizio possiede.

In termini sintetici, è possibile dichiarare che qualora il servizio abbia una rilevanza economica ed imprenditoriale e cioè riguardi un servizio che per la sua natura potrebbe essere gestito anche da soggetti privati secondo le regole tipiche del mercato, lo strumento da utilizzare sarà l'azienda speciale.

Quando invece, oggetto di tale gestione saranno servizi sociali, senza rilevanza economico-imprenditoriale, ci si dovrà orientare verso l'istituzione.

9. A ragione della diversità della possibile gestione, le due forme sono tra loro fortemente diverse anche nella disciplina organizzativa.

Innanzitutto, mentre **l'azienda speciale è ente strumentale dell'ente locale dotato di personalità giuridica e quindi autonomo nel mondo giuridico, l'istituzione è un semplice organismo strumentale dotato soltanto di autonomia gestionale.**

Da detta affermazione di diritto derivano rilevantissime conseguenze, alcune esplicitamente evidenziate dal legislatore e altre deducibili.

L'essere persona giuridica significa tra l'altro possedere la capacità di instaurare autonomi rapporti giuridici anche in ordine, per esempio, ai beni immobili.

Inoltre, il rapporto tra ente locale ed ente strumentale, sebbene non comporti l'estraneità dai poteri di costituzione, di indirizzo, di vigilanza o di verifica, è caratterizzato dalla diversità di soggetti e dalla qualificazione dell'**azienda come vera e propria impresa pubblica che agisce in linea di massima secondo i criteri validi per tutte le imprese.**

L'autonomia imprenditoriale riconosciuta all'azienda speciale, ed inibita logicamente all'istituzione, comporta la possibilità per l'azienda di operare liberamente nell'attività produttiva, cioè nell'uso degli strumenti, rispettando il necessario collegamento con gli indirizzi politico-amministrativi fissati dal comune o dalla provincia.

10. In questo contesto assume particolare rilievo quanto stabilito dal **comma 4 dell'articolo 23**, sebbene la norma si riferisca genericamente ad entrambe le forme di servizio.

In verità stabilire che l'azienda e l'istituzione informano la loro attività ai **criteri di efficacia, efficienza ed economicità** ed hanno l'**obbligo del pareggio di bilancio**, significa applicare detti principi ed obiettivi in modo diverso tra le due forme istituzionali, atteso le evidenti differenzazioni già illustrate.

Così possiamo ragionevolmente ritenere che il pareggio di bilancio per le aziende dovrà ottenersi soprattutto

attraverso l'equilibrio dei costi e dei ricavi, mentre l'utilizzo dei trasferimenti non potrà non avere natura eccezionale. Diversamente è da ragionare per l'istituzione, per evidenti elementi logici e di fatto.

11. Ulteriori differenze tra i due istituti sono rappresentate dalle modalità costitutive e dalla circostanza che l'azienda speciale avrà un suo statuto, approvato dal consiglio dell'ente locale, mentre gli aspetti fondamentali dell'istituzione saranno disciplinati dallo statuto del comune o della provincia.

Inoltre, circa la vigilanza e la revisione contabile si stabilisce la possiblità per le aziende di prevedere un organo apposito, diverso da quello dell'ente locale che controllerà di diritto le istituzioni.

12. Come si è detto, **l'istituzione è una realtà giuridica del tutto nuova, che vuole rappresentare una forma strumentale dell'ente locale, priva di personalità giuridica e di autonomia imprenditoriale, finalizzata alla gestione di servizi sociali.**

Si pensi alle biblioteche, oppure a servizi per anziani o ai servizi per portatori di handicap etc.

13. In ordine agli **organi** sia dell'azienda che dell'istituzione, sono previsti due organi volitivi e un organo tecnico-gestionale:

- **il consiglio di amministrazione**, che tra l'altro dovrà rappresentare l'anello di congiunzione con l'ente locale;
- **il presidente**, che assumerà rilevanza diversa di fatto nelle due ipotesi;
- **il direttore**, al quale spetterà la responsabilità gestionale, in sintonia ai principi di separazione tra i poteri degli organi politici e di quelli amministrativi assunti complessivamente dalla legge 142/1990.

14. Appare infine di tutta evidenza, evidenza del resto confermata dalla stessa circolare ministeriale del 7 giugno 1990, che **l'azienda speciale è di fatto e in diritto cosa diversa dalle precedenti aziende.**

Da ciò la conferma della natura programmatica e di principio delle norme fin qui esaminate, che entreranno in vigore solo dopo l'adozione degli statuti degli enti locali, che dovranno anche disciplinare le modalità di trasformazione delle realtà esistenti nelle forme tipiche configurate dalla legge di riforma.

c3) Le forme di collaborazione

1. L'esercizio di funzioni o la gestione di servizi non risulta solo in forma individuale, ma può e spesso deve configurarsi quale **collaborazione fattiva di più enti locali**, al fine di rendere migliore e puntuale l'azione delle amministrazioni.

L'esperienza di anni ha fatto maturare la consapevolezza della necessità di riformare notevolmente la materia e di individuare forme diverse e precise che permettano agli enti locali di compiere scelte efficienti e coerenti.

Pertanto, la legge 142/1990 ha voluto dedicare un intero capo alle possibili attività collaborative, indicando di fatto tre istituti generali e una forma particolare finalizzata ad una possibile diversa articolazione territoriale dei comuni

Si fa riferimento ai seguenti istituti o strumenti:

- **la convenzione;**
- **il consorzio;**
- **l'accordo di programma;**
- **l'unione dei comuni.**

Si tratta di un ventaglio di possibilità, con diverse varianti e con la precisazione di requisti o condizioni che dovranno sussistere per poterle utilizzare.

2. Innanzitutto, è legittimo dichiarare che **la convenzione rappresenta lo strumento generale e più ampio per ogni forma collaborativa tra enti locali.**

Si tratta di una forma semplice che rappresenta in realtà la vera innovazione, carica di innumerevoli potenzialità.

Attraverso uno strumento che giustamente è stato definito **"destrutturalizzato"**, (cfr. Ciaffi, op. cit. pag. 721, i comuni e le province potranno decidere di regolare lo svolgimento coordinato sia di funzioni che di servizi specifici e determinati.

La durata determinata, l'ampiezza del tipo di attività amministrativa, la mancanza di strutture ulteriori sono le caratteristiche di una forma dinamica e duttile di collaborazione.

In altre parole, si prevede che più enti locali possano stabilire di utilizzare le strutture già esistenti di alcuni di loro per l'esercizio di funzioni o per la gestione di un servizio a favore anche di altri soggetti locali. Per fare un solo esempio, una convenzione potrebbe stabilire che l'azienda speciale di un comune gestirà per un periodo determinato il servizio a favore anche di comuni limitrofi, individuando delle forme di consultazione degli enti contraenti senza creare organismi strutturali che

risulterebbero appesantire la capacità di gestione del servizio stesso.

Per completezza di informazione, è opportuno precisare che la legge individua due forme diverse di convenzioni:

- **la convenzione facoltativa**, dove la volontà degli enti è totalmente libera nei limiti, del resto pochi, indicati dalla legge;
- **la convenzione obbligatoria**, voluta dallo Stato o dalla Regione, il cui oggetto è però limitato alla sola gestione di servizi o alla realizzazione di una opera determinata.

3. **Il secondo strumento** proposto dalla legge 142/1990 è definito "consorzio", ed apparatemente è la continuazione di una esperienza già conosciuta nell'ordinamento italiano.
In realtà, siamo di fronte ad un istituto del tutto nuovo, che necessita innanzittutto di una opportuna distinzione.

Infatti, l'articolo 25 presenta due diverse ipotesi tipologiche di consorzi:

- **i consorzi facoltativi;**
- **i consorzi obbligatori.**

Questi ultimi, risultano disciplinati dall'ultimo comma e in realtà rappresentano una fattispecie del tutto diversa, al punto che - dovendo essere la legge dello Stato a prevederne la costituzione e quella della Regione a porre in essere la disciplina concreta - potranno configurarsi di fatto e in diritto in modo del tutto anomalo e specifico.

4. In questa sede, peraltro, risulta utile soffermarci esclusivamente sui consorzi facoltativi, per i quali le disposizioni regolatrici presentano una natura certamente diversa dall'istituto precedentemente conosciuto.
In termini sintetici è possibile precisare quanto segue:

a) **circa l'oggetto della gestione associata**, il consorzio potrà riguardare solo e solamente uno o più servizi, mentre non sarà possibile utilizzare tale strumento per l'esercizio coordinato di funzioni;

b) **circa il numero e la presenza delle entità consortili**, in forza dell'articolo 25, comma 6 si stabilisce che tra gli stessi enti non è possibile costituire più di un consorzio.

[nota: La rilevanza sia politica che tecnica della scelta è confermata dallo stesso Ciaffi quando dichiara l'importanza di questa innovazione, "al fine di contenere la proliferazione consortile" sul territorio. cfr. op. cit. pag. 731.

Dagli atti parlamentari emerge ancora più chiaramente l'interpretazione restrittiva della norma, in sintonia con la volontà innovativa del legislatore.

L'obiettivo, quindi, appare evidente, e cioè la volontà di prevedere sul territorio pochi, ma complessi enti consortili, magari **polifunzionali** e quindi che gestiscano una pluralità di servizi.

Bisogna evitare la frammentazione dei soggetti, la complessità dei rapporti e favorire la chiarezza degli interlocutori, affinchè il servizio o i servizi che vengano erogati sul territorio risultino efficienti e qualificati.

Sarà la necessità di conformarsi a questo fondamentale principio il vero banco di prova dei prossimi due anni per i comuni e le province in sede di riodino dei consorzi attuali;

c) **circa la modalità costitutiva**, la legge 142/1990 rappresenta certamente una innovazione rivoluzionaria per l'intero sistema giuridico.

Infatti, i consorzi facoltativi potranno costituirsi con la semplice contestuale manifestazione di volontà degli enti, senza più bisogno dell'intervento dall'alto, da parte di un organo statale o regionale. Se detta questione viene collegata con la personalità giuridica riconosciuta ai consorzi, si comprendono chiaramente le conseguenze nel sistema giuridico. In altre parole potranno costituirsi persone giuridiche abilitate tra l'altro a compiere atti aventi per oggetto beni immobili, indipendentemente da una specifica scelta di legge o da una "autorizzazione superiore";

d) **circa la natura di detti consorzi**, come si è anticipato, il rinvio alle norme sulle aziende speciali, attribuisce la personalità giuridica a tutti i neo consorzi. Pertanto, avremo enti locali di natura consortile, dotati di personalità giuridica, di autonomia gestionale ed imprenditoriale, che gestiranno in forma associata uno o più servizi per una pluralità di enti locali primari.

Il rinvio alle norme sulle aziende speciali, però, non risulta privo di limiti, dovendo in concreto verificare quali norme sono compatibili. Nel proseguo esamineremo detta problematica;

e) **circa la rappresentanza**, infine, il comma 4 dell'articolo 25, presenta una ulteriore innovazione rispetto al passato, in quanto stabilisce il superamento della rappresentanza basata sul principio "una testa un voto", sostituita da quella per quota di partecipazione.

In ordine a detta problematica, corre l'obbligo di segnalare anche la peculiarità per i consorzi, degli organi e delle relative competenze, come si evince dal comma 5. Oltre al presidente e al consiglio di amministrazione, similmente alle aziende, i consorzi avranno un ulteriore organo che trova la sua giustificazione nel coordinamento politico-amministrativo di più enti associati, cioè l'assemblea. A

differenza di quanto previsto per il comune e la provincia, lo statuto del consorzio, approvato dagli enti locali soci, avrà la potestà di stabilire la ripartizione delle competenze tra assemblea, consiglio di amministrazione e presidente.

3. Ulteriore strumento per la collaborazione tra gli enti locali anche con soggetti pubblici diversi, quali lo Stato o la Regione, è dato dall'**accordo di programma** disciplinato dall'articolo 27 della legge in argomento.

Si tratta di una sede di coordinamento di livelli di governo diversi al fine di realizzare opere o interventi che richiedano l'azione integrata e coordinata di più soggetti pubblici. L'istituto già conosciuto nella legislazione regionale potrà rappresentare una ottima occasione di gestione efficiente e puntuale ogni qualvolta i soggetti interessati per motivi di ordine diverso dovranno necessariamente essere plurimi.

Attraverso l'indizione di una conferenza tra i rappresentanti degli enti interessati e una competenza in relazione al carattere "primario o prevalente" della competenza sull'opera o sui programmi da realizzare, questo strumento duttile e dinamico potrà coinvolgere anche l'Amministrazione regionale e il suo Presidente.

Si prevede, tra l'altro, una struttura che vigili sull'esecuzione dell'accordo, e il potere di iniziativa e di gestione dello stesso non è più affidato sempre allo stesso ente superiore, ma a quello - come si è detto - che ha la competenza prevalente sull'intervento.

A titolo ulteriore, possiede rilevanza il comma 5 dell'articolo 27, che attribuisce al sindaco il potere di aderire ad un accordo anche se lo stesso comporti variazioni degli strumenti urbanistici. In questo caso, il consiglio comunale dovrà entro trenta giorni ratificare l'accordo.

Ciò che assume particolare rilievo in detta disposizione non è però tanto ciò che viene previsto, ma ciò che non viene disciplinato. In altre parole, il silenzio della legge per altre fattispecie, importanti di conseguenze pratiche nella vita dell'ente locale che non configurino variazioni agli strumenti urbanistici, sono di conseguenza riservati al soggetto-organo che rappresenta l'ente, con l'attribuzione di fatto di un potere significativo al sindaco o al presidente della provincia.

6. L'**ultimo istituto di cooperazione** previsto dal Capo VIII della legge 142/1990 è l'**unione dei comuni**.

Si tratta in verità di una fattispecie a metà strada tra le forme libere di collaborazione e gli strumenti normativi diretti ad una diversa articolazione territoriale dei comuni.

E' necessario leggere la disposizione con questo spirito di approccio per comprendere in pieno il rilievo normativo.

Pertanto, gli obiettivi che giustificano il costituirsi di una unione sono **duplici**:

- **la previsione di una possibile futura volontà di giungere alla fusione tra piccoli comuni;**

- **la gestione associata di una pluralità di servizi o l'esercizio associato di una pluralità di funzioni.**

La presenza di questi due elementi è sufficiente per comprendere le peculiarità dell'istituto e le differenze con le forme finora presentate.

Da ciò è possibile presentare alcune osservazioni:

a) l'**oggetto** è necessariamente ampio, sia circa le funzioni che i servizi, in quanto l'obiettivo è quello di trasferire una più o meno articolata attività amministrativa dai singoli comuni piccoli alla struttura nuova e autonoma dell'unione.

Pertanto, l'unione dovrà essere necessariamente polifunzionale e non potrà avere per oggetto singoli servizi o singole funzioni.

In particolare, il comma 7 indica alcune competenze che obbligatoriamente spetteranno all'unione, indipendentemente dalla volontà degli enti locali primari (detto comma così recita "Alla unione di comuni competono le tasse, le tariffe e i contributi sui servizi dalla stessa gestiti");

b) i **soggetti** abilitati a utilizzare detto strumento sono limitati dalla legge in forma chiara. Solo i c.d. piccoli comuni, cioè con popolazione inferiore ai 5000 abitanti e non più di un comune tra i 5000 e i 10000 abitanti. La scelta è ricca di conseguenze, perchè l'istituto risulta indirizzato non alla pluralità indeterminata degli enti locali, ma soltanto a quelle realtà dove la piccola dimensione può rappresentare occasione di difficoltà concreta di azione amministrativa, soprattutto nella gestione di servizi di particolare importanza;

c) l'unione diventa un **soggetto diverso dai comuni** costituenti, con propri organi diversi e separati, senza che vengano meno gli organi originali. Si tratterà invece di trasferire di fatto le attività amministrative evitando la duplicazione;

d) la **volontà di** giungere ad una unione risulta attribuita esclusivamente ai comuni stessi, non potendosi prevedere forme coercitive. A tal proposito è opportuno precisare che le due ipotesi di unioni prevista dalla legge si distinguono non in fase costitutiva, bensì al momento della proposta e della eventaule accettazione di contribuzioni finanziarie eccezionali da parte delle Regioni.

Infatti, come è noto, **l'articolo 26 prevede due tipi diversi di unione**, su cui ci si è già soffermati anche nella Circolare della Direzione regionale degli enti locali:
- l'unione priva di contribuzione straordinaria regionale;
- l'unione con contribuzione straordinaria regionale

In questo secondo caso soltanto, previsto dal comma 8, all'unione seguirà necessariamente la fusione, mentre nell'altra ipotesi qualora i comuni decidano diversamente,

dopo 10 anni l'unione verrà ipso iure sciolta.

7. L'unione potrà diventare occasione di sperimentazione per una futura fusione, e pertanto possiede un rilievo anche in relazione agli istituti e alle competenze in ordine all'articolazione territoriale dei comuni, fino alla possibilità dell'istituzione di municipi ai sensi dell'articolo 12 della legge 8 giugno 1990 n. 142.

8. In conclusione, per quanto riguarda le forme di cooperazione, è possibile dichiarare che mentre gli istituti della convenzione e dell'accordo di programma possono essere immediatamente applicabili con l'entrata in vigore della legge, in ordine ai consorzi esiste un diritto transitorio e una fase provvisoria di duplice normativa.

Infatti, qualora gli enti volessero oggi costituire nuovi consorzi dovranno applicare le nuove disposizioni, mentre avranno due anni di tempo, ai sensi dell'articolo 60, per revisionare gli attuali enti consortili, trasformandoli o sopprimendoli.

Da ciò deriva l'impossibilità di applicare automaticamente i nuovi principi alle vecchie realtà, e inoltre, la necessità che prima l'ente adotti il proprio statuto in quanto solo quello strumento permetterà di qualificare le scelte fondamentali del singolo comune o della singola provincia.

Così pure, si reputa che una unione tra comuni non potrà essere deliberata se prima gli enti interessati non abbiamo approvato il proprio statuto.

c4) Differenze tra le aziende speciali e i consorzi

1. L'utilità di alcune precisazioni in ordine ai due enti trova precipuo fondamento nella previsione di cui all'articolo 25, comma 1 della Legge 142/1990.

Infatti, detta disposizione stabilisce un rinvio alle norme previste per le aziende speciali, in merito alla determinazione della costituzione di un consorzio tra comuni e/o province.

Ne deriva la necessità di una corretta interpretazione delle norme al fine di stabilire l'ampiezza e i relativi limiti di tale rinvio .

2. Risulta indispensabile premettere, a tale scopo, una operazione sistematica diretta a precisare la natura, le finalità e i limiti dei due distinti istituti.

Appare evidente che, come già ampiamente argomentato, l'azienda speciale è una forma di gestione di servizi pubblici utilizzabile da parte del singolo ente locale, mentre il consorzio è una forma di gestione associata di servizi da parte di più comuni o province.

[nota: si veda quanto afferma il Ciaffi nell'opera citata a pagina 73: "Non c'è più nella nuova disciplina la possibilità di quella duplicazione di enti, il consorzio e l'azienda consortile, e quindi di organi..."]

La prima differenza fondamentale, che deve orientare le successive riflessioni ermeneutiche, è data, quindi, dalla presenza o meno di una gestione associata.

Ciò determina, tra l'altro, la necessità di un organo per il consorzio, che è inutile, in quanto pleonastico, nell'ipotesi dell'azienda.

Si tratta dell'organo di indirizzo e di controllo politico-amministrativo, che nell'azienda è implicitamente rappresentato dal consiglio dell'ente locale di cui la stessa azienda è ente strumentale.

Nel consorzio, invece, trattandosi sostanzialmente di associazione tra enti locali autonomi e primari diversi, risulta indispensabile prevedere una assemblea dei rappresentanti degli enti locali associati.

3. Va inoltre, aggiunto che le norme previste per l'azienda speciale si applicano ai consorzi nel rispetto di due ambiti di limitazione, uno relativo all'oggetto e l'altro relativo alla natura degli istituti.

Quest'ultimo limite, infatti, risulta esplicitato con la tipica locuzione **"in quanto compatibili".**

Rinviando ad un successivo approfondimento l'esame completo della questione, in questa sede è possibile certamente evidenziare uno spartiacque di applicabilità derivante dalla classificazione ex lege data ai servizi in base alla natura economico-imprenditoriale degli stessi.

Infatti, poichè la legge 142/1990, ha introdotto in forma esplicita la differenziazione tra servizi sociali senza rilevanza imprenditoriale e servizi che per loro natura potrebbero essere gestiti secondo le leggi esclusivamente del libero mercato. In virtù di tale classificazione, sono state previste due forme diverse, l'azienda speciale e l'istituzione.

Pertanto, il rinvio operato dall'articolo 25, comma 1 è limitato alle aziende speciali e quindi, nel caso in cui il consorzio avesse per oggetto la gestione associata di servizi sociali, risulterebbero incompatibili e non applicabili le norme dell'azienda speciale finalizzate esclusivamente ad una gestione di natura imprenditoriale.

4. Altro limite è dato dal rapporto di rinvio, e quindi in relazione all'oggetto.

Infatti, la legge così recita: "possono costituire un consorzio secondo le norme previste per l'azienda speciale".

In altre parole, parrebbe detto rinvio limitato alle modalità costitutive e non estensibile liberamente a

qualsiasi disposizione.

Ciononostante, in assenza di una norma di chiusura del sistema che rinvii alle disposizioni valevoli per il comune, come avveniva nel previgente regime giuridico, è da ritenere che l'interprete potrà utilizzare norme e principi valevoli per le aziende anche in sede di esame del regime giuridico dei consorzi.

5. Certamente non risulteranno compatibili quelle disposizioni previste per le aziende che disciplinano fattispecie regolate specificatamente dalla legge in forma autonoma per i consorzi.

Oltre agli organi, si pensi al fondamentale principio sancito dal comma 5 dell'articolo 25 in ordine alle competenze degli organi, completamente riservate alla normazione secondaria degli enti locali soci, attraverso lo statuto.

c5) Situazione transitoria per le Aziende

1. Il capo VII della Legge 142/1990, nel regolare le varie forme dei servizi pubblici da parte dei comuni e delle province, nulla precisa in ordine alle aziende pubbliche già esistenti prima dell'entrata in vigore della nuova legge.

Similmente, tra le disposizioni finali e transitorie, a differenza dell'ipotesi delle forme associate e dei consorzi (art. 60, comma 1), non sussiste alcuna norma che preveda una qualche situazione transitoria.

Sorge, pertanto, il problema in ordine alla regolamentazione delle precedenti aziende e al rapporto con la nuova normativa, per verificare se e quali disposizioni di cui all'art. 23 devono ritenersi applicabili; inoltre, se gli enti locali siano chiamati ad adeguare le forme esistenti ed entro quale termine.

2. In assenza di una precisa norma di legge, innanzitutto, può risultare utile per orientare in una soluzione, verificare sia gli atti parlamentari che la circolare ministeriale del 7 giugno 1990.

La relazione della I Commissione del Senato precisa che il Capo VII "fissa principi generali ed individua le forme di esercizio dei servizi pubblici", e ricorda che "la legislazione vigente è del tutto superata ed inadeguata" (p. 14) richiamando un disegno di legge in materia attualmente all'esame dello stesso Senato.

[nota: in proposito, oltre agli atti parlamentari vedasi anche Ciaffi, op. citata a pag. 67 e ss.]

Probabilmente, trovando spunto in quanto sopra, la Circolare del Ministero dell'Interno dichiara esplicitamente

che "le norme in questione sono da considerarsi di natura programmatica, e i comuni e le province dovranno ad esse conformarsi in sede di adozione degli statuti ai sensi dell'art. 4" (pag. 32 - cap. 7).

La circolare, coerentemente, tira le conclusioni di questa qualificazione, che porta inevitabilmente all'applicazione - come diritto transitorio - dell'articolo 59, comma 2, e quindi a ritenere che "restano in vigore le norme vigenti" sino all'adozione dello statuto.

3. La tesi del Ministro appare l'unica ipotesi percorribile, in assenza di precise disposizioni, ma ricordando peraltro che l'articolo citato limita la sopravvivenza delle vecchie norme al rapporto di compatibilità con le norme fissate dalla nuova legge.

4. Inoltre, non può dimenticarsi che l'ordinamento del settore era disciplinato dal T.U. approvato con R.D. 15 ottobre 1925 n. 2578 che non risulta abrogato interamente (non è nell'elenco di cui all'articolo 64, comma 1), bensì soggetto al comma 2 dell'articolo 64 che stabilisce l'abrogazione delle sole disposizioni in contrasto (incompatibili) con la legge 142/1990.

Pertanto, si potrebbe argomentare - integrando il pensiero della Circolare ministeriale - che in virtù del combinato disposto degli articoli 59, comma 2 e 64, comma 2, le aziende esistenti continuino ad operare secondo le norme vecchie, soprattutto per gli aspetti organizzatori, ma in sintonia ai principi già immediatamente applicabili, quali in primis quanto previsto dal comma 4 dell'articolo 23.

Si tratta dei criteri di efficacia, efficienza ed economicità che devono orientare subito l'azione e l'attività delle aziende.

In un secondo momento, lo statuto determinerà le necessarie modifiche, che non potranno non configurarsi nello scioglimento delle vecchie aziende e nella ricostituzione eventuale delle nuove ai sensi del già citato articolo 23.

Lo statuto dell'ente locale e lo statuto dell'azienda, anch'esso però approvato dal consiglio dell'ente a cui l'azienda è strumentale, prevederanno le regole ulteriori, ricordando che per gli aspetti non disciplinati potranno valere le norme del T.U. del 1925, se fossero compatibili con le norme della legge 142.

Quanto detto non appaia pleonastico o scontato, in quanto ciò non potrebbe verificarsi qualora si richiamasse soltanto l'articolo 59, comma 2. Infatti, il diritto transitorio collegato alle norme previgenti dei tre provvedimenti legislativi abrogati espicitamente dall'articolo 64, pone in essere una sopravvivenza normativa solo fino all'adozione dello statuto e non oltre, anche qualora detto statuto non disciplinasse una determinata fattispecie.

4. PARTE TERZA: ALCUNE PROBLEMATICHE SPECIFICHE

Ultimo compito precipuo della presente relazione, come per quelle precedenti svolte a Gorizia e a Udine, è quello di indicare una **possibile soluzione ad alcune problematiche emerse in sede di prima applicazione della legge 142.**

Anche oggi, si eviterà, nel contempo, di riprendere quelle questioni che hanno trovato compiuta soluzione nelle Circolari della Direzione regionale, per affrontare invece ulteriori questioni, che verranno insieme ad altre anch'esse recepite.

a) Circoscrizioni comunali

Per le circoscrizioni comunali incompatibili con la disciplina dettata dall'articolo 13 della legge 142/1990, la norma finale e transitoria dell'articolo 60, comma 2, deve intendersi riferita a tutte le ipotesi di circoscizione, sia quelle elette direttamente, che quelle elette in secondo grado dal consiglio. Pertanto, la proroga vale anche per le circoscrizioni nelle quali gli organi devono ancora essere eletti dai rispettivi consigli, che sono legittimati a provvedere.

b) Regolamenti locali precedenti alla legge 142/1990

E' ragionevole ritenere che i regolamenti adottati precedentemente all'entrata in vigore della legge 142/1990 mantengono la loro efficacia. Per effetto dell'articolo 59, comma 2, risulteranno abrogate ipso iure le sole disposizioni in contrasto con i principi fissati dalla legge di riforma.

Così, per esempio, le norme in materia di competenza degli organi per l'adozione di atti attuattivi di regolamenti dovranno essere riconsiderati alla luce delle precise scelte del legislatore che ha ribaltato le competenze e inibito all'ente la possibilà di integrare quelle del consiglio.

c) Assessori effettivi e supplenti

La **modificazione** qualitativa degli assessori, per le giunte **elette prima** del 13 giugno 1990, è avvenuta ipso iure e **pertanto da detta** data l'organo sarà composto da un solo **tipo di assessore** con tutte le conseguenze che ne derivano **per esempio in ordine** ai quorum.

d) Assessore anziano

La figura dell'assessore anziano non risulta scomparsa nell'ordinamento giuridico, in quanto l'istituto continua ad esistere per effetto dell'articolo 59, comma 2, fino all'adozione dello statuto.

Come si ebbe modo di precisare nella Circolare più volte citata, l'assessore anziano era una delle due figure di sostituto, previste dai vecchi TU, e pertanto l'ipotesi di un sostituto necessario del capo dell'amministrazione dovrà in

ogni caso essere previsto dalla normazione secondaria dell'ente.

Fino all'adozione dello statuto, continua ad applicarsi il regime previgente, in quanto compatibile. Pertanto, l'assessore anziano verrà determinato in base ai tre criteri:
- momento di elezione;
- numero di voti ottenuti;
- anzianità di età.

Detti criteri saranno applicabili in quanto possibile di fatto risulterà detta applicazione, e pertanto potrebbero verificarsi almeno tre distinte situazioni:
- giunta eletta prima dell'entrata in vigore della legge 142/1990, con il vecchio sistema: in questo caso sarà possibile applicare tutti e tre i criteri sopraindicati e determinare l'anzianità in base al momento e al numero di voti (l'ex assessore effettivo, eletto prima dei supplenti, con il maggior numero di voti ottenuti);
- giunta eletta dopo l'entrata in vigore della legge in argomento: in questo caso è possibile applicare solo l'ultimo criterio, quello dell'anzianità di età;
- giunta eletta dopo l'entrata in vigore della legge con surroga successiva di uno o più componenti: in quest'ultimo caso saranno applicabili contestualmente i criteri del momento di elezione e dell'anzianità d'età.

e) Surroga di assessori

La surrogazione di un assessore eventualmente cessato dall'incarico per qualsiasi causa, dovrà essere operata obbligatoriamente con le modalità fissate dall'articolo 37, comma 6, anche nel caso di ente che avesse un numero di assessori superiore al limite fissato dall'articolo 33, in quanto la giunta eletta prima dell'entrata in vigore della legge. Tra l'altro, si ricorda che la votazione dovrà essere palese.

f) Pareri di cui all'articolo 53.

In ordine ai pareri previsti dall'articolo 53, è possibile affermare, a integrazione della Circolare n. 8:
- che le modalità per l'inserimento dei pareri nelle deliberazioni è lasciato all'autonomia dell'ente, potendosi considerare valide sia le ipotesi di semplice richiamato ampio nelle premesse della deliberazione, come la semplice allegazione all'atto stesso;
- che detti pareri vanno motivati qualora fossero di contenuto negativo, così come spetterà all'organo elettivo giustificare l'eventuale determinazione in senso contrario ad un parere espresso;
- che il parere circa la regolarità contabile dovrà essere espresso solo qualora il contenuto dell'atto deliberativo contenga argomenti di rilievo contabile;
- che il parere di legittimità del segretario non potrà mai interferire o riguardare aspetti discrezionali o di opportunità o di merito, e pertanto sul documento

programamtico nulla può essere eccepito avendo lo stesso natura esclusivamente di intenzione e non natura dispositiva; - che l'ente può compiere una ricognizione o determinare ex novo ai propri funzionari le responsabilità derivanti dall'articolo in esare.

Infine, da un qualsiasi buon dizionario della lingua italiana si può dedurre **il significato corretto del termine "tecnico": "ciò che è proprio di una determinata attività: ovvero ciò che si riferisce al complesso delle norme suggerite dall'esperienza e dallo studio come le più idonee ad indicare il retto svolgimento di una qualsiasi attività pratica."**

g) Finanza locale

1. **Variazioni di bilancio e storni**

Si ritiene che gli storni, non avendo natura sostanziale, non possano essere ricompresi nelle variazioni di bilancio. Pertanto, la competenza a deliberare è in capo alla giunta.

2. **Contributi ad enti ed associazioni**

Anche la competenza in ordine ai contributi ad enti ed associazioni è della giunta, sia per il principio residuale sia per la conferma indiretta e sistematica che si può cogliere dall'articolo 45, comma 2, lett. b) della legge.

3. **Applicazione norme esercizio 1989**

Risulta evidente, sebbene pare siano emerse anche tesi diverse, che le norme finanziarie che stabiliscano termini o adempimenti innovativi non possano riferirsi alll'esercizio 1989, in quanto la legge 142/1990 avrebbe così indirettamente effetto retroattivo.

Pertanto, i termini per l'adozione del bilancio e del conto si applicano con l'esercizio 1990.

Così pure dovrebbe argomentarsi per l'elezione dei revisori dei conti, dove fondamentale diviene l'approvazione dello statuto, ai sensi dell'articolo 57, comma 4.

4. **Altre questioni**

Per tutti gli aspetti non disciplinati dalla legge 142/1990 devono continuarsi ad applicare le norme precedenti a tale legge, ivi compreso il termine per presentare un mese prima la relazione previsionale e programmatica e lo schema di bilancio.

h) Personale degli enti locali

Alcune conseguenze immediate per il personale degli enti locali derivano dall'entrata in vigore della legge 142/1990, e in particolare il venir meno della competenza prefettizia (nella nostra regione del Presidente dell'organo regionale di controllo) di autorizzazione del personale a prestare opera restribuita all'esterno dell'ente.

i) Competenze consiglio

Premesso che la competenza dei consigli comunali o provinciali è riservata esclusivamente alla legge, si ribadisce che la giustificazione dovrà essere operata solo per gli atti di competenza appunto dei consigli, in quanto per quelli di giunta la motivazione è indirettamente definita in via residuale e generale dalla legge stessa, con l'articolo 35.

Detto ciò, si precisa che il piano finanziario di una opera pubblica deve sempre essere approvato dal consiglio, in quanto la competenza ex lege è fissata dall'articolo 4, comma 9 del decreto legge 2 marzo 1989 n. 65 convertito dalla legge 26 aprile 1989 n. 155.

CONCLUSIONI

1. L'incontro di oggi rientra in una serie di interventi in convegni organizzati dall'ANCI e dall'UPI regionale sulla legge 8 giugno 1990 n. 142, che ha radicalmente riformato l'ordinamento delle autonomie locali. L'obiettivo del nostro lavoro, attraverso la presentazione successiva di una serie di riflessioni giuridiche sui diversi istituti della legge in argomento, è stato ed è quello di cercare di contribuire a dare risposta al bisogno e alle esigenze di noi stessi in primis, nonchè degli amministratori e degli addetti ai lavori, mettendo a loro disposizione - in maniera organica - la maggior quantità possibile di elementi di conoscenza e di giudizio in una materia così nuova ed interessante, quanto ricca di problemi ermeneutici.

Il momento eccezionale di collaborazione sono certo si tramuterà, nei limiti del possibile, in una attività ordinaria e per questo l'impegno della Direzione regionale degli enti locali, di tutti i dirigenti e funzionari, che in questa sede ritengo di dover pubblicamente ringraziare per l'impegno offerto senza limiti, sarà caratterizzato sempre dalla massima disponibilità e puntualità.

Credo, poi, doveroso dover ringraziare pubblicamente anche l'UPI e l'ANCI del Friuli Venezia Giulia, i loro dirigenti e funzionari per l'impagabile e qualificata collaborazione offerta, in quanto sono sinceramente convinto della ricchezza che acquistiamo nel confrontarci continuamente come soggetti che di fatto svolgono il proprio impegno di servizio alla collettività in ruoli e luoghi diversi.

2. Sarà, allora, nostro dovere quello di continuare su questa strada anche alla luce di quegli indirizzi che emergeranno ad opera di organi istituzionali di alto ed autorevole livello, con la consapevolezza del bisogno permanente di ascolto reciproco.

Siamo di fronte ad una attività che necessita e necessiterà comunque di collaborazioni trasversali e integrate, di continui approfondimenti giuridici e pratici, di riflessioni ponderate ed attente, affinchè il servizio possa risultare non solo utile ma rispondente sempre al reale bisogno degli enti locali. In questa impresa si potranno raggiungere gli obiettivi prefissati attraverso un rapporto di fiducia e di collaborazione tra tutti i soggetti interessati, e pertanto questa Direzione, in ossequio anche alle precise direttive impartite dal sig. Assessore, nel ribadire il proprio impegno, rivolge a tutti gli amministratori e funzionari l'invito franco e leale di continuare ad essere anima critica e corresponsabile di questo lavoro.

Grazie!

dott. Gaetano Barbi
Direttore regionale degli enti locali

SC/BC/GDP/06.09.1990

CONVEGNO DELL'ANCI, DELL'UPI dell'UNCEM REGIONALI
"IL NUOVO ORDINAMENTO DELLE AUTONOMIE LOCALI"

GEMONA, 17 SETTEMBRE 1990
Municipio

RELAZIONE
IN MERITO ALLA LEGGE NAZIONALE 8 GIUGNO 1990 N. 142
del dott. Gaetano Barbi,
Direttore regionale degli enti locali

---

sommario

1. PREMESSA pag. 1

2. PARTE PRIMA: IN GENERALE pag. 2
   a) Principi generali e aspetti fondamentali della legge pag. 2
   b) La specialità della Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia pag. 4

3. PARTE SECONDA: Alcune questioni pag. 6
   a) I piccoli comuni pag. 7
   b) La finanza locale pag. 11
   c) La responsabilità pag. 20

4. PARTE TERZA: Alcune problematiche pag. 24

5. CONCLUSIONI pag. 27

RELAZIONE SULL'ORDINAMENTO DELLE AUTONOMIE LOCALI - LEGGE 142/1990

1. PREMESSA

1. Anche nell'incontro di oggi, qui a Gemona del Friuli, sono onorato di poter proseguire la presentazione della tanto attesa **legge 8 giugno 1990, n. 142**, che ha riformato radicalmente l'ordinamento dei comuni, delle province e degli altri enti locali.

L'appuntamento odierno segue i tre precedenti convegni **organizzati sull'argomento dall'ANCI, dall'UPI e dall'UNCEM regionali** a Gorizia il 23 luglio, a Udine il 3 settembre e a Latisana il 6 settembre, e anticipa quello di Pordenone.

Si è già avuto modo di dichiarare in quelle occasioni che l'immediata entrata in vigore della nuova normativa, il 13 giugno 1990, ha posto in essere la necessità di un intervento tempestivo delle strutture della Direzione regionale, al fine di dare un primo contributo collaborativo agli enti locali, e le nostre partecipazioni a questi convegni rientrano a pieno titolo in detto impegno.

La contestuale previsione sia di un diritto transitorio che di una vasta attività attuattiva demandata alla Regione e agli enti locali, ha comportato un ampio ventaglio di impegni che stanno coinvolgendo e coinvolgeranno l'Amministrazione regionale. Di quanto si sta facendo lascio al sig. Assessore regionale la illustrazione.

Per la parte di mia competenza, come già nelle precedenti occasioni, reputo opportuno dedicare la presente relazione all'esame di alcuni aspetti tecnici e giuridici della legge di riforma.

In proposito, oggi, mi limiterò a riprendere le brevi considerazioni di carattere generale in ordine ai principi generali e alla specialità della Regione, presentate nei Convegni di Gorizia, di Udine e di Latisana, e, nel fare presente che i singoli argomenti trattati negli incontri precedenti verranno raccolti e posti a disposizione delle Amministrazioni locali, gli stessi non saranno illustrati in questa sede.

Dedicherò, invece, la parte centrale della relazione all'esame di tre temi nuovi.

2. Pertanto, la relazione si suddividerà in tre parti:

- una prima parte che riguarderà i principi generali e gli aspetti fondamentali della legge 142/1990;

- una seconda parte che verterà su tre nuovi temi, quali il ruolo dei piccoli comuni, la finanza locale, la responsabilità;

- e infine una terza parte in cui si riferirà in ordine ad alcune problematiche interpretative di immediato interesse.

2. PARTE PRIMA: IN GENERALE

a) PRINCIPI GENERALI E ASPETTI FONDAMENTALI DELLA LEGGE 142/1990

1. Come si è avuto modo di rappresentare nella Circolare periodica n. 8, e nei convegni precedenti, le questioni pregiudiziali fondamentali nell'analisi giuridica della legge 142/1990 sono rappresentate:

a) dall'inquadramento della legge all'interno della gerarchia delle fonti;
b) dal rapporto tra detta normativa generale e la potestà in materia riconosciuta con lo statuto speciale;
c) dalla individuazione dei principi fondamentali che permettono di comprenderne la filosofia.

2. a) La normativa di che trattasi ha natura di legge quadro e ai sensi dell'articolo 128 della Costituzione si definisce come legge generale di principi, e pertanto rappresenta soltanto il punto di partenza di una più ampia e complessiva operazione di riforma.

Attraverso successivi interventi normativi sia legislativi, sia soprattutto in virtù della potestà statutaria assegnata agli enti, si porranno in essere le situazioni necessarie per consolidare un ordinamento locale più adatto ai tempi.

3. b) Sulla disposizione contenuta nell'articolo 1, comma 2, che dichiara esplicitamente che le norme della legge, qualora fossero incompatibili con le attribuzioni previste dallo statuto di autonomia e dalle relative disposizioni di attuazione delle Regioni a statuto speciale, non si applicheranno in questi territori, ci soffermeremo, tra breve, con una sintetica precisazione per quanto concerne la potestà legislativa del Friuli Venezia Giulia.

4. c) L'asserzione della natura di legge di principi, che però contiene anche norme di dettaglio, giustifica l'importanza di una valutazione attenta del filo conduttore della legge stessa, affinchè si possa porre mano all'esame delle singole fattispecie con un corretto e adeguato approccio ermeneutico.

Senza volontà esaustiva, è possibile indicare brevemente alcuni fondamentali principi evidenziabili dalla legge 142:

a) il principio che le comunità locali si ordinano in comuni e province, con una autonomia a loro riconosciuta che è politica, normativa ed organizzativa. Si ribadisce, pertanto una articolazione costituzionale ed istituzionale

semiplurima;
b) il principio del superamento dell'uniformità normativa e in parte istituzionale delle autonomie locali;
c) il principio che l'unico ente esponenziale delle comunità locali, e quindi rappresentativo degli interessi, è il comune, mentre la provincia ne può solo curare gli interessi;
d) il principio di una reale autonomia che si esplica principalmente attraverso l'istituto innovativo dello statuto;
e) il principio di consolidare e completare i rapporti tra le regioni e gli enti locali;
f) il principio di rendere effettiva la partecipazione democratica della popolazione, alla vita del governo locale;
g) il principio radicalmente nuovo della separazione delle competenze, dei ruoli e delle responsabilità tra organi politici e strutture amministrative e burocratiche;
h) il principio della stabilità degli organi di governo;
i) il principio del ribaltamento delle competenze tra consiglio e giunta;
l) il principio di una riqualificazione qualitativa della disciplina dei controlli;
m) il principio del favorimento in modo autonomistico della cooperazione tra gli enti;
n) il principio in base al quale l'ordinamento della finanza locale e l'ordinamento finanziario e contabile degli enti locali è riservato alla legge;
o) il principio della previsione di uno specifico diritto transitorio stabilito dall'articolo 59, comma 2, fino all'adozione dello statuto, e quindi della possibilità di regimi paralleli.

5. Ribadiamo con la massima convizione che soltanto avendo in mente tutto il quadro normativo posto in essere con la legge 142/1990, risulterà possibile individuare una corretta metodologia per affrontare compiutamente le singole problematiche interpretative.

Infatti, pare opportuno e utile, soprattutto in relazione al ruolo più consono per questa Direzione, precisare itinerari metodologici e di approccio che permettano ad ogni operatore di affrontare poi la minuta casistica con puntualità. Ciò, però, senza tralasciare anche la presentazione della soluzione specifica di singoli quesiti, ove necessario, al fine di evitare - per quanto possibile - interpretazioni difformi anche da parte degli organi regionali di controllo.

b) LA SPECIALITA' DELLA REGIONE

1. Una serie di incombenze a carico della Regione sono state previste dalla legge 142/1990, e in relazione a ciò l'Amministrazione regionale è già materialmente impegnata in ordine alla modifica della legge regionale sul controllo e della legge regionale sul decentramento.

2. Mi pare utile ribadire anche in questa sede la specialità dell'autonomia della Regione Friuli Venezia Giulia, in quanto l'articolo 1, comma 2 della legge 142/1990 stabilisce quale criterio per determinare l'applicabilità ipso iure delle disposizioni della legge stessa nei territori delle Regioni a Statuto speciale, la compatibilità delle stesse con le attribuzioni previste dallo statuto o dalle norme di attuazione.

3. L'eventuale incompatibilità, infatti, con le attribuzioni (non con le singole disposizioni) comporta una eccezione di applicazione delle norme, ribadendo (e non poteva essere differentemente) una superiorità nella gerarchia delle fonti a favore delle norme costituzionali (statuto) o di attuazione.

Pertanto, nelle materie dove la Regione Friuli Venezia Giulia ha competenza legislativa, le norme della legge 142 non possono trovare immediata ed automatica applicazione, in quanto sorgerebbe un conflitto di attribuzioni.

La titolarità della potestà legislativa implica il mantenimento della normativa regionale precedente adottata in virtù di precise disposizioni e nel contempo la conferma che spetta alla Regione legiferare in materia, rispettando i limiti stabiliti dallo Statuto e dalle norme di attuazione.

Di conseguenza, il legislatore regionale dovrà rilegiferare secondo le varie forme di potestà legislativa concessa.

4. In particolare, **in materia di controllo sugli enti locali**, la competenza attribuita viene comunemente definita secondaria o ripartita, cioè deve armonizzarsi ai principi fondamentali fissati da leggi dello Stato nelle singole materie.

Ciò significa non operare una automatica applicazione o ripetizione delle singole norme nazionali, bensì estrapolare dalle stesse i principi sui quali disciplinare autonomamente la materia.

Sul controllo, in particolare, non si dimentichi che l'oggetto dell'attribuzione regionale è la disciplina dei controlli (articolo 5) e quindi la determinazione dei modi e

dei limiti all'esercizio del controllo (articolo 60), tenendo conto delle norme di attuazione contenute nel DPR 960/1965.

5. Quanto fin qui detto brevemente ritengo appaia sufficiente per giustificare - tra l'altro - correttamente la scelta di reputare tuttora vigente la legge regionale 48/1977.

Infatti, la competenza a legiferare sulla materia del controllo, per norma costituzionale, è stata attribuita alla Regione, la quale dovrà solo rispettare alcuni limiti di armonizzazione in questa operazione di produzione normativa.

Per essere, in verità, completi si potrebbe argomentare che tale risultato sarebbe stato inevitabile anche senza una precisa norma nella legge 142/1990, in quanto come è noto, una legge ordinaria anche se elevata a legge generale di principi, non ha l'autorità di derogare statuizioni determinate con legge costituzionale o con norme di attuazione che trovano il loro fondamento indiretto sempre in una legge di rango costituzionale.

6. Quanto detto, vale anche per la materia delle comunità montane e delle funzioni degli enti locali, con specifiche differenze derivanti da diversi limiti alla potestà legislativa.

Infatti, per le comunità montane le attribuzioni regionali sono più libere ed ampie, rientrando la materia nell'articolo 4 dello Statuto e quindi nella competenza primaria.

Mentre di converso, per le funzioni degli enti locali, sia lo Stato che la Regione possono determinarle, avendo però quest'ultima, anche per effetto dell'articolo 5 del DPR 469/1987 una potestà normativa non solo integrativa, ma anche concorrente e di ulteriore precisazione. Non per niente, la stessa legge 142/1990 ha dovuto rispettare tale principio, in parte valevole anche per le Regioni ordinarie, stabilendo, per esempio, il potere della legge regionale di diminuire le funzioni del comune (cfr. articolo 9, comma 1, ultima parte).

3. PARTE SECONDA
TEMI PARTICOLARI

1. In questa sede, come ho avuto modo di anticipare, reputo utile non riprendere neppure in forma sintetica, le considerazioni già svolte in altri incontri e relative:
- agli statuti,
- agli organi,
- al personale,
- al diritto transitorio,
- agli istituti di partecipazione,
- ai servizi e alle forme di collaborazione,
- ai rapporti con la LR 10/1988.

Si affronteranno, invece, tre temi nuovi quali:
- **i piccoli comuni**
- **la finanza locale**
- **la responsabilità.**

2. Le motivazioni di questa scelta sono date oltre che dalla necessità del rispetto dei limiti di tempo, anche dalla volontà di raccogliere a cura di questa Direzione l'insieme delle relazioni in un unico testo, per metterlo a disposizione, come già anticipato, di amministratori e funzionari.

Così, pezzo per pezzo si sarà tentato di dare, anche da parte di questa Direzione, un quadro completo della legge 142/1990.

a) Il ruolo dei piccoli comuni in base alla legge 142/1990

a1) Premessa

Una prima breve parte della relazione sarà dedicata precipuamente all'analisi della nuova legge di riforma dell'ordinamento delle autonomie locali con riguardo alla realtà dei comuni di piccole dimensioni, premessa una verifica in ordine alle tipologie di comuni previste dalla normativa vigente.

Pertanto, si cercherà di verificare, innanzitutto quali innovazioni siano state apportate con la legge 142/1990 alla suddivisione dei comuni, atteso che il superamento sia pur parziale dell'uniformità normativa, apre ipotesi interessanti di sviluppo al fine della differenziazione tra i comuni stessi.

a2) Delimitazione delle categorie dei comuni

1. Appare opportuno innanzitutto **delimitare l'oggetto**, e quindi individuare quali siano i **cd. piccoli comuni** e le norme particolari previste, precisando peraltro che la legge non ha mai definito direttamente quali debbano essere i piccoli comuni, anche se detto termine è utilizzato all'articolo 11 comma 2.

2. E' possibile, ciononostante, pervenire ad una delimitazione avendo come riferimenti sia la legge 142/1990 che le norme attualmente in vigore del DPR 570/1960.

Quest'ultimo provvedimento legislativo, nel disciplinare le norme elettorali mantenute in vigore per esplicito rinvio dell'articolo 31, comma 1 della legge 142/1990, determina una classificazione dei comuni basata sul numero degli abitanti, **e ai fini della determinazione del sistema elettorale applicabile, e ai fini della determinazione del numero di consiglieri assegnati.**

3. Un'altra classificazione, sempre di natura ordinamentale, è stata sostituita dall'articolo 33, comma 1 della legge 142/1990 in ordine al **numero** massimo **di assessori** (peraltro diminuibile con lo statuto) che i comuni in base alla popolazione possono avere.

4. Pertanto, sinteticamente, per i comuni con popolazione fino a 5 mila abitanti, il sistema elettorale è quello maggioritario, mentre per quelli con popolazione superiore è quello proporzionale.

Circa il numero di consiglieri, lo stesso varia da un

minimo di 15 per i Comuni fino a 3mila abitanti, ad un massimo di 80 consiglieri per i Comuni con popolazione superiore a 500 mila abitanti.

Infine, circa gli assessori, il numero varierà da un massimo prevedibile di 4 assessori per i comuni sino a 3 mila abitanti, ad un massimo prevedibile di 16 assessori per i comuni con popolazione superiore a 500 mila abitanti.

5. Oltre a questi elementi o criteri principali, certamente nella normativa vigente, sia in virtù di precise disposizioni precedenti alla legge di riforma e sia in base alla legge 142/1990, è possibile precisare alcuni contorni di questa prima classificazione di massima.

Senza volontà esaustiva, possiamo ricordare in primo luogo che la legge 142/1990 ha introdotto le aree e le autorità metropolitane, venendo così a separare dall'insieme dei comuni, 9 grandi metropoli italiane, oltre alla possibilità che detto elenco sia allargato anche alle città di Cagliari e Palermo.

Inoltre, tutta una serie di singole disposizioni utilizzano di regola criteri di differenziazione al fine di prevedere o meno l'esistenza di istituti o un regime differenziato, che riguardano specificatamente determinati comuni utilizzando di regola un limite fissato dalla legge in riferimento al numero di abitanti.

Limitandoci alla legge di riforma, si pensi:

- all'articolo 11, in ordine alle modifiche territoriali, alle fusioni e all'istituzione di nuovi comuni, che fissa il limite ordinario di 5000 abitanti e quello eccezionale di 10000 abitanti;
- all'articolo 12, in ordine alla possibilità che la legge regionale istituisca municipi nei territori delle comunità oggetto di fusioni;
- all'articolo 26, in ordine alla possibilità di una fase sperimentale di unione dei comuni piccoli al fine di giungere eventualmente ad una successiva fusione;
- all'articolo 13, che stabilisce il limite dei 30 mila abitanti per l'istituzione delle circoscrizioni di decentramento comunale;
- all'articolo 28, che prevede due limiti ai fini della determinazione dei comuni che possono far parte delle comunità montane, e cioè non più di 40 mila abitanti in via ordinaria e non più di 20 mila abitanti per l'inserimento di comuni limitrofi anche non montani che siano parte integrante del sistema geografico e socio economico della comunità;
- all'articolo 53, che stabilisce la divisione dei comuni in due gruppi al fine dell'emissione dei pareri, statuendo che in quelli senza funzionari responsabili la competenza sia del segretario comunale. E' noto che tra i criteri di rinvio per detta determinazione esiste anche quello del numero degli abitanti;
- all'articolo 57, che prevede che nei comuni sotto i 5 mila

abitanti il collegio dei revisori dei conti sia sostituito da un singolo revisore.

6. Infine, è noto che nel complesso della normativa vigente sono previsti anche altri criteri al fine di differenziare e classificare i comuni, quali - per esempio - i criteri stabiliti ai fini della assegnazione dei segretari comunali.
Del resto anche le leggi regionali hanno compiuto tali operazioni, e valga per tutti l'articolo 6, comma 3 della LR 10/1988 che assegna una ruolo specifico ai comuni capoluogo di provincia.

a4) Delimitazione e ruolo dei piccoli comuni

1. Traendo spunto dalle previsioni normative soprapresentate appare deducibile che per i piccoli comuni **assuma rilievo il limite dei 5000 abitanti.**
Si tratta, come è noto, di una articolazione ampia e numerosa, da costituire quasi il 50 % dei comuni italiani e oltre il 50 % nella Regione, dove detti enti sono 162 su 219.
La conferma di tale delinitazione è estrapolabile anche sia dalla ratio di alcuni istituti, che dai verbali degli atti paralamentari che accompagnano la legge 142/1990.

2. E' ragionevole così schematizzare brevemente l'ordinamento dei cd. piccoli comuni:
a) elezione del consiglio comunale con sistema maggioritario;
b) numero di consiglieri:
- 15 fino a 3000 abitanti - 20 fino a 5000 abitanti;
c) numero di assessori massimo:
- 4 fino a 3000 abitanti - 6 fino a 5000 abitanti;
d) unico revisore dei conti;
e) possibilità di far parte delle comunità montane;
f) divieto di istituire circoscrizioni di decentramento comunale;
g) possibilità essere oggetto del programma regionale di fusione;
h) qualora si proceda ad una loro fusione, possibilità trasformarsi in municipi;
i) possibilità di deliberare l'unione con altri piccoli comuni e con un solo comune fino ai 10 mila abitanti.

3. A conclusione di queste brevi riflessioni, è opportuno ricordare che, essendo il principio ispiratore dell'intera legge di riforma costituito certamente dalla concretizzazione dell'autonomia degli enti locali, il riconoscimento di una potestà normativa secondaria mediante lo statuto sarà lo strumento principe per raggiungere, oltre che il superamento dell'uniformità normantiva, l'obbiettivo importantissimo

per i piccoli comuni di ritagliarsi un ruolo peculiare nell'intero sistema delle autonomie.

Con lo statuto l'ente potrà configurare, pertanto, un ordinamento nuovo e rispondente alle proprie esigenze, recependo in maniera esponenziale le domande, i bisogni e le proposte che dal territorio emergano.

Va da sè che in quella sede, oltre alle norme fondamentali circa l'organizzazione interna, diventerà indispensabile compiere una attenta serie di scelte politico-amministrative relative agli istituti di partecipazione, alle forme di gestione dei servizi e alle possibilità di cooperazione e collaborazione con altri enti locali.

Si pensi, tra l'altro:
- alla determinazione di organismi di partecipazione dei cittadini, che dovranno essere diversi dai cd. consigli circoscrizionali per i piccoli comuni;
- alla possibilità di prevedere o meno l'istituto del referendum consultivo o del difensore civico;
- alla determinazione precisa sia del numero degli assessori sia dell'ampiezza delle competenze della giunta, potendo statuire una diversa ripartizione con l'organo sindaco, arricchendo i suoi poteri e le sue competenze.

4. Certamente, però, con lo statuto e con gli strumenti tipici previsti dalla legge 142/1990, i piccoli comuni saranno chiamati a disciplinare compiutamente i rapporti con i comuni limitrofi e a regolare nel modo migliore l'esercizio di funzioni e la gestione di servizi.

Lo spirito di collaborazione reciproca potrà risultare la forma migliore per superare le difficoltà intrinseche di una realtà di piccole dimensioni.

b) La Finanza locale in base alla legge 142/1990.

b1) Il regime transitorio dell'ordinamento finanziario contabile

1. Ritengo opportuno iniziare l'esame delle problematiche relative alla finanza locale, affrontando primariamente **la questione del regime transitorio** dell'ordinamento venutosi a creare con l'entrata in vigore della legge 8 giugno 1990 n. 142.

Come è noto, detta materia viene trattata nel **capo XIV** della legge in argomento, cui va aggiunto quanto dispone **l'articolo 59, comma 5** della medesima legge.

Quest'ultima norma acquista particolare e fondamentale importanza al fine di interpretare correttamente la situazione transitoria.

Infatti, **si stabilisce che, sino all'approvazione di una disciplina organica del nuovo ordinamento finanziario, si continuino ad applicare le norme tuttora in vigore, se e in quanto compatibili con le disposizioni della legge di riforma.**

2. **Restano**, quindi, **in vigore le norme che regolano** l'attività finanziaria e contabile degli enti locali, contenute prima di tutto nella precedente legge comunale e provinciale e nel relativo regolamento [R.D. 3 marzo 1934, n. 383 e R.D. 12 febbraio 1911, n. 297], e nella vasta serie delle leggi finanziarie annuali.

3. A tale proposito, è opportuno ricordare che **l'ordinamento contabile degli enti locali ricevette una sua sistemazione organica già con il D.P.R. 19 giugno 1979, n. 421**, emanato in attuazione dell'articolo 17 bis del decreto legge 10 novembre 1978, n. 702 [convertito con modificazioni dalla legge 8 gennaio 1979, n. 3].

Tale provvedimento legislativo era finalizzato a **coordinare la disciplina allora vigente con quanto stabilito dalla legge 23 agosto 1978, n. 468** [modificata e integrata dalla legge 23 agosto 1988, n. 362], **e dalla legge 19 maggio 1976 n. 335.**

Il D.P.R. 421/1979 contiene una serie di norme di importanza basilare, che riguardano **i principi cui il bilancio deve uniformarsi,** la sua durata, la sua suddivisione interna, gli allegati e lo schema generale, nonché i modi di formazione degli impegni e la gestione dei residui.

Nel contempo la legge 468/1978 contiene la norma relativa alla nuova struttura del bilancio dello Stato, già anticipata a suo tempo, per le regioni a Statuto ordinario dalla legge 335/1976.

4. In questo contesto, inoltre, è possibile individuare **altre norme di contabilità che posseggono valenza generale e non**

transitoria, inserite in numerosi decreti legge, poi convertiti, emanati per la predisposizione dei bilanci degli enti locali.

Si tratta delle disposizioni normative in ordine:
- all'obbligo della predisposizione della relazione previsionale e programmatica;
- all'utilizzazione dell'avanzo d'amministrazione [si veda il decreto legge 28 febbraio 1983, n. 55, convertito con modificazioni dalla legge 26 aprile 1983, n. 131];
- al rispetto dell'equilibrio della gestione [decreto legge 1 luglio 1986, n. 318, convertito con modificazioni dalla legge 9 agosto 1986, n. 488];
- all'obbligo della redazione dei piani finanziari e alla limitazione degli impegni di spesa [come sancito dal decreto legge 2 marzo 1989, n. 65, convertito con modificazioni dalla legge 26 aprile 1989, n. 155];
- alla disciplina dei debiti fuori bilancio e alla loro sanatoria [decreto legge 2 marzo 1989, n. 66, convertito con modificazioni dalla legge 24 aprile 1989, n. 144];
- e infine alla gestione dell'esercizio provvisorio [decreto legge 24 dicembre 1989, n. 415, convertito con modificazioni dalla legge 23 febbraio 1990, n. 38].

5. Riteniamo, pertanto, fondamentale inquadrare in questo scenario ampio di norme finanziario-contabile, l'esame specifico delle innovazioni apportate con la legge di riforma dell'ordinamento delle autonomie locali.

-

b2) I principi della finanza locale

1. Nel passare alla individuazione dei principi della finanza locale, troviamo **l'articolo 54 della legge 142/1990, il quale stabilisce una riserva di legge a favore della finanza locale**, riconoscendo l'autonomia finanziaria dei comuni e delle province, all'interno del sistema della finanza pubblica.

2. In particolare, poi, **le risorse finanziarie degli enti locali vengono suddivise fra entrate proprie ed entrate trasferite**, che dovranno comunque possedere il requisito della certezza, ribadendo, altresì, l'autonomia impositiva nel settore dei tributi locali.

3. In forza del comma 5 di detto articolo, **le entrate vengono suddivise secondo la loro natura**, con una classificazione che acquista importanza per la successiva ripartizione e destinazione delle risorse.

Infatti, i commi 5 e 7 stabiliscono che prima di tutto i **trasferimenti erariali** (quelli cioè che lo Stato eroga agli enti locali al posto delle vecchie compartecipazioni per i tributi soppressi in seguito alla riforma tributaria, nonché

i vari fondi perequativi) devono servire a garantire il finanziamento dei servizi locali indispensabili.

Detti trasferimenti saranno eventualmente integrati dalle **entrate fiscali proprie degli enti**, che dovranno inoltre servire a garantire i servizi pubblici ritenuti necessari per lo sviluppo della comunità.

4. E' evidente, quindi, come sia **stabilita una distinzione fra le spese indispensabili**, che possiedono un carattere prioritario, **e quelle necessarie allo sviluppo della comunità**, dal carattere sempre importante ma subordinate a quelle indispensabili.

Si tratta di una distinzione che si riallaccia, per qualche verso, alla vecchia suddivisione fra spese obbligatorie e spese facoltative, prevista agli articoli 91 e 312 del R.D. 383/1934, che era stata per altro già adombrata nel decreto legge 66/1989 (articolo 23, comma 11 convertito con modificazioni dalla legge 144/1989.

5. Il comma 8 del citato articolo 54, poi, **ribadisce la competenza dell'ente locale nella fissazione delle tariffe per i servizi pubblici**, con l'obbligo di porre a carico degli utenti la relativa contribuzione.

Viene confermato così il principio del pareggio di gestione per i servizi pubblici, quanto meno come linea di tendenza.

Infatti, si stabilisce che, qualora lo Stato o le regioni prevedano casi di gratuità o di agevolazioni tariffarie, comunque inferiori al costo della prestazione, essi debbano garantire all'ente locale risorse finanziarie compensative del mancato introito.

6. Legata al concetto di certezza delle risorse, già stabilito al comma 1, è la statuizione di cui al comma 11, sempre dell'articolo 54.

In base a tale norma, **i trasferimenti e i fondi statali dovranno esser fissati con legge per ciascun anno del bilancio triennale, e non potranno subire riduzioni durante lo stesso triennio.**

b3) Il bilancio di previsione

1. Nel passare all'esame degli aspetti relativi al bilancio di previsione degli enti locali, **l'articolo 55 della legge fissa i principi informativi di detto bilancio**, riaffermando la riserva di legge per quanto riguarda l'ordinamento finanziario e contabile delle autonomie locali.

2. Premessa tale previsione generale, la norma stabilisce il

termine per l'adozione del bilancio da parte dei rispettivi consigli, che viene fissato al 31 ottobre dell'anno precedente quello cui si riferisce il bilancio stesso.

Di conseguenza, appare del tutto ragionevole ritenere che sia spostato al 30 setterbre l'adempimento della predisposizione, da parte della giunta, del bilancio di previsione e della relazione previsionale e programmatica, con il contestuale invio di quest'ultima alla Regione, per la formulazione di eventuali osservazioni (vedasi l'articolo 1 quater, commi 5 e 6, del decreto legge 28 febbraio 1983, n. 55, convertito con modificazioni dalla legge 26 aprile 1983, n. 131).

3. **Il bilancio annuale,** redatto ai sensi dell'articolo 2 del DPR 421/1979 **in termini di competenza e di cassa, deve esser accompagnato da un bilancio pluriennale,** che come è noto ha una durata pari a quello della Regione di appartenenza, e da una relazione previsionale e programmatica, anch'essa di pari durata.

4. Il bilancio dovrà, poi, esser redatto in modo tale da consentirne la lettura per programmi, servizi e interventi, dando così concreta attuazione a quel fondamentale principio di trasparenza dell'azione amministrativa, sancito dalla Costituzione e ribadito dalla recente legge 7 agosto 1990, n. 241 che ha dettato norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso, e su cui in altra sede ci siamo già soffermati.

5. Passando al comma 2° dell'articolo 55 della legge 142/1990, è possibile evidenziare **i principi** cui dovranno informarsi i bilanci degli enti locali, che più precisamente sono:
- l'universalità;
- l'integrità;
- e il pareggio, non solo finanziario ma anche economico, fra entrate e spese effettive.

A tale proposito è da verificare la possibilità dell'esistenza dell'**avanzo economico**, che andava applicato - come è noto - per finanziare le spese del titolo II, cioè dove sono iscritte le spese in conto capitale, e quindi gli investimenti.

Si tratta, comunque, di una situazione che si va facendo sempre più teorica.

L'avanzo d'amministrazione potrà essere applicato per il finanziamento di spese correnti solo in sede di assestamento di bilancio, nei modi e nelle forme stabilite dall'articolo 3 bis del decreto legge 28 febbraio 1983, n. 55, convertito con modificazioni dalla legge 26 aprile 1983, n. 131.

6. Ancorché non siano espressamente richiamati dalla legge di riforma, **devono ritenersi pur sempre validi gli altri principi del bilancio**, in quanto derivati dalle norme generali della contabilità pubblica o deducibili chiaramente

da altri passi della stessa legge 142/1990.

In particolare:
- l'unicità è un corollario del principio dell'universalità, ed essendo unica l'azienda pubblica, unico deve anche essere il suo bilancio;
- la specificazione, che sola può permettere la gestione del bilancio, e che oltre modo si può desumere dall'articolo 54 della legge in esame;
- la veridicità, che deriva dal principio costituzionale della legalità dell'azione amministrativa;
- e la pubblicità, legata al principio della possibilità di lettura, affermato anche dal comma 4 dell'articolo 55 e comunque espressamente prevista dall'articolo 47 sempre della **legge 142/1990.**

7. Per quanto concerne **la gestione del bilancio**, credo vada sottolineato quanto sancito dal comma 5 dell'appena citato articolo 55, per cui tutte le deliberazioni che comportino l'assunzione d'impegni di spesa devono essere accompagnate dalla relativa **attestazione di copertura finanziaria**, rilasciata da parte del responsabile del servizio di ragioneria.

8. Una prima questione che si pone in merito a tale disposizione è certamente quella della corretta individuazione del soggetto chiamato a porre in essere questa attestazione. Riteniamo che per responsabile del servizio finanziario si possa intendere un dipendente dell'ente, a tale scopo individuato, non necessariamente appartenente alla carriera direttiva.

Infatti, egli e' tenuto solo a verificare la corrispondenza dell'impegno con i dati di cui e' in possesso.

9. Inoltre, detta attestazione, per espressa volontà della legge, deve essere contestuale all'assunzione dell'impegno, pena la nullità dello stesso.

Quindi, l'operazione in questione comporta una duplica verifica:
- in primo luogo occorrerà verificare la capienza del capitolo d'imputazione della spesa;
- in secondo luogo, qualora si tratti del Titolo II del Bilancio, andrà verificato se l'entrata che finanzia la spesa sia stata accertata, mentre, per quanto riguarda le spese del Titolo I, il controllo della copertura comporterà la verifica generale della situazione gestionale nella sua interezza. Così da esaminare sia la situazione d'accertamento e di riscossione delle entrate, sia la situazione degl'impegni e delle liquidazioni già adottati e in corso di formazione.

10. Ulteriore questione in ordine ai bilanci di previsione è rappresentata dalla razionalizzazione compiuta dall'articolo 39, comma 2 della legge 142/1990 relativa alla **materia dell'intervento sostitutivo in caso di mancata approvazione**

del bilancio entro i termini previsti dalla legge.

L'articolo in argomento ha, infatti, previsto che, qualora la giunta non abbia predisposto lo schema di bilancio entro il termine del 31 ottobre, l'organo regionale di controllo dovrà attivarsi al fine di nominare un commissario per la predisposizione d'ufficio del documento contabile.

In questa ipotesi non viene prevista la diffida, che invece scatta quando il consiglio non abbia approvato lo schema di bilancio propostogli, vuoi dal commissario vuoi dalla giunta.

Il termine per l'approvazione viene stabilito non superiore a venti giorni, decorso il quale l'organo di controllo dovrà nominare di nuovo un commissario per sostituirlo all'amministrazione inadempiente.

Tale grave provvedimento dovrà poi essere comunicato al Prefetto, il quale inizierà la procedura di scioglimento del consiglio comunale o provinciale inadempiente, secondo quanto previsto dai commi successivi del citato articolo 39.

11. Altra problematica che vale la pena ricordare, seppur brevemente in questa sede, riguarda **la materia del controllo del bilancio**, tenendo in debito conto quanto precedentemente abbiamo già dichiarato, ovvero che per il Friuli Venezia Giulia, i principi della legge 142/1990 non entrano subito in vigore, ma necessitano di una nuova legge regionale di attuazione, in sostituzione della LR 48/1977.

Nonostante ciò, è utile cogliere l'importanza di alcuni principi fondamentali che sono stati fissati dall'articolo 46 della legge 142/1990, in quanto a questi principi anche la nostra Regione, nell'adeguare la propria normativa sui controlli, non potrà derogare e dovrà recepirli.

12. Premesso un tanto, la principale innovazione è data dal fatto che **il controllo - anche in sede di bilancio - dovrà essere limitato alla sola legittimità**, abolendo quindi ogni forma di controllo di merito.

Inoltre, detto esame verterà anche sulla coerenza interna del documento e sulla corrispondenza dei dati contabili con la deliberazione e gli allegati.

In altre parole, si tratterà di un controllo più efficace, ancorché più rispettoso dell'autonomia dell'ente.

13. Ultima riflessione giuridica circa il bilancio, concerne le modifiche da apportare allo stesso nel corso dell'esercizio, ricordando che la competenza ad assumere le **variazioni al bilancio** spetta al consiglio, ma non in via esclusiva.

Infatti, è possibile, secondo quanto stabilito dal articolo 32, comma 3 della legge di riforma, che la giunta, constatata l'urgenza, possa assumerne i relativi poteri, limitatamente a tale materia.

E' l'unica ipotesi rimasta del vecchio articolo 140, anche se notevolmente innovata, al punto da stabilire che la deliberazione assunta dalla giunta dovrà comunque, a pena di

decadenza, essere ratificata dal consiglio entro il termine perentorio di sessanta giorni.

Diversamente, per quanto concerne **gli storni di fondi,** cioè lo spostamento di parte dello stanziamento di un capitolo della spesa esuberante a favore di un capitolo di spesa deficitario, la competenza, in virtù di quanto stabilito dall'articolo 35 della legge, spetta alla giunta.

In proposito, va ricordato che, mentre i prelievi dal fondo di riserva ordinario e da quello di cassa (articolo 13 del DPR 421/1979) avendo la natura di storni di fondi, sono di competenza giuntale, il prelievo dal fondo di riserva per le spese impreviste è di competenza del consiglio, in quanto crea un nuovo capitolo di spesa e di fatto e in diritto varia il bilancio.

Parimenti dovrà intendersi variazione al bilancio l'operazione di prelievo di somme da un capitolo di spesa esuberante, quando le stesse vadano non a impinguare un capitolo di spesa già esistente, bensì a crearne uno nuovo.

b4) Il conto consuntivo

1. Profondamente innovata è certamente la materia del conto consuntivo.

Le risultanze di gestione dovranno, infatti, essere rilevate mediante la contabilità economica, i cui contenuti saranno comunque meglio precisati in sede di stesura del nuovo ordinamento finanziario.

2. Il conto economico dovrebbe contenere tutti i dati relativi ai costi e ai ricavi della gestione, illustrando poi i risultati di questa sulla situazione patrimoniale.

Si ribadisce che il conto consuntivo si suddivide in conto del bilancio (conto finanziario) e in conto del patrimonio. Sempre più importante diventa quindi la puntuale tenuta e l'aggiornamento degli inventari.

3. Ai sensi del comma 7 dell'articolo 55, la giunta dovrà allegare al conto una relazione, valutando l'efficacia dell'azione, sulla base dei risultati ottenuti, secondo i programmi fissati dal consiglio, e i costi che ne son conseguiti.

4. **Il termine per l'adozione del documento consuntivo viene fissato dalla nuova legge al 30 giugno.**

Non risulta, invece, indicato alcun termine per la redazione della relazione della giunta, ne' per quella dei revisori dei conti, che dovranno essere comunque - per logica - preventivi alla discussione consiliare.

Circa poi la presentazione del conto da parte del tesoriere, deve ritenersi tuttora applicabile il termine del

31 marzo, fissato - come è noto - dall'articolo 308 del R.D. 383/1934.

5. Indubbiamente, in ordine alla problematica che stiamo esaminando, aspetto di notevole importanza riguarda **il conto consuntivo dell'esercizio 1989**, il cui termine relativo deve intendersi fissato ancora al 30 settembre, in quanto non pare possibile applicare la nuova normativa ad un atto che riguarda un esercizio già chiuso, per il quale ormai, in molti casi, l'iter stesso si e' già definitivamente concluso.

Una tesi diversa andrebbe in palese contrasto con il principio stabilito dalle preleggi circa la non retroattività della legge.

6. Nulla viene previsto dalla legge 142/1990 per quanto concerne la procedura da seguirsi in caso di **mancata approvazione del conto da parte del consiglio.**

Esclusa l'ipotesi dello scioglimento, in quanto non rientra in alcuno dei casi tassativi previsti dal comma 1 dell'articolo 39, deve ritenersi pur tuttavia valida la possibilità di nominare, previa diffida, e conseguente fissazione di un termine adeguato, un commissario ad acta.

Non va dimenticato che, in ogni caso, il bilancio di previsione non può essere approvato se non sia stato approvato anche il conto consuntivo risalente a due esercizi precedenti quello relativo al bilancio, in virtù di quanto stabilito dall'articolo 1 bis del decreto legge 318/1986. Inoltre, non possono essere assunti mutui se non sia stato approvato il conto risalente a due esercizi precedenti, come prevede l'articolo 19 del più volte citato DPR 421/1979.

7. **L'innovazione principale, però, in tema di consuntivo e di controllo dello stesso è costituita dalle nuove norme in materia di collegio dei revisori.**

Abolito il sistema che prevedeva tre consiglieri comunali in funzione di revisori, secondo l'articolo 129 del RD 148/1915, è stato introdotto il principio radicalmente nuovo della revisione esterna da parte di un collegio appositamente istituito.

Quest'organo assume anche compiti di vigilanza e di controllo nel corso della gestione, in aggiunta al vecchio controllo effettuato solo a consuntivo, di corrispondenza fra i fatti contabili e i documenti conservati agli atti.

8. In particolare, **le funzioni** del collegio dei revisori si possono cosi riassumere:

a) collaborazione con il consiglio nelle funzioni di vigilanza e di controllo;

b) vigilanza sulla regolarità contabile e finanziaria della gestione;

c) controllo del rendiconto, con la relativa attestazione di corrispondenza fra lo stesso e le risultanze della gestione;

d) espressione di pareri e di proposte, in sede di

rendiconto (ma non solo allora), atte a conseguire una migliore efficienza, produttività ed economicità nella gestione.

9. Come è facile constatare, l'assolvimento di tali funzioni non poteva non prevedere professionisti altamente qualificati, e quindi il superamento della revisione interna.

Infatti, la legge 142/1990 ha previsto che i tre revisori, (ridotti a uno per i comuni con popolazione inferiore a 5mila abitanti) siano così scelti:

a) uno iscritto nel ruolo dei revisori ufficiali dei conti (che funge da presidente);
b) uno tra gli iscritti nell'albo dei dottori commercialisti;
c) uno tra gli iscritti nell'albo dei ragionieri.

10. Il propedeutico problema che è immediatamente sorto in ordine alla nuova composizione dei collegi dei revisori dei conti, è stato quello di verificare attentamente **quanto detta nuova disciplina fosse da ritenersi applicabile**.

Come tutti sanno, in proposito gli orientamenti non sono stati all'inizio univoci.

Ultimamente, pare emergere correttamente la tesi, che avemmo modo subito di esplicitare, secondo la quale per **l'esercizio 1989** era sicuramente da escludere l'applicazione dell'articolo 57 della legge 142/1990 e quindi la validità ancora del precedente sistema.

Per quanto ci riguarda, inoltre, riteniamo - confortati da altri interventi dello stesso tenore, che di fatto le nuove modalità di nomina non possano utilizzarsi se non a partire dall'**esercizio 1991**, e questo per un duplice ordine di motivi.

In primo luogo l'attività del collegio dei revisori deve essere conforme allo statuto e al regolamento, e par difficile che questi possano esser adottati prima della fine del 1990.

In secondo luogo perché la nuova attività di revisione non e' più limitata solo al documento contabile finale, bensì investe tutta la gestione nel suo svolgersi quotidiano; si rivelerebbe quindi inutile un controllo della gestione che si limitasse ad intervenire solo quando questa si avvia alla sua fine naturale.

c) La responsabilità

1. L'ultimo tema generale che tratteremo in questa relazione, riguarda **la disciplina sancita dalla legge 142/1990 in ordine alla responsabilità, come prevista dal capo XV e precisamente da un unico articolo, il 58.**

2. Il primo elemento di analisi è certamente rappresentato dal disposto di cui al comma 1 di detto articolo, il quale **introduce un rinvio ad altra normativa e specificatamente dichiara che per gli amministratori e il personale dipendente degli enti locali si osservano le disposizioni vigenti in materia di responsabilità per i dipendenti dello Stato.**

3. Al fine di comprendere il valore dell'innovazione, appare opportuno verificare **la disciplina normativa previgente.**

Infatti, prima della legge di riforma la materia della responsabilità risultava stabilita dagli articoli 252 - 260 del R.D. 3 marzo 1934, n. 383.

4. In particolare, **si prevedevano le seguenti forme di responsabilità:**

- **la responsabilità amministrativa, sia generica che specifica;**
- **la responsabilità contabile;**
- **e la responsabilità formale.**

5. Come è noto, **la responsabilità amministrativa generica** insorgeva allorché amministratori e dipendenti causavano danni (con dolo o colpa grave) all'ente o nei confronti dei terzi verso i quali l'ente stesso dovesse rispondere.

Nella **responsabilità amministrativa specifica** si incorreva invece in casi particolari contemplati dagli articoli 254 - 260 del R.D. sopracitato.

Per fare solo alcuni esempi, a titolo indicativo, si ricordi le ipotesi per aver proceduto a locazioni, alienazioni, appalti, acquisti o somministrazioni, senza l'osservanza delle disposizioni di legge, o per aver trascurato l'applicazione e la riscossione di tributi deliberati.

Tale responsabilità veniva assimilata alla più rigorosa **responsabilità contabile.**

Quest'ultima era la responsabilità patrimoniale in cui incorrevano sia i contabili di diritto che quelli di fatto, consegnatari pertanto di valori o di materie appartenenti all'ente pubblico, e che si pone alla base di una particolare situazione giuridica.

Essa si distingue inoltre dalla semplice responsabilità amministrativa in quanto non viene prevista la potestà riduttiva della Corte dei Conti, cioè la possibilità di ridurre, in sede di giudizio di responsabilità, il risarcimento del danno, giusta previsione dell'articolo 52

del R.D. 12 luglio 1934 n. 1214.

Infine, **la cosiddetta responsabilità formale**, prevista dagli articoli 253 e 256 del R.D. 383/1934, insorgeva quando gli amministratori ordinavano spese non autorizzate in bilancio, o non deliberate secondo le norme di legge, o davano esecuzione a provvedimenti non deliberati ne' approvati. In tutti questi casi gli amministratori rispondevano in proprio e in solido. Va ricordato comunque che la recente giurisprudenza della Corte dei Conti aveva temperato la severità di questa norma, procedendo alla condanna degli amministratori responsabili solo nel caso in cui vi fossero stati anche danni patrimoniali all'ente.

6. Lo scenario normativo risulta completato dall'articolo 23, commi 3 e 4 del decreto legge 2 marzo 1989 n. 66 [convertito con modificazioni dalla legge 24 aprile 1989, n. 144], il quale ha introdotto un particolare tipo di responsabilità, assimilabile per qualche verso a quella formale: qualora una spesa venga ordinata senza la preventiva assunzione di un regolare atto d'impegno da parte dell'organo competente, il rapporto obbligatorio intercorre fra il fornitore e l'ordinatore della spesa, e non l'ente, che rimane del tutto estraneo.

Tale norma, particolarmente severa, ha carattere del tutto speciale, ed e' volta a contenere il disavanzo degli enti locali, impedendo l'insorgere di debiti fuori bilancio, in piena armonia con le norme in materia di gestione di bilancio contenute nella legge di riforma.

7. Con la notevole eccezione suindicata, **la legge di riforma dell'ordinamento delle autonomie locali viene a prevedere ora che per le responsabilità degli amministratori e del personale degli enti locali si osservino le norme vigenti per il personale dello Stato, con alcune modifiche.**

8. In primo luogo, è indispensabile ricordare in proposito la **responsabilità penale, e la responsabilità disciplinare.**

Circa quella penale, si rimanda alla recente modifica del codice penale effettuata con la legge 26 aprile 1990, n. 86, in ordine alla quale è sufficiente ricordare l'abrogazione di alcuni reati, come la malversazione a danno di privati e l'interesse privato in atti d'ufficio, la riformulazione d'altre figure, come la concussione e le varie fattispecie di corruzione o il rifiuto e l'omissione di atti d'ufficio.

In ordine alla responsabilità disciplinare, che naturalmente scatta solo per i dipendenti e non certo per gli amministratori, essa era già prevista dal D.P.R. 10 gennaio 1957, n. 3, e viene espressamente ribadita dal comma 9 dell'articolo 51 della stessa legge di riforma, che oggi stiamo esaminando.

9. In particolare per il personale degli enti locali che riveste la qualifica di dirigente, in analogia a quanto previsto dall'articolo 19 del D.P.R. 30 giugno 1972, n. 748,

il comma 4 dell'articolo 51 appena citato, prevede ch'essi siano responsabili in materia di conseguimento degli obiettivi, di correttezza dell'azione amministrativa e di efficienza della gestione.

Tale tipo di responsabilità non prevede sanzioni specifiche, se non il sollevamento dall'incarico nel caso in cui questo sia stato affidato a tempo determinato, ai sensi del successivo comma 5 del medesimo articolo.

10. Resta, infine, da esaminare **la responsabilità patrimoniale che, per i dipendenti dello Stato, si divide in tre diverse forme:**
- **responsabilità amministrativa;**
- **responsabilità contabile;**
- **e responsabilità civile verso terzi.**

11. **La responsabilità amministrativa** e' quella già prevista dalla vecchia normativa, con la differenza dell'assenza della autonoma figura della responsabilità specifica.

Le fonti normative in proposito sono numerose e contenute nel RD 2440/1923, nel RD 1214/1934 e nel DPR 3/1957 (vedasi gli articoli 81, 82 e 83 del R.D. 18 novembre 1923, n. 2440, gli articoli 18, 19 e 20 del D. P. R. 10 gennaio 1957, n. 3 e l'articolo 52 del R.D. 12 luglio 1934, n. 1214).

In questo caso la competenza a giudicare e' della Corte dei Conti, presso cui e' istituita, con funzioni di pubblico ministero, la Procura generale, cui spetta provare l'esistenza degli elementi costitutivi della responsabilità.

12. **La responsabilità contabile**, come abbiamo visto, riguarda tutti gli agenti contabili sia di diritto che di fatto.

Quindi sia coloro che maneggino denaro, valori o cose di proprietà dell'amministrazione sulla base di un rapporto organico, che coloro che s'ingeriscano nella gestione dei contabili senza autorizzazione.

Tale responsabilità, ai sensi dell'articolo 44, comma 1 del R.D. 1214/1934, rientra anch'essa nella giurisdizione della Corte dei Conti.

A tale proposito è interessante evidenziare che l'articolo 58, comma 2 della legge 142/1990, prevede che tutti gli agenti contabili, di fatto e di diritto, devono rendere il conto della loro gestione, e sono soggetti alla giurisdizione della Corte dei Conti.

In tal modo, il legislatore ha voluto sciogliere ogni residuo dubbio sull'assoggettabilità al giudizio di conto dei consuntivi di tutti i comuni, ivi compresi quelli con popolazione inferiore agli 8mila abitanti.

Per gli enti locali della nostra Regione l'organo competente è la Sezione I giurisdizionale della Corte dei Conti, giusto quanto stabilito dal Presidente della Corte dei Conti, con ordinanza del 20 maggio 1982. Inoltre, la procedura da seguirsi per il giudizio risulta stabilita dagli articoli 27 e seguenti del R.D. 13 agosto 1933. n. 1038.

Non va, infine, dimenticato che, per i comuni con

popolazione superiore a 8mila abitanti e per quelli che presentano disavanzi d'amministrazione o debiti fuori bilancio, il conto va inviato dapprima alla Sezione Enti locali della Corte dei Conti, per un controllo atipico in sede referente (vedasi articolo 28 del decreto legge 31 agosto 1987, n. 359, convertito con modificazioni dalla legge 29 ottobre 1987, n. 440, che ha modificato l'articolo 13 del precedente decreto legge 22 dicembre 1981, n. 786, convertito con modificazioni dalla legge 26 febbraio 1982, n. 51).

13. In ordine alla **responsabilità civile nei confronti di terzi**, che per i dipendenti dello Stato e' limitata ai casi di dolo e di colpa grave, prevista dagli articoli 22 - 30 del D.P.R. 3/1957, la stessa insorge nel caso di violazione di diritti, e si estende all'ente da cui dipendono i diretti responsabili.

A differenza di quanto previsto per i dipendenti dello Stato, la cui responsabilità, avendo natura contrattuale, si prescrive nel termine di dieci anni, la responsabilità degli amministratori e dei dipendenti degli enti locali si prescrive, per espressa statuizione della legge 142/1990 al suo articolo 58, comma 4, nel termine di cinque anni.

Inoltre viene qualificata come strettamente personale, e non si estende più agli eredi.

In questa fattispecie la competenza a giudicare è attribuita alla Corte dei Conti, ai sensi dell'articolo 52 del R.D. 1214/11934.

Va pero' sottolineato, a questo punto, che, per quanto riguarda la Regione Friuli Venezia Giulia, l'accertamento dei danni arrecati al patrimonio degli enti locali, e la quantificazione del relativo ammontare, spettano all'organo regionale di controllo competente, in virtù della specifica previsione dell'articolo 11 del D.P.R. 26 giugno 1965, n.960, che detta norme di attuazione dello Statuto di autonomia in materia di controllo degli enti locali.

14. Concludendo questo capitolo, reputiamo doveroso evidenziare una importante innovazione apportata dalla legge 8 giugno 1990 n. 142, e cioè quanto previsto dal comma 3 del più volte citato articolo 58.

Infatti, detta disposizione **introduce normativamente la responsabilità, personale e solidale, dei componenti degli organi regionali di controllo, per i danni che dovessero arrecare agli enti controllati, nell'esercizio delle loro funzioni. Tale responsabilità e' comunque limitata ai casi di dolo e colpa grave.**

4. PARTE TERZA: ALCUNE PROBLEMATICHE SPECIFICHE

Ultimo compito precipuo della presente relazione, come per quelle precedenti, è quello di indicare una **possibile soluzione ad alcune problematiche emerse in sede di applicazione della legge 142.**

Anche oggi, si eviterà, nel contempo, di riprendere quelle questioni che hanno trovato compiuta soluzione nelle Circolari della Direzione regionale, per affrontare invece ulteriori questioni, che verranno insieme ad altre anch'esse recepite.

a) Circoscrizioni comunali

Per le circoscrizioni comunali incompatibili con la disciplina dettata dall'articolo 13 della legge 142/1990, la norma finale e transitoria dell'articolo 60, comma 2, deve intendersi riferita a tutte le ipotesi di circoscizione, sia quelle elette direttamente, che quelle elette in secondo grado dal consiglio. Pertanto, la proroga vale anche per le circoscrizioni nelle quali gli organi devono ancora essere eletti dai rispettivi consigli, che sono legittimati a provvedere.

b) Regolamenti locali precedenti alla legge 142/1990

E' ragionevole ritenere che i regolamenti adottati precedentemente all'entrata in vigore della legge 142/1990 mantengono la loro efficacia. Per effetto dell'articolo 59, comma 2, risulteranno abrogate ipso iure le sole disposizioni in contrasto con i principi fissati dalla legge di riforma.

Così, per esempio, le norme in materia di competenza degli organi per l'adozione di atti attuattivi di regolamenti dovranno essere riconsiderati alla luce delle precise scelte del legislatore che ha ribaltato le competenze e inibito all'ente la possibilà di integrare quelle del consiglio.

c) Assessore anziano

La figura dell'assessore anziano non risulta scomparsa nell'ordinamento giuridico, in quanto l'istituto continua ad esistere per effetto dell'articolo 59, comma 2, fino all'adozione dello statuto.

Come si ebbe modo di precisare nella Circolare più volte citata, l'assessore anziano era una delle due figure di sostituto, previste dai vecchi TU, e pertanto l'ipotesi di un sostituto necessario del capo dell'amministrazione dovrà in ogni caso essere previsto dalla normazione secondaria dell'ente.

Fino all'adozione dello statuto, continua ad applicarsi il regime previgente, in quanto compatibile. Pertanto, l'assessore anziano verrà determinato in base ai tre criteri:
- momento di elezione;
- numero di voti ottenuti;

- anzianità di età.

Detti criteri saranno applicabili in quanto possibile di fatto risulterà detta applicazione, e pertanto potrebbero verificarsi almeno tre distinte situazioni:
- giunta eletta prima dell'entrata in vigore della legge 142/1990, con il vecchio sistema: in questo caso sarà possibile applicare tutti e tre i criteri sopraindicati e determinare l'anzianità in base al momento e al numero di voti (l'ex assessore effettivo, eletto prima dei supplenti, con il maggior numero di voti ottenuti);
- giunta eletta dopo l'entrata in vigore della legge in argomento: in questo caso è possibile applicare solo l'ultimo criterio, quello dell'anzianità di età;
- giunta eletta dopo l'entrata in vigore della legge con surroga successiva di uno o più componenti: in quest'ultimo caso saranno applicabili contestualmente i criteri del momento di elezione e dell'anzianità d'età.

d) Surroga di assessori

La surrogazione di un assessore eventualmente cessato dall'incarico per qualsiasi causa, dovrà essere operata obbligatoriamente con le modalità fissate dall'articolo 37, comma 6, anche nel caso di ente che avesse un numero di assessori superiore al limite fissato dall'articolo 33, in quanto la giunta eletta prima dell'entrata in vigore della legge. Tra l'altro, si ricorda che la votazione dovrà essere palese.

e) Pareri di cui all'articolo 53.

In ordine ai pareri previsti dall'articolo 53, è possibile affermare, a integrazione della Circolare n. 8:
- che le modalità per l'inserimento dei pareri nelle deliberazioni è lasciato all'autonomia dell'ente, potendosi considerare valide sia le ipotesi di semplice richiamato ampio nelle premesse della deliberazione, come la semplice allegazione all'atto stesso;
- che detti pareri vanno motivati qualora fossero di contenuto negativo, così come spetterà all'organo elettivo giustificare l'eventuale determinazione in senso contrario ad un parere espresso;
- che il parere circa la regolarità contabile dovrà essere espresso solo qualora il contenuto dell'atto deliberativo contenga argomenti di rilievo contabile;
- che il parere di legittimità del segretario non potrà mai interferire o riguardare aspetti discrezionali o di opportunità o di merito, e pertanto sul documento programamtico nulla può essere eccepito avendo lo stesso natura esclusivamente di intenzione e non natura dispositiva;
- che l'ente può compiere una ricognizione o determinare ex novo ai propri funzionari le responsabilità derivanti dall'articolo in esame.

Infine, da un qualsiasi buon dizionario della lingua italiana si può dedurre **il significato corretto del termine**

"tecnico": "ciò che è proprio di una determinata attività: ovvero ciò che si riferisce al complesso delle norme suggerite dall'esperienza e dallo studio come le più idonee ad indicare il retto svolgimento di una qualsiasi attività pratica."

f) Personale degli enti locali

Alcune conseguenze immediate per il personale degli enti locali derivano dall'entrata in vigore della legge 142/1990, e in particolare il venir meno della competenza prefettizia (nella nostra regione del Presidente dell'organo regionale di controllo) di autorizzazione del personale a prestare opera retribuita all'esterno dell'ente.

g) Competenze consiglio

Premesso che la competenza dei consigli comunali o provinciali è riservata esclusivamente alla legge, si ribadisce che la giustificazione dovrà essere operata solo per gli atti di competenza appunto dei consigli, in quanto per quelli di giunta la motivazione è indirettamente definita in via residuale e generale dalla legge stessa, con l'articolo 35.

Detto ciò, si precisa che il piano finanziario di una opera pubblica deve sempre essere approvato dal consiglio, in quanto la competenza ex lege è fissata dall'articolo 4, comma 9 del decreto legge 2 marzo 1989 n. 65 convertito dalla legge 26 aprile 1989 n. 155."

CONCLUSIONI

1. L'incontro di oggi rientra in una serie di interventi in convegni organizzati dall'ANCI, dall'UPI e dall'UNCEM regionale sulla legge 8 giugno 1990 n. 142.

L'obiettivo del nostro lavoro, attraverso la presentazione successiva di una serie di riflessioni giuridiche sui diversi istituti della legge in argomento, è stato ed è quello di cercare di contribuire a dare risposta al bisogno e alle esigenze di noi stessi in primis, nonchè degli amministratori e degli addetti ai lavori, mettendo a loro disposizione - in maniera organica -la maggior quantità possibile di elementi di conoscenza e di giudizio in una materia così nuova ed interessante, quanto ricca di problemi interpretativi.

Il momento eccezionale di collaborazione sono certo si tramuterà, nei limiti del possibile, in una attività ordinaria e per questo l'impegno della Direzione regionale degli enti locali, di tutti i dirigenti e funzionari, che in questa sede ritengo di dover pubblicamente ringraziare per l'impegno offerto senza limiti, sarà caratterizzato sempre dalla massima disponibilità e puntualità.

Credo, poi, doveroso dover ringraziare pubblicamente anche l'UPI, l'ANCI e l'UNCEM del Friuli Venezia Giulia, i loro dirigenti, per l'impagabile e qualificata collaborazione offerta, in quanto sono sinceramente convinto della ricchezza che acquistiamo nel confrontarci continuamente come soggetti che di fatto svolgono il proprio impegno di servizio alla collettività in ruoli e luoghi diversi.

Ritengo sia nostro dovere quello di continuare su questa strada anche alla luce di quegli indirizzi che emergeranno ad opera di organi istituzionali di alto ed autorevole livello, con la consapevolezza del bisogno permanente di ascolto reciproco.

Siamo di fronte ad una attività che necessita e necessiterà comunque di collaborazioni trasversali e integrate, di continui approfondimenti giuridici e pratici, di riflessioni ponderate ed attente, affinchè il servizio possa risultare non solo utile ma rispondente sempre al reale bisogno degli enti locali. In questa impresa si potranno raggiungere gli obiettivi prefissati attraverso un rapporto di fiducia e di collaborazione tra tutti i soggetti interessati, e pertanto questa Direzione, in ossequio anche alle precise direttive impartite dal sig. Assessore, nel ribadire il proprio impegno, rivolge a tutti gli amministratori e funzionari l'invito franco e leale di continuare ad essere anima critica e corresponsabile di questo lavoro.

Grazie!

dott. Gaetano Barbi
Direttore regionale degli enti locali

SC/GPB/14.09.1990
letta e corr. 17.09.1990

ALLEGATO D)

INTERVENTO DI CONCLUSIONE

DELL'ASSESSORE REGIONALE AGLI ENTI LOCALI

DARIO BARNABA

1. La più che esauriente, dettagliata e puntuale relazione pocanzi presentata dal dott. Gaetano Barbi, Direttore regionale degli enti locali, è la migliore conferma di quale sia lo spirito, la dedizione e la tempestività con cui questa Amministrazione regionale ha voluto e vuole dedicarsi a consolidare un contributo di altissimo livello a favore delle autonomie locali della nostra Regione.

Altresì, l'esame tecnico giuridico della legge 8 giugno 1990 n. 142 svolto con la massima precisione, permette in sede di conclusioni di questo Convegno di dedicare il breve spazio ad **una serie di valutazioni e riflessioni di carattere politico e generale** del panorama che questa nuova stagione per gli enti locali rappresenta.

A tutti era ormai evidente **la necessità urgente di adeguare la legislazione sull'ordinamento degli enti locali** ai principi sanciti dalla Costituzione repubblicana, compiendo una operazione che fosse pure occasione per verificare la capacità del legislatore di leggere lo stato del Paese. Non è stata **una mera rideterminazione di regole burocratiche, bensì la scelta di un ruolo e di uno stile nuovo per gli enti locali.**

LA RIFORMA DELLE AUTONOMIE
NEL PANORAMA DEL FUTURO COMUNE DELL'EUROPA.

1. Allora, pare ragionevole e legittimo guardare per un attimo al lungo periodo, sia cogliendo la retrospettiva che gli sviluppi e gli appuntamenti che si incrociano con questa attesa e fondamentale riforma istituzionale.

Sono passati 131 anni da quanto con la legge Rattazzi per la prima volta il nostro Paese, ancora in fase di completamento risorgimentale, prevedeva una prima normativa diretta a disciplinare l'ordinamento locale. L'influenza francese e l'esasperato centralismo di stampo napoleonico oggi ci permette di comprendere quali siano state le maturazioni e le trasformazioni delle società d'Europa.

2. Sebbene nel 1948 il nostro Costituente operava una radicale svolta politico-istituzionale basata sul riconoscimento, sulla valorizzazione e sul promovimento dell'autonomia locale, ci sono voluti altri 42 anni prima che si potesse vedere sorgere un sistema moderno che chiudesse per sempre un capitolo della nostra storia.

Anche se lenta, spesso sofferta, questa trasformazione è andata di pari passo con il passaggio da una Europa ispirata al ferreo nazionalismo autocentralista ad una concezione di apertura e di unità dell'intero vecchio Continente.

3. Per questo, risulta importante ed istruttivo comprendere e maturare la consapevolezza che la riforma introdotta con la legge 142/1990, se pur ancora in fase costituente, si inserisce in un momento ben più ampio e rilevante per il nostro futuro. In altre parole **un nuovo ordinamento della autonomie locali interne al nostro Paese è e deve essere collegato con una nuova configurazione di quella che sarà l'Europa tra qualche anno.**

4. L'Italia giunge alla radicale trasformazione del suo sistema autonomistico locale dopo che anche quel Paese che per circa un secolo ha ispirato il modello previgente, ha posto fine ad un sistema esclusivamente centralistico. Come è noto, la Francia nel 1982 con la legge cd. Deferre, ha profondamento riformato il proprio sistema e così pure hanno fatto altri Paesi europei.

5. Pare, allora, lecito estrapolare una comune consapevolezza politica, cioè quella della **centralità delle collettività locali**, principio esternato con estremo valore nella **Convenzione europea relativa alla Carta europea dell'autonomia locale**, firmata a Strasburgo nel 1985 e recentemente ratificata dall'Italia con la legge 30 dicembre 1989 n. 439.

In essa, tra l'altro, si dichiarava che "l'esercizio delle responsabilità pubbliche, deve, in linea di massima,

incombere di preferenza sulle autorità più vicine ai cittadini".

La consapevolezza che le autonomie locali, non solo costituiscono il principale fondamento di un regime veramente democratico in quanto a livello locale il diritto dei cittadini a partecipare alla gestione della cosa pubblica diventa direttammente e effettivamente possibile, ma soprattutto che la futura Europa che nel 1992 si consoliderà economicamente, non potrà non essere sotto l'aspetto più propriamente politico il riconoscimento delle peculiarità dei vari territori anche all'interno del sistema nazionale.

Non è il superamento dell'unità del Paese, anzi è il valorizzare ogni sua componente.

6. Per concludere questo primo aspetto, quindi **è necessario guardare alla riforma delle autonomie locali all'interno di uno scenario più ampio, cioè quello europeo. La stagione costituente dovrà far sì che i nostri Comuni e le nostre Province, oltre alle realtà regionali, possano entrare attrezzate e preparate all'appuntamento storico. La futura Europa non sarà solo l'unione delle Nazioni, ma dovrà anche essere l'Europa delle città, intese come collettività locali realtà metropolitane, urbane e rurali, tasselli di un mosaico colorato e carico di potenzialità nuove.**

UNA FASE COSTITUENTE E UNA STAGIONE DI IMPEGNO COSTRUTTIVO

1. Si è avuto largamente modo già di dichiarare che il provvedimento oggi in esame rappresenta solo l'inizio di un cammino più lungo e certamente affascinante.

Dopo il 13 giugno, quindi, **si è aperta una fase costituente per le autonomie locali e l'Amministrazione regionale ha compreso subito che ciò significava una stagione di impegno costruttivo per la Regione stessa.**

I motivi e i contenuti di tale impegno per il prossimo periodo sono evidenti.

2. Già durante l'iter legislativo si sono approfondite le tematiche emergenti, così che alla data di entrata in vigore della legge **la Giunta regionale è stata posta in grado di comprendere in pieno il contenuto della legge stessa e di approvare un itinerario di lavoro immediato.**

In particolare, oltre ad aver **individuato nella Direzione regionale degli enti locali la struttura amministrativa chiamata a svolgere questa complessa attività e aver deciso la costituzione sia di un gruppo minimo di lavoro che di un gruppo ampio con esperti esterni, si è operata la scelta di priorità verso una attività di predisposizione di una proposta di legge regionale di modifica ed aggiornamento della normativa sul controllo, e subito dopo di una modifica**

della legge sul decentramento.

3. In questo panorama, le amministrazioni locali hanno percepito l'impegno che le strutture regionali stanno compiendo, dalle riunioni di studio tra dirigenti alle circolari emanate con una consulenza immediata continua, dagli incontri con ANCI UPI e UNCEM a quelli con le Prefetture, dalla partecipazione ad incontri tecnici con i segretari comunali e provinciali al coinvolgimento fattivo del Consiglio regionale.

4. Per concludere, quindi, mentre l'augurio rivolto alle amministrazioni locali è quello che veramente si possa costruire insieme un ordinamento migliore e più idoneo alle sfide che la società civile pone, si ribadisce l'impegno di questa Amministrazione regionale verso gli enti locali, un impegno costruttivo, collaborativo che sarà sempre ispirato al principio del rispetto delle autonomie, per non interferire mai negli spazi riservati ad altri. Si potrebbe affermare che l'ideale sarà una presenza discreta, ma profonda affinchè possa ogni amministratore, ogni funzionario locale trovare nell'Amministrazione regionale un interlocutore preparato e attento.

SC/19.07.1990

ALLEGATO E)

ESTRATTO DELLA RASSEGNA STAMPA

IN ORDINE ALL'ATTIVITA' DELLA REGIONE AUTONOMA FRIULI VENEZIA GIULIA PER L'ATTUAZIONE DELLA LEGGE 8 GIUGNO 1990 N. 142

(giugno-settembre 1990)

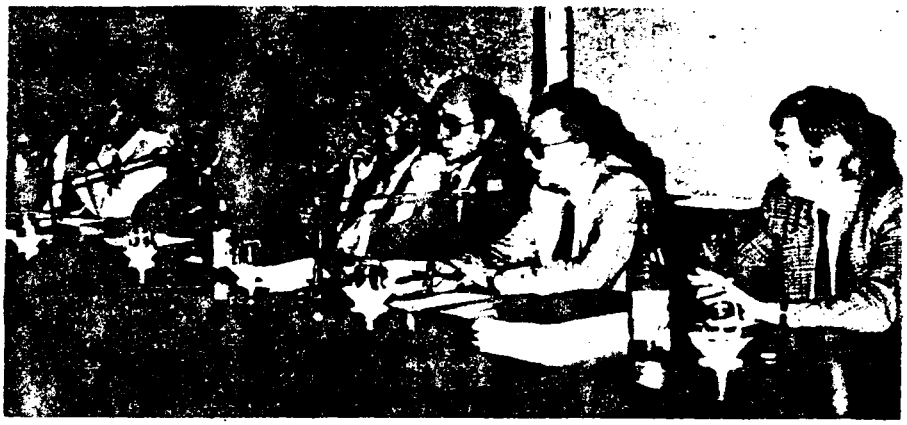
7.9.90 RIUNIONE A LATISANA CON BARNABA E STRIZZOLO

MESSAGGERO VENETO

Enti locali: efficienza con il nuovo statuto

Nell'ambito dei convegni decentrati dedicati al Nuovo ordinamento delle autonomie locali, Latisana ha ospitato un incontro promosso dall'Anci e dall'Upi del Friuli - Venezia Giulia.

Presenti in consiglio comunale numerosi amministratori e funzionari della Bassa friulana, i lavori sono stati introdotti dal sindaco di Latisana professor Danilo Moretti, che ha posto in luce questo importante momento nella vita degli enti locali. L'Assessore udinese Ivano Strizzolo ha portato il saluto dell'Upi (Unione dele provincie italiane), soffermandosi in articolare sulle implicazioni di carattere finanziario, mentre per l'Anci (Associazione nazionale Comuni italiani) il presidente regionale Giannino Ciuffarin ha posto in luce la problematica dello Statuto che ogni ente dovrà darsi entro il mese di giugno 1991. Ha annunciato anche l'imminente uscita di un'apposita guida curata dall'associazione a livello nazionale.



Da sinistra, Petizioi, Campo, Barbi, Barnaba, Moretti, Ciuffarin e Strizzolo all'incontro di Latisana promosso dall'Anci e dall'Upi del Friuli. (Photo Service)

La relazione di base è stata del dottor Gaetano Barbi, direttore regionale degli enti locali, che — dopo un quadro generale de contenuti della legge 142/90 — ha evidenziato le novità introdotte in materia di istituti di partecipazione e di pubblici servizi. Le conclusioni sono state tratte dall'assessore regionale agli enti locali, Dario Barnaba, che ha auspicato l'affinamento, anche attraverso la nuova legge regionale sui controlli in corso di elaborazione, di una stretta collaborazione fra amministratori regionali ed enti locali, col fine di riuscire a produrre servizi migliori per la popolazione della nostra regione.

Il prossimo appuntamento proposto da Anci, Upi, Uncem è per lunedí 17 settembre 1990, al municipio di Gemona, aperto ad amministratori locali, funzionari, nonché a esponenti della vita politica e sindacale.

MESSAGGERO VENETO 05.09.1990

DAL CONTROLLO ALL'ELABORAZIONE PROGRAMMATICA

Cambia il rapporto Regione-Enti locali

I partecipanti alla riunione; in alto, al centro, Barnaba e Venier. (Foto Pavonello)

Si è tenuto a Udine il secondo incontro — dopo quello di Gorizia — tra amministratori e funzionari di Comuni e Province del Friuli-Venezia Giulia con la direzione regionale degli enti locali per chiarire i molti problemi connessi all'applicazione della nuova legge nazionale — la 142 sulle autonomie locali — entrata in vigore nel giugno scorso, senza lasciare agli enti margini di tempo per la necessaria preparazione. Si è reso quindi indispensabile un approfondimento dell'interpretazione dei conteuti della normativa statale in assenza, è stato sottolineato, di indicazioni esaustive da parte del ministero dell'interno.

Questo il senso dell'appuntamento voluto da Anci, Upi e Regione a palazzo Belgrado e a cui altri faranno seguito — è già in programma un analogo incontro a Latisana — per offrire ad amministratori e funzionari un contributo concreto alla comprensione della complessa materia.

L'assessore regionale Dario Barnaba, concludendo i lavori dopo la relazione del direttore regionale Gaetano Barbi e una serie di interventi improntati a valutazioni *politiche*, ma anche alla formulazione di quesiti tecnici — ha sottolineato come la nuova legge nazionale si connetta con la normativa locale sul decentramento: una scelta innovativa, quella, ha osservato Barnaba, che ha modificato i rapporti tra amministrazione regionale e Province e Comuni e che ha anticipato linee ora però in parte superate dalla legge nazionale alla quale è adesso necessario rapportarsi. Accanto a quella che dovrà essere una rilettura della legge di decentramento, un segnale positivo in questa direzione viene proprio dall'impostazione del nuovo testo di legge sull'urbanistica, materia per la quale la Regione, pur avendo competenza primaria, prevede un ruolo per Comuni e Province in armonia con quanto previsto dalla legge 142.

È questo — ha affermato l'assessore — un altro significativo segnale delle modificazioni avvenute e in atto nel rapporto tra Regione, enti intermedi e Comuni sulla linea dell'affermazione di un sistema democratico sempre più consapevole della propria autonomia e capacità di gestione. In questo senso l'esigenza e l'impegno dell'amministrazione regionale oggi si concretizzano nel passaggio da una funzione sempre meno di controllo e sempre più di elaborazione programmatica e di collaborazione con gli altri enti locali. Un passo concreto in questo senso è la riforma della legge regionale 48 del 1977 (che detta norme in materia di funzioni di controllo e amministrazione attiva nei confronti di enti locali) del cui nuovo articolato entro settembre dovrebbe essere completata la bozza, che sarà sottoposta all'esame preventivo delle autonomie locali e delle forze politiche prima del parere della giunta.

Si tratta, secondo Barnaba, di rispondere in tempi brevi con uno strumento di legge adeguato a diversi aspetti controversi in fatto di controlli. Accanto a questa riforma e alla rilettura aggiornata della legge sul decentramento, Barnaba ha in programma anche la trasformazione della denominazione dell'assessorato da Direzione regionale degli enti locali in Direzione regionale per le autonomie locali, a sottolineare non soltanto nella forma, ma anche nei contenuti l'impostazione strutturale sempre più orientata al servizio e al rispetto dell'autonomia amministrativa.

IL GAZZETTINO 05.09.1990

Autonomie locali, anche l'assessorato cambierà il nome

In vista di una Regione con funzioni sempre meno di controllo e sempre più di elaborazione programmatica e di collaborazione con gli altri enti locali, l'assessore regionale Dario Barnaba ha tracciato alcuni degli impegni che dovranno essere portati a compimento.

L'ha fatto in un incontro, a Udine, sulla legge sulle autonomie locali.

Passo concreto è la riforma della legge regionale 48 del 1977 (che detta norme in materia di funzioni di controllo e amministrazione attiva nei confronti di enti locali) del cui nuovo articolato entro settembre dovrebbe essere completata la bozza che sarà sottoposta all'esame preventivo delle autonomie locali e delle forze politiche prima del parere della giunta. Accanto a questa riforma e alla "rilettura" aggiornata della legge sul decentramento, l'assessore Barnaba ha in programma anche la trasformazione della denominazione dell'assessorato da "Direzione regionale degli enti locali" in "Direzione regionale per le autonomie locali".

MESSAGGERO VENETO 08.08.1990

Pagina REGIONE

IDEE ISPIRATRICI E FUTURO DEL NUOVO ORDINAMENTO

Barnaba: con l'Europa spazio alle autonomie

L'assessore regionale agli enti locali, il repubblicano Dario Barnaba, nel corso di un convegno recentemente tenutosi a Gorizia a cura dell'Anci e dell'Upi, ha svolto una relazione sul nuovo ordinamento delle autonomie locali, fornendo una serie di valutazioni e di riflessioni di carattere politico generale sullo scenario che la nuova stagione degli enti locali rappresenta.

Barnaba ha affermato che a tutti era ormai evidente la necessità urgente di adeguare la legislazione in materia ai principi sanciti dalla Costituzione repubblicana, compiendo un'operazione che fosse anche occasione per verificare la capacità del legislatore di leggere lo stato del Paese. Non è stata quindi una mera rideterminazione di regole burocratiche, bensì la scelta di un ruolo e di uno stile nuovo per le autonomie italiane. Allora, pare ragionevole e legittimo, ha proseguito Barnaba, guardare per un attimo al lungo periodo, sia cogliendo la retrospettiva sia gli sviluppi e gli appuntamenti che si incrociano con questa attesa e fondamentale riforma istituzionale.

Sono passati 131 anni da quando, con la legge Rattazzi, per la prima volta il nostro Paese prevedeva una prima normativa diretta a disciplinare l'ordinamento locale. L'influenza francese e l'esasperato centralismo di stampo napoleonico — ha detto Barnaba — oggi ci permettono di comprendere quali siano state le maturazioni e le trasformazioni delle società d'Europa. Sebbene nel 1948 il nostro costituente operasse una radicale svolta politico - istituzionale basata sul riconoscimento, sulla valorizzazione e sul promovimento dell'autonomia locale, ci sono voluti altri 42 anni prima che si potesse veder sorgere un sistema moderno che chiudesse per sempre un capitolo.

Anche se lenta, spesso sofferta, questa trasformazione è andata di pari passo con il passaggio da una Europa ispirata al ferreo nazionalismo autocentralista a una concezione di apertura e di unità dell'intero vecchio continente. Per questo, ha sottolineato l'assessore regionale, risulta importante e istruttivo comprendere e maturare la consapevolezza che la riforma introdotta con la legge 142 - 1990, se pur ancora in fase costituente, si inserisce in un momento ben più ampio e rilevante per il nostro futuro. In altre parole, un nuovo ordinamento delle autonomie locali interne al nostro Paese è e deve essere collegato con una nuova configurazione di quella che sarà l'Europa tra qualche anno.

L'Italia giunge alla radicale trasformazione del suo sistema autonomistico locale dopo che anche quel Paese che per circa un secolo ha ispirato il modello, ha posto fine a un sistema esclusivamente centralistico. Come è noto, la Francia nel 1982, con la legge Defferre, ha profondamente riformato il proprio sistema e così pure hanno fatto altri Paesi europei. Pare, allora, lecito estrapolare una comune consapevolezza politica, cioè quella della centralità delle collettività locali, principio esternato nella convenzione europea relativa alla Carta europea dell'autonomia locale, firmata a Strasburgo nel 1985 e recentemente ratificata dall'Italia con la legge 30 dicembre 1989 numero 439. In essa, tra l'altro, si dichiara che «l'esercizio delle responsabilità pubbliche, deve, in linea di massima, incombere di preferenza sulle autorità più vicine ai cittadini».

L'assessore Barnaba

Bisogna quindi avere la consapevolezza che le autonomie locali non soltanto costituiscono un importantissimo fondamento di un regime veramente democratico ma anche che la futura Europa, che nel 1992 si consoliderà economicamente, non potrà non offrire sotto l'aspetto più propriamente politico il riconoscimento delle peculiarità dei vari territori anche all'interno del sistema nazionale.

Si rende quindi necessario, ha proseguito Barnaba, guardare alla riforma delle autonomie locali all'interno di uno scenario più ampio, cioè quello europeo. La stagione costituente dovrà far sì che i nostri Comuni e le nostre Province, oltre alle realtà regionali, possano presentarsi attrezzate e preparate all'appuntamento storico. La futura Europa sarà l'unione delle nazioni, ma dovrà anche essere l'Europa delle città, intese come collettività locali, realtà metropolitane, urbane e rurali, tasselli di un mosaico colorato e carico di potenzialità nuove.

Barnaba ha poi illustrato quanto la Regione ha fatto e ha in animo di fare per dare piena attuazione alla riforma, ricordando che già durante l'iter legislativo si sono approfondite le tematiche emergenti, così che alla data di entrata in vigore della legge la giunta regionale è stata posta in grado di comprendere il contenuto della legge stessa e di approvare un itinerario di lavoro immediato.

In particolare, oltre ad aver individuato nella direzione regionale degli enti locali la struttura amministrativa chiamata a svolgere questa complessa attività e aver deciso la costituzione sia di un gruppo minimo di lavoro sia di un gruppo ampio con esperti esterni, si è operata — ha detto Barnaba — la scelta di priorità verso un'attività di predisposizione di una proposta di legge regionale di modifica e aggiornamento della normativa sul controllo, e subito dopo una modifica della legge sul decentramento. In questo panorama, le amministrazioni locali hanno percepito l'impegno che le strutture regionali stanno compiendo, dalle riunioni di studio tra dirigenti alle circolari emanate con una consulenza immediata continua, dagli incontri con Anci, Upi e Uncem a quelli con le prefetture, dalla partecipazione a incontri tecnici con i segretari e provinciali al coinvolgimento fattivo del consiglio regionale.

Barnaba ha quindi concluso dicendo che l'augurio rivolto alle amministrazioni locali è quello che veramente si possa costruire insieme un ordinamento migliore e più idoneo alla sfide che la società civile pone.

Martedì 24 luglio 1990 IL PICCOLO

PROVINCIA E COMUNE

Nuovo stile di vita

Ciuffarin: «Senza risorse non c'è autonomia»

Un nuovo ruolo per Province, Comuni, Comunità montane e Aziende municipalizzate. Meno burocrazia e porte aperte alla managerialità. Lo impone il nuovo ordinamento delle autonomie locali, la legge 412 che dopo 42 anni dà attuazione ai dettami costituzionali. Un nuovo stile di amministrare, insomma. Ma è presto per cantar vittoria. Per arrivare al giro di boa bisognerà attendere il varo di altri strumenti di supporto che non sono poca cosa. A partire da quelli che indicano le risorse finanziarie a disposizione degli enti locali. Ancora la parola al Governo. Ma anche la Regione deve fare la sua parte. La sta già facendo perché è già entrata nell'ordine di idee della ventata di rinnovamento.

Un'occasione per approfondire gli indirizzi della nuova legge è stato dato ieri nella sala consiliare della Provincia agli amministratori dell'Isontino dal convegno promosso congiuntamente dall'Anci e dall'Upi regionali rappresentati dai rispettivi

presidenti Giannino Ciuffarin e Gian Franco Crisci. Un incontro, un primo, per «addetti ai lavori», con la relazione tecnica del direttore regionale degli Enti locali Gaetano Barbi. E c'era attesa per le conclusioni «politiche» affidate all'assessore regionale Dario Barnaba.

«Stiamo lavorando — ha detto tra l'altro Barnaba — a un disegno di legge di riforma dei controlli. Quella regionale che risale al 1977 è un po' invecchiata rispetto all'evoluzione della società. Ma credo che entro l'anno con molta buona volontà e molto lavoro potremo farcela. Ma dobbiamo tra l'altro anche andare a una verifica di carattere generale dei rapporti finanziari tra Regione ed Enti locali con una rivisitazione della legge 10 sul decentramento che del resto ha bisogno di qualche modifica in quanto alcune nostre previsioni sono state superate dalla nuova legge».

«Un legge molto attesa — ha rimarcato Ciuffarin nell'introdurre i lavori — anche se molti dispositivi devono essere ancora chiariti. E tra questi il problema delle risorse perché non ci può essere autonomia se non si sa su quanti soldi poter contare. Una legge che modifica ruoli quali quelli del sindaco, della Giunta e del Consiglio che avrà più compiti di controllo e indirizzo politico. Troppe volte si sono perse ore e ore per una delibera da quattro lire mentre mutui e piani sono passati quasi senza batter ciglio».

«E' una legge di principi — ha aggiunta Crisci — e spetta alla Regione il compito di stabilire le regole. E' una legge perfettibile cammin facendo. E per questo diamo tutto il nostro assenso alla Regione per come si sta muovendo».

MESSAGGERO VENETO Mercoledì 11 luglio 1990

IL GAZZETTINO
11 LUG 1990

SU RICHIESTA DELL'ASSESSORE BARNABA

Autonomie locali: esaminata la legge

Su richiesta dell'assessore gli enti locali Dario Barnaba, la prima commissione, presieduta da Diego Carpenedo (Dc) e la commissione statuto, presieduta da Bruno Longo (Dc), hanno oggi sentito una dettagliata e argomentata relazione dello stesso assessore, sulla nuova legge nazionale che riguarda l'ordinamento delle autonomie locali. Tutti i commissari hanno dimostrato di gradire l'iniziativa della giunta su un tema che andrà certamente a incidere sulla produzione legislativa regionale, ma che comporrà anche il *ripensamento* di molte norme già consolidate. La legge nazionale, fissa i principii degli enti locali, ma contiene pure norme particolari. Per la nostra regione - che ha particolari autonomie nel settore — le disposizioni della legge non si applicano, se incompatibili con lo statuto e con le norme di attuazione. Bruno Lepre (Psi) ha raccomandato che del problema si continui a far carico il consiglio regionale e non la giunta. Ad Augusto de Piero Barbina (Pci) è risultato particolarmente interessante il nuovo diritto dei cittadini e dei consiglieri comunali a conoscere gli atti della loro formazione (anzi, ha precisato Barnaba, è un diritto che stravolge proprio il sistema). La legge comporterà anche modifiche al piano socio - assistenziale?

Ugo Poli (Pci) ha raccomandato dal canto suo un indirizzo di uniformità per quanto riguarda il nuovo rapporto con i cittadini in merito all'informazione. Questioni generali sono state poste dal presidente Longo: il necessario raccordo con la legge regionale numero 10 sul decentramento, con la nuova legge sulla pianificazione territoriale che la giunta sta predisponendo, con le Comunità montane, con il problema dell'area metropolitana di Trieste. La legge regionale numero 10 gli appare molto più avanzata della nazionale.

Anche Roberto Dominici (Dc) ha sollecitato Barnaba a continuare nel suo rapporto costruttivo con il consiglio regionale in merito alla nuova legge nazionale. Egli ha condiviso la presa di posizione della giunta di non predisporre modelli di statuti e regolamenti ogni comprensivi che potrebbero in qualche modo influenzare le libere scelte dei comuni. Per le Comunità montane si dovrà pure pensare a un nuovo sistema elettorale. Anche a Paolo Padovan (Pci) appare che la legge numero 142 lasci più libertà ai Comuni anche negli interventi sul territorio. Giovanni Bratina (Pci) ha proposto di por mano quanto prima alla revisione della legge sul decentramento.

Prudenza ha raccomandato Carpenedo per quelle norme che prevedono l'accorpamento di comuni minori. Ha risposto un po' a tutti l'assessore Barnaba, ma «soltanto fra qualche tempo saremo in grado di dire fin dove arriva lo statuto della Regione e fin dove la nuova legge sulle autonomie locali».

Saranno molte le norme da rivedere

In commissione la nuova legge sugli enti locali

La nuova legge nazionale sull'ordinamento delle autonomie locali è stata oggetto di una dettagliata relazione alla prima commissione e alla commissione statuto del consiglio regionale da parte dell'assessore Barnaba. Le previsioni della legge nazionale andranno certamente ad incidere sulla produzione legislativa della regione e imporranno inoltre il ripensamento di numerose norme già consolidate a livello degli enti locali regionali.

Il nuovo provvedimento nazionale fissa una serie di principi generali ma, se incompatibili con lo statuto di autonomia e con le norme di attuazione, le nuove disposizioni non saranno applicate nella regione, che ha un regime di particolare autonomia nel settore.

Numerosi gli interventi dopo l'illustrazione dell'assessore. Bruno Lepre (Psi), ha chiesto che sia il consiglio regionale e non la giunta a farsi carico del problema, mentre De Piero Barbina (Pci) ha detto che particolarmente interessante appare il nuovo diritto dei cittadini e dei consiglieri comunali di conoscere gli atti nella loro formazione. Barnaba ha rilevato che proprio questo diritto stravolge il sistema attuale.

Brezigar (Us) ha affrontato il problema della giunte comunali della regione non ancora elette, che sono quattordici in provincia di Udine, quattro in quella di Pordenone, altrettante in provincia di Gorizia e due a Trieste.

Un indirizzo di uniformità in merito all'informazione, per quanto si riferisce al nuovo rapporto con i cittadini, è stato sollecitato da Poli (Pci), mentre il presidente della commissione statuto, Longo, ha posto all'attenzione una serie di questioni generali: il raccordo con la legge regionale sul decentramento, con la nuova legge sulla pianificazione territoriale (che la giunta ha in fase di predisposizione), con le comunità montane, il raccordo con il problema dell'area metropolitana di Trieste. Longo ha detto di ritenere la legge regionale sul decentramento più avanzata di quella nazionale.

Dominici (Dc) ha condiviso la presa di posizione della giunta di non predisporre modelli di statuti e regolamenti onnicomprensivi che potrebbero influenzare le libere scelte dei comuni. Un nuovo sistema elettorale dovrà poi essere pensato per le comunità montane.

Per Paolo Padovan (Pci), la nuova legge nazionale dà più libertà ai comuni negli interventi sul territorio, mentre Bratina (Pci) ha proposto di avviare quanto prima la revisione della legge sul decentramento. Carpenedo (Dc) infine ha raccomandato prudenza sulle norme per l'accorpamento di comuni minori. Solo fra qualche tempo, ha concluso Barnaba, si potrà dire fin dove arriva lo statuto e fin dove la nuova legge.

Pagina 6 UDINE / CRONACA MESSAGGERO DEL LUNEDÌ | 2 luglio 1990

BARNABA: DOPO IL DECENTRAMENTO, ALTRI IMPEGNI ATTENDONO LA REGIONE

Comuni: cosa cambia con la riforma

La nuova legge sull'ordinamento delle autonomie locali, la sua attuazione pratica nel Friuli - Venezia Giulia i problemi interpretativi e applicativi di fronte ai quali si trovano le amministrazioni: perfino la questione altri sono gli argomenti che la riforma dei Comuni e Province ha imposto all'attenzione di politici e amministratori. E allo scopo di dare una prima risposta a questi quesiti Dario Barnaba, assessore regionale agli Enti locali, ha convocato rappresentanti di tutti i comuni, Upi (Province) e Uncem (Comunità montane) per effettuare a due giorni dall'entrata in vigore di larga parte un primo giro di orizzonte a questo che, con molta probabilità, voluto con la legge statale 142. Sia il futuro dell'attività legislativa, normativa e di controllo della Regione almeno per i prossimi 12 mesi.

Alla riunione sono intervenuti, tra gli altri, il presidente dell'Upi Luisa Accompagnato dal presidente della Provincia di Udine Venier dall'assessore Tomat e da Martinis, mentre la delegazione dell'Uncem era costituita dal presidente Fontanini da Sestan e da Zanutto per l'Ente. Infine sono intervenuti il presidente Cisilarni il vicesindaco di Udine Tiburzio e Nello.

L'assessore Barnaba ha annunciato per il 16 luglio un proprio intervento alle commissioni prima e Statuto del consiglio regionale, convocate congiuntamente. Quindi, ha riassunto le iniziative in corso e quelle in progetto che vedranno prossimamente impegnati il consiglio regionale da un lato e l'amministrazione regionale dall'altro. Il consiglio dovrà infatti dar corpo a numerose leggi regionali.

Barnaba ha assicurato, per parte sua, una corsia preferenziale alla riforma delle legislazione sul controllo per poter dare completa attuazione alla riforma mentre la direzione regionale degli Enti locali si è attivata già da alcuni giorni, attraverso un gruppo di lavoro, per fornire agli Enti locali le risposte ai particolari quesiti e alle interpretazioni che la nuova normativa inevitabilmente viene a porre.

Sarà inoltre emanata, prossimamente, una circolare sulla legge 142, che farà seguito a quella inviata pochi giorni fa; sarà potenziato il servizio di consulenza e predisposto lo schema - base delle nuove leggi regionali del settore. Potrà essere predisposta una bozza dello Statuto tipo. Barnaba ha puntualizzato l'estrema importanza dell'autonomia statutaria che la legge 142 riconosce a Comuni e Province - ma sull'argomento sono necessari una fase di riflessione e un accurato esame sul previsto periodo di regime della legge 142 e, in ogni caso, una costante consultazione con gli Enti locali e le loro associazioni. A tale proposito l'assessore agli Enti locali ha rassicurato i convenuti sulle linee politiche che la Regione intende riferire nella prossima fase legislativa «Non si vuole assolutamente mortificare la fase attuativa — ha precisato Barnaba — l'autonomia statutaria, che è un aspetto portante della legge 142, né tantomeno le scelte degli Enti locali, né tantomeno delle competenze e delle materie delegate con la recente legge regionale 10 del 1988. La Regione intende solo avviare una nuova fase collaborativa con Province e Comuni, attuare una consultazione preventiva e permanente su tutti i problemi che verranno a porsi e sulle scelte che dovranno venire effettuate, valorizzando tutte le autonomie e riservando alla Regione soltanto quel ruolo di coordinamento, di organizzazione e di programmazione politica che costituzionalmente, istituzionalmente e anche logicamente le compete».

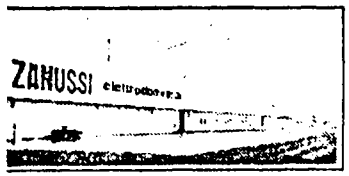
Hanno poi preso la parola i rappresentanti degli Enti locali, dai quali è venuto un comune e convinto apprezzamento per il modo con il quale la Regione ha affrontato, con tempestività e determinazione, le eccezionali innovazioni derivanti dalla nuova riforma. In particolare Giuffarra, offrendo la collaborazione dell'*Anci* per ogni futura necessità, ha chiesto una revisione della normativa regionale sui controlli e una rivisitazione della legge 10 su quei punti che hanno creato qualche problema in fase di attuazione pratica.

Sovrano, per l'*Uncem*, ha chiesto una sorta di guida per affrontare tutti i problemi posti dalla legge 142, in particolare gli Statuti, le aree metropolitane, il ruolo delle Comunità montane, anch'esse come le Province intermedie tra Comune e Regione, proponendo la costituzione di un gruppo di lavoro per l'esame di queste e altre problematiche. Cinco, per l'*Upi*, ha evidenziato la complessità dell'attuazione degli articoli 14 e 15 della nuova legge, riguardanti le competenze delle Province, e ha lamentato le difficoltà interpretative dell'intera normativa alla luce dell'autonomia statutaria del Friuli - Venezia Giulia, espressamente richiamata dalla stessa 142.

Ha fatto eco a questi problemi Venier, che ha centrato il suo intervento soprattutto sulla fase transitoria e sulla necessità di evitare contraddizioni e sovrapposizioni tra il vecchio regime e i nuovi istituti, quali il parere sugli atti deliberativi, i controlli e altro, in attesa delle leggi regionali attuative.

Ai dubbi ha risposto Barnaba, che ha chiarito innanzi tutto che la normativa regionale si inquadrerà negli scopi e negli obiettivi della legge nazionale e che sarà improntata a criteri di funzionalità, di praticità, di snellimento e di miglioramento qualitativo dei controlli. Barnaba ha quindi rivendicato al Friuli - Venezia Giulia un ruolo di avanguardia rispetto alle altre Regioni, permesso sia dalla specialità dello Statuto sia dalla lungimirante adozione di strumenti legislativi — esempio emblematico la legge 10 — che hanno consentito di precorrere di 2 anni la riforma nazionale delle autonomie.

Sono poi intervenuti nella discussione Tiburzio e Forabosco.



La regione

IL GAZZETTINO

0 9 22 GIU. 1990

L'attività degli Enti locali all'esame della Commissione

Barnaba mette fretta: "Quarantotto comuni ancora senza sindaco"

La relazione sull'attività della direzione generale degli enti locali nel 1989 è stata presentata ieri dall'assessore regionale Barnaba alla competente commissione del consiglio regionale. Barnaba si è soffermato in particolare sulla situazione del dopo elezioni: in base alla normativa in vigore, ha detto, i comuni hanno 60 giorni dalla data delle elezioni per eleggere le nuove giunte.

Il termine scadrà il 12 agosto e sono ancora 48 i comuni del Friuli Venezia Giulia nei quali non si è dato corso alla nomina del sindaco e degli assessori; identico discorso per le province di Udine e Pordenone. L'assessore ha anche detto che la direzione regionale ha curato la gestione dell'ufficio di segreteria della conferenza permanente Regione-enti locali; è stato costituito un gruppo interno di lavoro per la riforma della normativa su controllo e struttura dell'apparato specifico, sono stati migliorati i rapporti con le associazioni di categoria degli enti locali ed è stato elaborato un progetto di massima per l'informatizzazione. Quest'ultimo aspetto ha riscosso particolare interesse e ne ha parlato Paolo Padovan (Pci).

Sull'attività dei comitati di controllo, Barnaba ha rilevato che nel 1989 sono stati esaminati complessivamente oltre 165 mila atti, sono stati emanati 2573 provvedimenti di annullamento e sono state tenute complessivamente 625 sedute. L'assessore ha anche assicurato che proporrà periodicamente alla commissione un aggiornamento sull'attività della direzione regionale. I consiglieri hanno espresso soddisfazione per l'iniziativa dell'assessore ed hanno chiesto una serie di precisazioni che hanno trovato immediata risposta.

OGNI GIOVEDÌ
L'INSERTO
7 GIORNI RADIOTV

26 GIU. 1990
IL PICCOLO
Basso F
Anno 109 / numero 140 / L. 1000

RIFORMA DEGLI ENTI LOCALI / RIUNIONE CON BARNABA

In 45 Comuni solo sette settimane per eleggere la nuova giunta

La nuova legge sull'ordinamento delle autonomie locali, la sua attuazione pratica nel Friuli-Venezia Giulia, i problemi interpretativi ed applicativi di fronte ai quali si trovano le amministrazioni periferiche: questo e altri sono gli argomenti che la riforma di Comuni e Province ha imposto all'attenzione di politici, amministratori e addetti ai lavori del potere locale.

E allo scopo di dare una prima risposta a questi quesiti Dario Barnaba, assessore regionale agli enti locali, ha convocato i rappresentanti di Anci, Upi e Uncem per effettuare, a dieci giorni dall'entrata in vigore della riforma, un primo giro di orizzonte a quello che, con molta probabilità, sarà il futuro dell'attività legislativa, normativa e di controllo della Regione almeno per i prossimi dodici mesi.

Alla riunione sono intervenuti, tra gli altri, il presidente dell'Upi, Crisci, accompagnato dal presidente della Provincia di Udine, Venier, dall'assessore Venier e da Miotti, mentre la delegazione dell'Uncem era costituita dal presidente Foraboscо, da Sovrano e da Zanuttig; per l'Anci, infine, sono intervenuti il presidente Ciuffarin, il vicesindaco di Udine, Tiburzio, e Vello.

L'assessore Barnaba, che era accompagnato dal direttore regionale degli enti locali, Barbi, e dal funzionario, Campo, ha aperto la riunione con la comunicazione della relazione che egli aveva reso alla giunta regionale sulla legge 142 e ha inoltre annunciato per il 10 luglio un proprio analogo intervento alle commissioni prima, e statuto del consiglio regionale, all'uopo congiuntamente convocate.

L'assessore agli enti locali, dopo un breve richiamo ai punti più importanti e a quelli più complessi della riforma, ha riassunto le iniziative in corso e quelle in progetto che vedranno prossimamente impegnati il consiglio regionale da un lato e l'amministrazione regionale dall'altro.

Il consiglio dovrà infatti dar corpo a numerose leggi regionali — Barnaba ha assicurato, per parte sua, una corsia preferenziale alla riforma della legislazione sui controlli — per poter dare completa attuazione alla riforma, mentre la direzione regionale degli enti locali si è attivata già da alcuni giorni, attraverso un gruppo di lavoro, per fornire agli enti locali risposte ai particolari quesiti e alle interpretazioni che la nuova normativa inevitabilmente viene a porre.

Sarà inoltre emanata prossimamente una circolare sulla legge 142 (che farà seguito a quella inviata pochi giorni fa), verrà potenziato il servizio di consulenza e verrà predisposto lo schema-base delle nuove leggi regionali del settore. Potrà venire predisposta una bozza dello statuto tipo — Barnaba ha puntualizzato l'estrema importanza dell'autonomia statutaria che la legge 142 riconosce a Comuni e Province — ma sull'argomento sono necessari una fase di riflessione e un accurato esame sul primo periodo di regime della legge 142 e, in ogni caso, una costante consultazione con gli enti locali e le loro associazioni.

A tale proposito l'assessore agli enti locali ha rassicurato i convenuti sulle linee politiche cui la Regione intende riferirsi nella prossima fase legislativa.

«Non si vuole assolutamente mortificare in fase attuativa — ha precisato Barnaba — l'autonomia statutaria, che è un aspetto portante della legge 142, né forzare le scelte degli enti locali, né tantomeno reimpossessarsi delle competenze e delle materie delegate con la recente legge regionale n. 10 del 1988. La Regione intende anzi avviare una nuova fase collaborativa con Province e Comuni, attuare una consultazione preventiva e permanente su tutti i problemi che verranno a porsi e sulle scelte che dovranno venire effettuate, valorizzando tutte le autonomie e riservando alla Regione solo quel ruolo di coordinamento, di organizzazione e di programmazione politica che costituzionalmente, istituzionalmente e anche logicamente le compete».

Hanno poi preso la parola i rappresentanti degli enti locali, dai quali è venuto un comune e convinto apprezzamento per il modo con il quale la Regione ha affrontato, con tempestività e determinazione, la esigenza immediate derivanti dalla nuova riforma.

In particolare Ciuffarin, offrendo la collaborazione dell'Anci per ogni futura necessità, ha chiesto una revisione della normativa regionale sui controlli e una rivisitazione della legge 10 su quei punti che hanno creato qualche problema in fase di attuazione pratica.

Sovrano, per l'Uncem, ha chiesto una sorta di «guida» per affrontare tutti i problemi posti dalla legge 142, in particolare gli statuti, le aree metropolitane, il ruolo delle comunità montane, anch'esse come le Province intermedie tra Comune e Regione, proponendo la costituzione di un gruppo di lavoro per l'esame di queste e altre problematiche.

Crisci, per l'Upi, ha sottolineato la complessità dell'attuazione degli art. 14 e 15 della nuova legge, riguardanti le competenze delle Province, e ha lamentato le difficoltà interpretative dell'intera normativa alla luce dell'autonomia statutaria del Friuli-Venezia Giulia, espressamente richiamata dalla stessa 142.

Ha fatto eco a questi problemi Venier, che ha centrato il suo intervento soprattutto sulla fase transitoria e sulla necessità di evitare contraddizioni e sovrapposizioni tra il vecchio regime e i nuovi istituti, quali il parere sugli atti deliberativi, i controlli e altro, in attesa delle leggi regionali attuative.

A tutti questi dubbi ha risposto l'assessore Barnaba, coadiuvato per gli aspetti più strettamente tecnici dai funzionari della direzione, chiarendo innanzitutto che la normativa regionale si inquadrerà negli scopi e negli obiettivi della legge nazionale e che sarà improntata a criteri di funzionalità, di praticità, di snellimento e di miglioramento qualitativo dei controlli.

Barnaba ha rivendicato al Friuli-Venezia Giulia un ruolo di avanguardia rispetto alle altre Regioni, permesso sia dalla specialità dello statuto sia dalla lungimirante adozione di strumenti legislativi (esempio emblematico la legge 10) che hanno consentito di precorrere di due anni la riforma nazionale delle autonomie.

Sono poi intervenuti nella discussione Tiburzio e Foraboscо; il vicesindaco di Udine ha rappresentato l'opportunità di una serie di convegni e dibattiti informazioni e approfondimenti su particolari aspetti della riforma: la polverizzazione dei Comuni, la programmazione economica, la pianificazione territoriale e urbanistica, mentre il presidente dell'Uncem ha presentato due ordini di problemi: quelli urgenti, quali l'interpretazione delle singole disposizioni, la prima attuazione della riforma e la fase transitoria, da risolvere subito, e quelli di natura più complessa, quali la revisione delle leggi regionali sui decentramento e sui controlli, da approfondire con maggiore calma e ponderazione.

Nel concludere la riunione l'assessore Barnaba ha voluto ricordare gli adempimenti più importanti cui si trovano di fronte le amministrazioni locali, in particolare l'elezione di sindaco e giunte che 45 comuni e due Province devono ancora effettuare, con la nuova normativa, entro il termine perentorio del 12 agosto.

Ha manifestato inoltre la volontà di avere interlocutori autorevoli e permanenti all'interno delle tre associazioni, con i quali poter instaurare un continuo confronto e una costante collaborazione tra Regione e enti locali per la risoluzione dei problemi applicativi e attuativi della riforma, e ha garantito la più completa disponibilità degli uffici della direzione regionale degli enti locali per la risposta a quesiti e dubbi interpretativi della legge 142.

L'assessore regionale Dario Barnaba mentre presiede la riunione sulla riforma delle autonomie locali. (Foto Pavonello)

MESSAGGERO VENETO Sabato 9 giugno 1990

DOPO L'APPROVAZIONE DELLA LEGGE SULLE AUTONOMIE LOCALI

Barnaba: per la riforma un'attuazione differenziata

«La definitiva approvazione, da parte del Senato, del nuovo ordinamento delle autonomie locali segna un momento importantissimo. Non soltanto per il raggiungimento di un traguardo che da molto tempo, ormai, era nelle attese di cittadini e amministratori, ma sopratutto per l'avvio di una nuova fase nel rapporto tra cittadini, enti locali e amministrazione centrale dello Stato». Così Dario Barnaba, assessore regionale agli enti locali, ha commentato con soddisfazione la nuova riforma di Comuni e Province, diventata ormai legge della repubblica. «Era ora che si desse vita a un profondo e radicale rinnovamento di una legislazione che non era più in grado di regolamentare un mondo in continua trasformazione».

L'assessore ha messo in evidenza gli aspetti più significativi della riforma delle autonomie. «Innanzitutto, la valenza dell'intera riforma è quella di una legge - quadro. E proprio in questa fase giocherà un ruolo fondamentale la Regione Friuli - Venezia Giulia, in virtù della potestà legislativa che le viene conferita dallo statuto di autonomia; il che significa — precisa Barnaba — la possibilità di dar vita a un'attuazione differenziata di taluni punti della riforma, che tenga conto delle peculiarità, della particolare condizione e delle necessità della nostra Regione rispetto ad altre parti del territorio nazionale».

«Per ciò che riguarda la Provincia, il suo ruolo viene ampiamente rivalutato, sopratutto come ente intermedio e come soggetto di programmazione. Vengono inoltre ridefiniti i rapporti tra le Regioni e gli Enti locali con un rinvio a successive leggi regionali che rivestiranno notevole importanza costituendo, forse, il punto centrale e più qualificante dell'intera legislatura regionale che terminerà nel 1993».

«Vengono poi stabilite — ha continuato Barnaba — nuove forme di partecipazione popolare all'attività degli enti locali, con la valorizzazione delle associazioni, delle forme di consultazione, con le norme sui referendum e sul diritto di accesso e di informazione. Le funzioni dei Comuni vengono riordinate in tre grandi settori organici, che sono i servizi sociali, l'assetto o utilizzazione del territorio e le attività economiche, e la stessa articolazione territoriale dei Comuni potrà subire cambiamenti notevoli con una serie di norme riguardanti modifiche territoriali, fusione e istituzione di Comuni. Lo scopo è quello di diminuire il numero dei Comuni — teniamo presente che nel Friuli - Venezia Giulia vi sono 219 comuni, dei

L'assessore Dario Barnaba

quali ben 40 hanno una popolazione inferiore alle 40 mila unità — eliminando, nei limiti del possibile, quegli enti ai quali la ridottissima estensione territoriale non può, obiettivamente, consentire l'erogazione di servizi efficienti ai cittadini. Altre importanti innovazioni sono quelle che riguardano l'istituzione delle aree metropolitane — ricordo, non senza una punta di soddisfazione che la legge regionale sul decentramento, la numero 10, già nel 1988 aveva previsto tale istituto per la città di Trieste — e una nuova caratterizzazione delle Comunità montane, grazie anche alla possibilità di trasformarle in unione di Comuni».

«Merita un cenno a parte l'istituto della sfiducia costruttiva. Tale innovazione impedisce le cosiddette crisi al buio, tristemente note nel costume politico italiano, consentendo la caduta dell'esecutivo solo se vi è, contemporaneamente, la proposta per una nuova giunta e un nuovo programma».

«Questi e altri argomenti — ha detto l'assessore Barnaba — faranno parte di un'articolata e dettagliata relazione che presenterò alla prossima seduta della giunta regionale. E, parallelamente, intendo formulare tutta una serie di proposte attuative, che riempiano i vuoti della legge - quadro e che ottemperino, senza alcun indugio, alle deleghe che il Parlamento ha affidato alla potestà normativa regionale. Con una prima legge regionale sarà necessario affidare alla direzione regionale degli enti locali il compito di gestire e coordinare la fase di attuazione della riforma; contemporaneamente, sarà opportuno costituire una struttura flessibile avente compiti di elaborazione, proposta e studio fino alla definitiva entrata in vigore di tutte le norme regionali di attuazione». Andrà poi adottata, dopo una necessaria fase di studio e di confronto con tutti i soggetti istituzionali, tutta una serie di leggi regionali contenenti, in concreto, le norme di attuazione della riforma delle autonomie locali.

«La mole di lavoro è notevole — ha concluso Barnaba — e altrettanto gravosi sono il compito e l'impegno che ci attendono. Ma l'amministrazione regionale non vuole certo abdicare al proprio ruolo e intende, anzi, far valere appieno tutte le possibilità che ci vengono offerte dallo statuto. Solo così la riforma delle autonomie non rimarrà un concerto sterile e vuoto, ma si colmerà di tutti quei contenuti che sono di fondamentale importanza per il futuro del Paese e delle comunità; solo così troveranno finalmente soddisfazione e appagamento le attese dei cittadini e le speranze di un'intera società che desidera inequivocabilmente un ruolo da protagonista nella costruzione dell'Europa».

il nuovo comune

RIVISTA DELL'ASSOCIAZIONE NAZIONALE COMUNI ITALIANI - A.N.C.I. SEZIONE FRIULI-VENEZIA GIULIA

Spedizione in abbonamento postale gruppo IV. Pubblicità inferiore al 70%

3/90

Il Nuovo Comune

quadrimestrale dell'ANCI
Sezione Regionale del Friuli-Venezia Giulia

Anno 12° - N° 3

Registrato al Tribunale di Trieste
n. 542 in data 9.6.1978

Spedizione in abbonamento postale gruppo IV
pubblicità inferiore al 70%

Questo numero è stato chiuso in tipografia
il 27 luglio 1990.

Comitato di direzione
Giannino Ciuffarin - Presidente
Willer Bordon - Direttore responsabile
Lodovico Nevio Puntin
Vittorio Tiburzio
Paolo Da Dalt
Ezio Romanin
Gino Saccavini
Giorgio Vello

Redazione
Giannino Ciuffarin

Segretaria di redazione
Giuseppina Zanuttigh

Gli articoli firmati rispecchiano il pensiero dei singoli autori. La posizione ufficiale dell'ANCI sui vari temi ed argomenti trattati nella rivista è unicamente quella contenuta nei documenti degli organi deliberanti.

Stampa: Chiandetti - Reana del Rojale (Udine)

Redazione, amministrazione
ANCI
Piazza XX Settembre, 2
Palazzetto Veneziano
33100 Udine - Tel. 0432/21374
Telefax (0432) 507213

Servizio pubblicità
Chiandetti Editore Pubblicità - Reana del Rojale

Un numero L. 2.000
Numero doppio L. 4.000

I versamenti vanno effettuati
sul c/c postale n. 16903338, intestato
all'Associazione Nazionale Comuni Italiani
Sezione Regionale del Friuli-Venezia Giulia
Piazza XX Settembre, 2 - Palazzetto Veneziano
33100 Udine

LA LEGGE N. 142/1990

Il desiderio di conoscenza da parte di amministratori e funzionari degli enti locali dei contenuti applicativi e delle prospettive della nuova legge di ordinamento delle autonomie locali trova riscontro nel notevole successo qualitativo e quantitativo di partecipazione ai vari convegni finora svoltisi in Regione.

A Pordenone, Trieste, Udine, Tolmezzo, Ronchi dei Legionari, Aquileia, Muggia e più recentemente a Gorizia, anche per iniziativa di organismi diversi ma con la costante presenza dell'ANCI, il dibattito è stato ampio ed articolato e teso complessivamente alla ricerca di soluzioni costruttive all'ampia gamma di problematiche interpretative scaturita dalla nuova legge che comporta aspetti particolari nel Friuli-Venezia Giulia per la coesistenza delle leggi sui controlli e sul decentramento (che restano in vigore in quanto le disposizioni della legge n. 142/90 non si applicano alle regioni a statuto speciale se incompatibili con le attribuzioni previste dagli statuti e dalle relative norme di attuazione).

Anche come documentazione in vista di ulteriori iniziative da parte delle Associazioni regionali delle autonomie (ANCI-UPI e UNCEM) a partire dall'immediato post-ferragosto, si è ritenuto di pubblicare in questo fascicolo speciale di "Nuovo Comune" la relazione di base che il dott. Gaetano Barbi, direttore regionale degli Enti Locali, ha tenuto al convegno di Gorizia del 23 luglio 1990, completandolo con le due circolari regionali di riferimento.

Lasciando ovviamente alla sede nazionale dell'ANCI tutte le iniziative di carattere generale, dai quesiti via fax al servizio telematico a mezzo Ancitel, oltreché la vasta opera di documentazione a mezzo ANCI NOTIZIE e ANCI RIVISTA, la Sezione del Friuli-Venezia Giulia è invece proiettata a fornire assistenza e consulenza per la sfera tipicamente regionale, che deriva dalla peculiarità della nostra incontestabile autonomia.

Sul piano politico, mentre la nuova legge a livello nazionale abbisogna di completamento con la normativa sulla finanza locale e sull'autonomia impositiva, in quanto "non c'è vera autonomia se c'è carenza di risorse", a livello locale l'ANCI è impegnata a sollecitare una nuova legge regionale sui controlli e a rivisitare la L.R. n. 10/88.

GIANNINO CIUFFARIN

(in copertina: *"sguardo sulla regione"*, diapositiva di Massimo Cargnel - Gorizia)

SOMMARIO

4 Relazione Barbi al convegno di Gorizia
14 Circolare del 15/6/1990 - Dir. Reg. Enti Locali
15 Circolare del 25/6/1990 - Dir. Reg. Enti Locali

SPECIALE RIFORMA AUTONOMIE

LA RELAZIONE BARBI

INCONTRO DIBATTITO
GORIZIA 23 LUGLIO 1990

"IL NUOVO ORDINAMENTO DELLE AUTONOMIE LOCALI"

promosso dall'ANCI e dall'UPI del Friuli-Venezia Giulia

RELAZIONE
IN MERITO ALLA LEGGE NAZIONALE 8 GIUGNO 1990 N. 142

del dott. Gaetano Barbi,
Direttore regionale degli enti locali

SOMMARIO

1. PREMESSA
2. PARTE PRIMA:
   IN GENERALE
   a) Principi generali e aspetti fondamentali della legge
   b) La specialità della Regione Autonoma Friuli-Venezia Giulia
3. PARTE SECONDA:
   ALCUNI ASPETTI
   a) Lo Statuto: prime valutazioni sulla natura giuridica e alcune considerazioni generali
   b) Gli organi: competenze e procedure elettorali
   c) Il personale e i dirigenti
   d) Il regime transitorio
4. PARTE TERZA:
   ALCUNE PROBLEMATICHE
   CONCLUSIONI

PROVINCIA E COMUNE

PER DISCUTERE LA RECENTE LEGGE

Nuovo stile di vita

Ciuffarin: «Senza risorse non c'è autonomia»

un convegno sulle autonomie locali

AMPIO DIBATTITO SULLA LEGGE ENTRATA IN VIGORE LO SCORSO MESE

Con le nuove autonomie locali nasce anche l'Europa delle città

1. PREMESSA

1. Dopo lunghi anni d'attesa è stata approvata e pubblicata la **legge 8 giugno 1990, n. 142**, che ha riformato l'ordinamento dei comuni, delle province e degli altri enti locali.

L'entrata in vigore immediata della nuova normativa, con la contestuale previsione sia di un diritto transitorio che di una vasta attività attuativa demandata alla Regione e agli enti locali, ha posto la necessità di un intervento tempestivo delle strutture della Direzione regionale, al fine di dare un primo contributo fattivo agli enti locali.

Nel lasciare all'Assessore regionale la presentazione dell'ampio ventaglio di impegni che stanno coinvolgendo e coinvolgeranno questa Amministrazione regionale, mi pare giusto in questa sede porre in luce alcuni aspetti precipuamente tecnici e di analisi giuridica della legge di riforma, richiamando anche quanto contenuto nella ampia circolare del 25 giugno u.s. diramata dalla Direzione regionale.

2. Precise attività sono state finalizzate a cogliere con la massima attenzione sia i principi generali della legge di riforma sia la soluzione delle problematiche applicative.

Attraverso riunioni **di studio tra i dirigenti della Direzione regionale degli enti locali**, l'emanazione da parte della Direzione di due **circolari in data 15 giugno** e 25 giugno **1990**, incontri con le associazioni di categoria e con i segretari comunali, e **l'immediata apertura di un canale diretto con le quattro Prefetture della Regione**, si è iniziato un capillare lavoro di collaborazione con le autonomie locali del Friuli-Venezia Giulia.

3. La relazione che si svolge, pertanto, si suddividerà in tre parti distinte. Nella prima verrà affrontato l'orizzonte complessivo e la ratio della legge 142/1990, mentre nella seconda parte si dedicherà l'attenzione ad alcuni aspetti di carattere generale di maggior rilievo normativo, e infine, nell'ultima sezione si esamineranno alcune problematiche interpretative di immediato interesse.

SPECIALE RIFORMA AUTONOMIE

2. PARTE PRIMA:

IN GENERALE

a) PRINCIPI GENERALI E ASPETTI FONDAMENTALI DELLA LEGGE 142/1990

1. Come si è avuto modo di rappresentare nella Circolare periodica n. 8 del 25 giugno u.s., le questioni pregiudiziali fondamentali nell'analisi giuridica della legge 142/1990 sono rappresentate:

a) **dall'inquadramento della legge all'interno della gerarchia delle fonti;**

b) **dal rapporto tra detta normativa generale e la potestà riconosciuta con lo statuto speciale;**

c) **dalla individuazione dei principi fondamentali che permettono di comprendere la filosofia della legge.**

2. a) La normativa ha **natura di legge quadro e ai sensi dell'articolo 128 della Costituzione** si definisce come legge generale di principi, e pertanto rappresenta soltanto il punto di partenza di una più ampia e complessiva operazione di riforma.

Attraverso successivi interventi normativi sia legislativi, sia soprattutto in virtù della potestà statutaria assegnata agli enti, si porranno in essere le situazioni per consolidare un ordinamento locale più adatto ai tempi.

3. b) Sulla disposizione contenuta nell'articolo 1, comma 2, che dichiara esplicitamente che **le norme della legge, qualora fossero incompatibili con le attribuzioni previste dallo statuto di autonomia e dalle relative disposizioni di attuazione** delle Regioni a statuto speciale, **non si applicheranno in questi territori,** ci soffermeremo, tra breve, con una sintetica precisazione per quanto concerne la potestà legislativa del Friuli-Venezia Giulia.

4. c) L'asserzione della natura di legge di principi, che però **contiene anche norme non aventi tale natura,** giustifica l'importanza di una **valutazione** attenta **del** filo conduttore della legge stessa, affinché si possa prendere mano all'esame delle singole fattispecie con un corretto e adeguato approccio ermeneutico.

Senza volontà esaustiva, è possibile indicare brevemente alcuni fondamentali principi evidenziabili dalla legge 142:

a) **il principio che le comunità locali si ordinano in comuni e province, con una autonomia a loro riconosciuta che è politica, normativa ed organizzativa.** Si ribadisce, pertanto una articolazione costituzionale ed istituzionale semiplurima;

b) **il principio del superamento dell'uniformità normativa e in parte istituzionale delle autonomie locali;**

c) **il principio che l'unico ente esponenziale delle comunità locali,** e quindi rappresentativo degli interessi, **è il comune,** mentre la provincia, ente intermedio e soggetto di programmazione, ne può solo curare gli interessi;

d) **il principio di una reale autonomia che si esplica principalmente attraverso l'istituto innovativo dello statuto;**

e) **il principio di consolidare e completare i rapporti tra le regioni e gli enti locali;**

f) **il principio di rendere effettiva la partecipazione democratica della popolazione,** alla vita del governo locale;

g) **il principio radicalmente nuovo della separazione delle competenze, dei ruoli e delle responsabilità tra organi politici e strutture amministrative e burocratiche;**

h) **il principio della stabilità degli organi di governo;**

i) **il principio del ribaltamento delle competenze tra consiglio e giunta;**

l) **il principio di una riqualificazione qualitativa della disciplina dei controlli;**

m) **il principio del favorimento autonomistico della cooperazione tra gli enti;**

n) **il principio in base al quale l'ordinamento della finanza locale e l'ordinamento finanziario e contabile degli enti locali è riservato alla legge;**

o) **il principio** della previsione **di uno specifico diritto transitorio** stabilito dall'articolo 59, comma 2, fino all'adozione dello statuto, e quindi della possibilità di regimi paralleli.

5. Soltanto avendo in mente tutto il quadro normativo posto in essere con la legge 142/1990, risulterà possibile individuare una corretta metodologia per affrontare compiutamente le singole problematiche interpretative.

Infatti, pare opportuno e utile, soprattutto in relazione al ruolo più consono per questa Direzione, precisare itinerari metodologici e di approccio che permettano ad ogni operatore di affrontare poi la minuta casistica con puntualità. Ciò, però, senza tralasciare anche la presentazione della soluzione specifica di singoli quesiti, al fine di evitare – per quanto possibile – interpretazioni difformi da parte degli organi regionali di controllo.

Ispirati da questa filosofia, non solo sono state emanate le indicazioni contenute nelle due circolari, ma procederà pure la presente relazione.

b) LA SPECIALITÀ DELLA REGIONE

1. Una serie di incombenze a carico della Regione sono state previste dalla legge 142/1990, e in particolare **l'Amministrazione regionale sta già lavorando in ordine alla modifica della legge regionale sul controllo e della legge regionale sul decentramento.**

2. Mi pare utile ribadire anche in questa sede la specialità dell'autonomia **della Regione Friuli-Venezia Giulia,** in quanto **l'articolo 1, comma 2 della legge 142/1990 stabilisce quale criterio per determinare l'applicabilità ipso iure delle disposizioni della legge stessa nei territori delle Regioni a Statuto speciale,** un rapporto di subordinazione delle stesse rispetto alle **attribuzioni previste con lo statuto o con le norme di attuazione.**

3. L'eventuale incompatibilità, infatti, con le attribuzioni (non con le singole disposizioni) comporta una eccezione di applicazione delle norme, ribadendo (e non poteva essere differentemente) una superiorità nella gerarchia delle fonti a favore delle norme costituzionali (statuto) o di attuazione.

Pertanto, nelle materie dove la Regione Friuli-Venezia Giulia ha competenza legislativa, le norme della legge 142 **non possono trovare immediata ed automatica applicazione,** in quanto sorgerebbe un conflitto di attribuzioni.

La titolarità della potestà legislativa implica il mantenimento della normativa regionale precedente adottata in virtù di precise disposizioni e nel contempo la conferma che spetta alla Regione legiferare in materia, rispettando i limiti stabiliti dallo Statuto e dalle norme di attuazione.

Di conseguenza, il legislatore regionale dovrà rilegiferare secondo le varie forme di potestà legislativa concessa.

4. In particolare, **in materia di funzioni e di controllo sugli enti locali,** la competenza attribuita viene comunemente definita secondaria o ripartita, cioè deve armonizzarsi ai principi

SPECIALE RIFORMA AUTONOMIE

fondamentali fissati da leggi dello Stato nelle singole materie.

Ciò significa non operare una automatica applicazione o ripetizione delle singole norme nazionali, bensì estrapolare dalle stesse i principi sui quali disciplinare autonomamente la materia.

Sul controllo, in particolare, non si dimentichi che l'oggetto dell'attribuzione regionale è la disciplina dei controlli (articolo 5) e quindi la determinazione dei modi e dei limiti all'esercizio del controllo (articolo 60), tenendo conto delle norme di attuazione contenute nel DPR 960/1965.

5. Quanto fin qui detto ritengo appaia sufficiente per giustificare – tra l'altro – correttamente la scelta di reputare tuttora vigente la legge regionale 48/1977.

Infatti, la competenza a legiferare sulla materia del controllo, per norma costituzionale, è stata attribuita alla Regione, la quale dovrà solo rispettare alcuni limiti in questa operazione di produzione normativa.

Per essere, in verità, completi si potrebbe argomentare che tale risultato sarebbe stato inevitabile anche senza una precisa norma nella legge 142/1990, in quanto come è noto, una legge ordinaria anche se elevata a legge generale di principi, non ha l'autorità di derogare statuizioni determinate con legge costituzionale o con norme di attuazione che trovano il loro fondamento indiretto sempre in una legge di rango costituzionale.

6. Quanto detto, vale anche per la materia delle comunità montane e delle funzioni degli enti locali, con specifiche differenze derivanti da diversi limiti alla potestà legislativa o per la presenza di una materia sulla quale la potestà legislativa dello Stato e della regione risulta concorrente.

Infatti, per le comunità montane le attribuzioni regionali sono più libere ed ampie, rientrando la materia dell'articolo 4 dello Statuto e quindi nella competenza primaria.

Di converso, per le funzioni, sia lo Stato che la Regione possono determinarle, avendo però quest'ultima, anche per effetto dell'articolo 5 del DPR 469/1987 una potestà normativa non solo integrativa, ma anche concorrente e di ulteriore precisazione. Non per niente, la stessa legge 142/1990 ha dovuto rispettare tale principio, in parte valevole anche per le Regioni ordinarie, stabilendo, per esempio, il potere della legge regionale di diminuire le funzioni del comune (cfr. articolo 9, comma 1, ultima parte).

3. PARTE SECONDA:

ALCUNI ASPETTI DI PARTICOLARE INTERESSE

1. Mi pare importante in questa sede, al fine di avere lo scenario che la legge 142/1990 ha voluto configurare circa l'ordinamento delle autonomie locali, illustrare brevemente alcuni aspetti o istituti che secondo la mia opinione rappresentano il cuore della riforma, non potendo per ovvie ragioni di tempo esaminarle tutte.

Scopo della relazione **sarà quello di esporre alcune prime valutazioni di carattere giuridico-interpretativo**, approfondendo, nel limite del possibile, le considerazioni contenute nella circolare di questa Direzione in data 25 giugno u.s., evitando la ripetizione delle affermazioni contenute nella stessa, che si danno per conosciute.

Gli aspetti che si cercherà di illustrare possiedono una rilevanza sistematica fondamentale e influenzeranno certamente sia la dottrina che la giurisprudenza, aprendo interessanti sviluppi. In particolare, si tratterà in ordine al valore della potestà normativa concessa mediante lo statuto, alla tipologia degli organi e delle relative competenze, alla disciplina del personale con specifico riguardo al ruolo dei dirigenti e infine al regime transitorio introdotto tra l'altro con l'articolo 59, comma 2 della legge in esame.

a) LO STATUTO DEL COMUNE E DELLA PROVINCIA

a1) PRIME VALUTAZIONI SULLA NATURA GIURIDICA

1. L'Assessore regionale agli enti locali, e così pure altri autorevoli esponenti politici, hanno avuto modo di affermare che **l'introduzione dello statuto rappresenta la chiave riformatrice dell'ordinamento autonomistico**. È questa una affermazione di base che non si può non condividere e in relazione ad essa proporre alcune prime valutazioni in ordine alla natura giuridica di tale atto.

2. Le valutazione trovano lo spunto nella stessa circolare ministeriale del 7 giugno 1990 che dichiara testualmente che **"lo statuto diventa una nuova fonte del diritto per l'ordinamento degli enti locali"** (pag. 7).

La previsione di cui all'articolo 4 della legge 8 giugno 1990 n. 142, che introduce l'istituto dello statuto e della potestà normativa statutaria, rappresenta, quindi, una **innovazione circa le fonti giuridiche e la relativa gerarchia.**

Infatti, una attenta analisi giuridica ci permetterà di comprendere che la fattispecie in esame possiede caratteristiche sue proprie e differenze sostanziali con le figure finora studiate nel diritto positivo.

3. Se la dottrina amministrativa e costituzionale ha ampiamente elaborato analisi e teorie in ordine alla **normazione secondaria** riconosciuta anche agli enti locali, spesso facendo riferimento pure agli statuti, in verità **la reale autonomia normativa nel diritto positivo finora si è configurata e limitata nell'esercizio dell'attività regolamentare in senso stretto.**

Per comprendere la rilevanza giuridica e di principio generale nel nostro ordinamento dell'istituto in argomento, è sufficiente riprendere brevemente i principali orientamenti maturati circa la potestà normativa degli enti locali territoriali.

Per tutti valga il rinvio alle opere del **Sandulli** (cfr. *Manuale di diritto amministrativo*, XIII edizione 1982, volumi 2, Napoli Editore Jovene), ma sul medesimo indirizzo si veda anche Virga (*Il provvedimento amministrativo*, 1972, Editore Giuffrè), Staderini (*Diritto degli enti locali*, 1986, Editore Cedam) e altri.

Dalle considerazioni dottrinali, emergeva una precisa qualificazione giuridica, la necessità di una serie di requisiti e di limiti alla potestà normativa.

4. In merito, specificatamente, agli statuti di alcuni enti locali, tra l'altro, non si può non sottolineare un aspetto fondamentale per la loro qualificazione, a differenza degli statuti previsti dalla legge 142/1990.

Come è noto, indispensabile per la validità era **l'approvazione degli stessi da parte di una autorità superiore** e diversa, che, di regola, trovava il proprio fondamento nel rappresentare realtà a cui è riconosciuta una potestà normativa superiore. Così lo statuto di un consorzio o di una comunità montana dovevano essere approvati dal Prefetto, rappresentante del Governo e quindi dello Stato ordinamento, o da un organo della Regione.

Gli statuti del comune e della provincia, invece, trovano fondamento necessario, essenziale e sufficiente nell'autonomia dell'ente stesso, producendo gli effetti con il solo controllo di legittimità e con la successiva pubblicazione (articolo 4).

5. Connesso a quanto sopra, è il

SPECIALE RIFORMA AUTONOMIE

valore superiore attribuito dalla legge a detti statuti sopra ogni altra fonte regolamentare esternata dal medesimo ente. Ciò rappresenta l'ulteriore conferma dell'asserzione introduttiva del Ministero dell'Interno.

La legge 142/1990 permette di giungere a siffatta definizione, per effetto di alcune precise disposizioni di legge, e in particolare:

a) **limite dell'autonomia statutaria, fissata su due criteri dell'articolo 4 della legge;**

b) **gerarchia e subordinazione del regolamento, ai sensi dell'articolo 5.**

6. I limiti all'esercizio dell'autonomia normativa riguardano **la natura della norma statutaria e l'oggetto della materia delegiferata.**

La dottrina ha sempre precisato quali fossero i limiti all'attività in argomento, prima della legge 142/1990, indicando in ultimo il rispetto delle norme di legge, non potendo una norma secondaria derogare una norma di fonte legislativa.

La terminologia di cui all'articolo 4, comma 2, non può, però, **non avere un significato preciso**, attese anche le differenze contenute in altre fattispecie della medesima legge di riforma. Si veda, per esempio, l'articolo 28 in materia di potestà statutaria delle comunità montane.

Il citato articolo 4 così recita: "lo statuto, nell'ambito dei principi fissati dalla legge, stabilisce le norme fondamentali per...".

Lo spartiacque, quindi, non saranno le singole norme di legge (logicamente ordinarie), bensì quelle disposizioni o fatti che assurgono al rango di principi.

Certamente, **la principale giustificazione è data dalla scelta di delegiferare la materia dell'organizzazione dell'ente**, operata con la legge in esame, ma – in ogni caso – non si può non rilevare il valore di principio dell'innovazione statutaria.

7. La conferma di una tale gerarchia è data non solo dall'articolo 5, ma pure, in una visione complessiva e sistematica, dall'articolo 46, comma 2, che eleva le norme statutarie a riferimenti per la legittimità degli atti deliberativi adottati dall'ente, in sede di esercizio del controllo da parte degli organi regionali.

Il rapporto evidenziato comporterà, circa il contenuto delle norme, che le previsioni contenute nei regolamenti dovranno rispettare le norme fondamentali stabilite con lo statuto, mentre, sotto l'aspetto della formazione degli atti regolamentari, che gli stessi seguiranno le procedure previste dallo statuto dell'ente.

Così, semplificando, si potrebbe argomentare che spetterà allo statuto stabilire eventuali maggioranze qualificate, e che il regolamento porrà in essere norme attuative delle scelte fondamentali fissate con lo statuto medesimo.

Queste prime osservazioni comportano il maturare la consapevolezza che l'istituto in argomento possiede una natura giuridica differenziata da fattispecie simili previste dal diritto positivo antecedente alla legge 142/1990, perlomeno per quanto riguarda l'ordinamento delle autonomie locali.

8. Inoltre, in materia di potestà più strettamente regolamentare del comune e della provincia, non è possibile sottacere **l'esistenza (o il mantenimento) di almeno tre categorie di atti:**

a) **regolamenti interni, privi di rilevanza esterna all'ente;**

b) **regolamenti aventi per oggetto aspetti interni alla vita e alla struttura dell'ente, che hanno però rilevanza anche in rapporti giuridici esterni;**

c) **regolamenti esterni, che esplicano efficacia nei confronti di tutti i cittadini e hanno per oggetto attività di pubblico interesse.**

La giustificazione di tale esistenza è ribadita dal tenore dell'articolo 5 che non si riferisce a tutte le forme regolamentari.

A titolo esemplificativo, nella prima categoria certamente rientrano i regolamenti che disciplinano compiutamente l'avvalersi da parte dei consigli di commissioni costituite nel proprio seno (vedasi ora la previsione di cui all'articolo 31, comma 4), mentre nel secondo gruppo si possono individuare i regolamenti in materia di personale.

È possibile reputare che le considerazioni fin qui presentate valgono precipuamente per i regolamenti di cui al citato articolo 5 o previsti da altre disposizioni della legge 142/1990, che in linea di massima rientrano in queste due categorie.

9. **Sorgono dubbi**, infatti, **in ordine ai regolamenti di cui alla terza categoria cd. regolamenti esterni**, con esclusione delle forme di partecipazione, in quanto gli stessi trovano fondamento in specifiche norme di legge non abrogate o mantenute. Si pensi ai regolamenti di polizia, ai regolamenti edilizi etc.

Si tratta, in questi casi, di una potestà regolamentare specifica riconosciuta e limitata da precise leggi di settore e pertanto il rapporto gerarchico, per il contenuto e non per le modalità di formazione, dovrebbe escludere lo statuto. In questo campo il regime previgente non dovrebbe considerarsi superato, sebbene per alcuni aspetti e in certi casi ci fosse un rinvio a norme degli abrogati TULCP.

a2) ALTRE CONSIDERAZIONI GENERALI SUGLI STATUTI

10. Altre considerazioni di ordine generale in merito alla potestà statutaria del comune e della provincia, riguardano **la precisa determinazione dei limiti di oggetto e le procedure per la formazione degli atti statutari stessi.**

Circa la prima questione, si è avuto modo di anticipare nella Circolare n. 8/1990 una attenta analisi concernente, in maniera particolare, la ripartizione delle competenze tra gli organi dell'ente, a cui si rimanda completamente.

11. In una visione sistematica, inoltre, si potrebbe individuare una **prima classificazione** di massima di tale potestà statutaria, basata su due criteri:

- **obbligatorietà o meno della normazione;**
- **contenuto della normazione.**

12. **In relazione al primo criterio**, la legge 142/1990 individua una serie di fattispecie ove la manifestazione di volontà dell'ente è obbligatoria circa il singolo aspetto da regolamentare, mentre è libera in merito al come disciplinarla, sempre nel rispetto di limiti di discrezionalità più o meno ampi a seconda del caso.

Pertanto, nella categoria obbligatoria potrebbe certamente rientrare la previsione generale dell'organizzazione dell'ente (articolo 4, comma 1), oppure il caso specifico di decentramento, nei comuni capoluogo di provincia o con popolazione superiore a 100 mila abitanti (articolo 13).

Nel secondo gruppo, invece, rientrano tutte le ipotesi nelle quali è rimandata alla volontà dell'ente prevederne l'esistenza o meno. Si pensi all'assessore non componente del consiglio comunale (articolo 33, comma 3) oppure al referendum consultivo (articolo 6, comma 3).

In questi casi, la legge ha posto in capo all'ente una autonomia completa, che permetterà una scelta politica determinata.

13. **L'altra classificazione si fonda sul contenuto della norma statutaria**, che in linea di massima potrà

SPECIALE RIFORMA AUTONOMIE

avere per oggetto o aspetti di natura organizzatoria o aspetti non aventi tale natura.

Nel secondo caso la potestà dell'ente deve essere tassativamente prevista dalla legge, mentre la potestà in ordine all'organizzazione, essendo la materia delegiferata, può definirsi generale. Ulteriore conseguenza logica di detta classificazione sarà l'ampiezza dei limiti della normazione secondaria dell'ente locale.

14. **In ordine al procedimento per l'adozione degli statuti**, in questa sede, appare opportuno limitarsi ad alcune osservazioni circa il rapporto con l'organo di controllo e le conseguenze dell'eventuale mancata approvazione entro il termine previsto dall'articolo 59, comma 1.

L'autonomia riconosciuta al comune e alla provincia implica inevitabilmente di giungere alla conclusione che il sistema giuridico neo configurato limita l'azione dell'organo regionale di controllo al solo esame della legittimità come per ogni altra deliberazione. Il principio si estrapola collegando la precisa disposizione dell'articolo 4, comma 4 alle norme che disciplinano i modi e i limiti del controllo e in particolare all'articolo 46, commi 2 e 3.

È pur vero, però, che rimanendo in vigore temporaneamente la legge regionale 3 agosto 1977, n. 48, fino alla nuova normativa regionale sui controlli, nel Friuli-Venezia Giulia **gli statuti che venissero sottoposti al controllo rientreranno nell'articolo 22 della citata legge, in quanto atti di contenuto regolamentare** o di portata generale aventi tale natura.

14. Infine, interessante problema ermeneutico riguarda **l'ipotesi di mancata adozione dello statuto** oppure del non inserimento nello stesso di una questione obbligatoriamente demandata, entro la data del 13 giugno 1991, in virtù dell'articolo 59, comma 1 della legge 142/1990.

In ordine al quesito, **possono emergere due diverse e contrapposte tesi.**

La prima, fondata sulla considerazione che ipotesi sanzionatorie non risultano esplicitamente previste, reputa applicabile il principio generale del potere sostitutivo, riconfermato dall'articolo 48 della legge di riforma.

Altra tesi, del resto recepita pure dall'Ufficio Studi dell'ANCI nazionale, è del parere che nel caso de quo si verifichino le condizioni indicate dall'articolo 39, comma 1, lettera a), che comportano lo scioglimento del consiglio da parte del Presidente della Repubblica. In particolare, sarebbe applicabile il caso qualificato come "grave e persistente violazione di legge", atteso che lo statuto rappresenta l'atto fondamentale dell'ente locale.

Entrambe le tesi possiedono un interessante fondamento razionale e giuridico, ma anche possono far emergere dubbi plausibili.

Infatti, sarebbe giustificabile l'opinione di coloro i quali ritenessero l'ipotesi della grave e persistente violazione della legge non rientrante in una situazione omissiva, relativa poi ad un termine la cui natura perentoria è perlomeno dubbia se non proprio assente.

Di converso, è pure corretto evidenziare che l'intervento di un commissario ad acta porterebbe a cancellare l'autonomia normativa dell'ente in una materia ove l'opportunità e la discrezionalità politica sono da considerarsi prevalenti, per implicita consapevolezza dello stesso legislatore.

b) GLI ORGANI DEL COMUNE E DELLA PROVINCIA: COMPETENZE E PROCEDIMENTI ELETTORALI

1. Chiunque abbia preso mano ad una applicazione operativa della nuova normativa, si è certamente reso conto che le maggiori difficoltà interpretative sono dislocate tra le **norme del Capo X della legge**, e in specifico in ordine alla precisa determinazione di alcune ipotesi di competenze dei consigli.

Pertanto, appare importante dedicare alcune riflessioni ermeneutiche e dottrinali all'argomento in questione, suggerendo la seguente **ripartizione d'analisi:**

- **tipologia degli organi;**
- **principi generali circa le elezioni e le competenze;**
- **potestà normativa dell'ente in materia.**

2. Propedeutico, quindi, risulta **la individuazione delle varie forme di organi previsti** dalla legge 142/1990. Sebbene l'articolo 30 indica le sole figure tradizionali, dall'intera normativa di riforma emerge un sistema ben più complesso, che merita la dovuta attenzione, anche in virtù degli effetti collegati con la potestà statutaria di attribuzione di competenze agli stessi.

La configurazione di **una tipologia degli organi del comune** (e valga per analogia il riferimento anche alla provincia), comporta la estrapolazione di una prima classificazione, basata sulla natura dell'organo.

Da ciò si possono individuare **tre tipi di organi:**

- **organi istituzionali;**
- **organi atipici;**
- **altri organi.**

3. L'articolo 30 sopracitato permette di stabilire con precisione **la prima categoria di organi, da definirsi istituzionali necessari**, ovvero il Sindaco, la Giunta e il Consiglio. In ordine a tali organi, che rientrano nell'ordinamento rigido fissato dalla legge e quindi non derogabile, la medesima legge determina precisi limiti circa la ripartizione delle competenze, attribuendone alcune in forma propria ed esclusiva.

4. In particolare, **le competenze del Sindaco** sono le seguenti:

- **competenze proprie** stabilite dall'articolo 36, comma 1 (rappresentanza, convocazione e presidenza ordinaria del consiglio, convocazione e presidenza della giunta, sovrintendenza al funzionamento delle strutture burocratiche, esecuzione degli atti dell'ente, nomina rappresentanti nel caso di mancato esercizio da parte del consiglio, coordinamento orari esercizi commerciali e servizi pubblici);
- **competenze attribuite da leggi statali e regionali**, con relativa sovrintendenza all'espletamento delle funzioni attribuite o delegate, ai sensi dell'articolo 36, comma 2;
- **competenze attribuite in virtù della potestà statutaria**, ai sensi dell'articolo 35 e dello stesso articolo 36, comma 2;
- **attribuzioni in qualità di Ufficiale del governo**, ai sensi dell'articolo 38;
- **altre competenze o attribuzioni previste da altre norme della legge 142** (adesione e partecipazione agli accordi di programma [art. 27], proposta revoca e sostituzione assessori [art. 37]).

La suddivisione delle competenze del Capo dell'Amministrazione, oltre a permettere una analisi comparata anche dei modi di esercitazione delle stesse a seconda del tipo, illumina l'interprete in ordine ai canali lungo i quali le norme di legge successive si inseriranno e i limiti all'autonomia normativa dell'ente stesso.

5. **Le competenze della Giunta**, come è noto, sono determinate principalmente in via residuale, essendo divenuto tale organo competente in via generale degli atti non riservati ad altri organi.

Nella Circolare n. 8/1990 si è precisato il rapporto e il vincolo legislativo

SPECIALE RIFORMA AUTONOMIE

circa la ripartizione delle competenze tra consiglio e giunta.

In questa sede, ci si sofferma ad esaminare le singole ipotesi, che sono le seguenti:

- **competenze proprie** stabilite dall'articolo 35, seconda parte (riferire al consiglio annualmente sulla propria attività, attuare gli indirizzi generali del consiglio, svolgere attività propositiva e di impulso);
- **competenza residuale** ai sensi dell'articolo 35.

Da ciò, si evince tra l'altro l'orientamento che future attribuzioni affidate all'ente da successive leggi statali e regionali dovranno cercare di evitare di indicare precipuamente nella giunta l'organo competente ad esercitarle, per non intaccare lo spirito di autonomia stabilito con la legge 142/1990. In ogni caso la residualità senza ulteriore manifestazione di volontà dello statuto, porterà tali competenze nel novero degli atti adottabili dalla giunta.

6. In merito al **consiglio**, l'aspetto principale è che lo stesso sia divenuto **l'organo di indirizzo e di controllo politico-amministrativo, con una competenza tassativamente stabilita ex lege**. Circa l'ampiezza e le fattispecie, si rimanda alla Circolare n. 8/1990.

Il ribaltamento delle competenze e l'elencazione di cui all'articolo 32 comporteranno la necessità di attente valutazioni applicative, anche in quanto alcune ipotesi risultano tutt'altro che pacifiche.

In ogni caso, appare ragionevole stabilire **la priorità di un criterio d'approccio ermeneutico**, rappresentato dalla nuova natura attribuita al consiglio, quale organo di indirizzo e non più di gestore dell'ordinaria amministrazione.

Le competenze fissate dalla legge possono essere **classificate a seconda dell'ambito a cui si riferiscono** e precisamente:

- competenze in ordine all'autonomia normativa secondaria (statuti e regolamenti);
- competenze sull'organizzazione interna ed esterna dell'ente (si pensi oltre agli statuti, all'elezione degli organi di governo, alla disciplina del personale, ai consorzi etc.);
- competenze sull'indirizzo dell'attività dell'ente (vedasi i programmi, i bilanci, etc.);
- competenze sulla gestione ordinaria, e quindi ipotesi eccezionale (vedasi lettera m) dell'articolo 32);
- competenze sulla gestione straordinaria o sul controllo dei risultati (come la contrazione dei mutui o i conti consuntivi).

Un attento osservatore comprende perfettamente che la classificazione presentata permette di **individuare due gruppi, di cui uno è la regola, mentre l'altro l'eccezione** alla natura definita dal comma 1 dell'articolo 32 in ordine al consiglio. Infatti, solo le competenze sulla gestione ordinaria rientrano nel secondo gruppo, e quindi la loro previsione in capo al consiglio deve qualificarsi come eccezionale.

Questa dettagliata classificazione deve permettere anche di operare **una corretta applicazione delle norme ai casi specifici**, specialmente quelli di dubbia interpretazione.

L'orientamento di massima dovrà essere, anche in sintonia alle affermazioni delle relazioni e dei resoconti parlamentari e della stessa circolare ministeriale, **quello di non interpretare in maniera analogica o estensiva le attribuzioni fissate in capo al consiglio. In caso di dubbio, quindi, è da privilegiare la competenza residuale della giunta, atteso che la giustificazione dovrà essere operata solo per gli atti del consiglio, essendo quelli di giunta motivati indirettamente per via residuale.**

7. Oltre agli organi istituzionali, è lecito affermare che la legge 142/1990 presenta alcuni **organi atipici** che possono anche essere competenti per atti con rilevanza esterna.

La previsione trova il principale fondamento nell'articolo 35, che elenca detti organi atipici:

- **segretario comunale**: le cui competenze proprie sono fissate dagli articoli 51 e 52, oltre a quelle attribuibili con lo statuto;
- **dirigenti**: con situazione simili al segretario;
- **presidente dell'organo di decentramento**: con competenze proprie di rappresentanza (articolo 13), attribuzioni statali vicarie (articolo 38, comma 6), oltre alle competenze previste con lo statuto;
- **consiglio circoscrizionale**: con competenze proprie (articolo 13) ed ex statuto.

Lo statuto dell'ente, per effetto del più volte citato articolo 35, potrà disciplinare compiutamente la ripartizione delle competenze tra detti organi atipici e gli organi istituzionali quali il Sindaco e la Giunta, limitandosi a non derogare alle sole competenze e attribuzioni fissate dalla legge.

In altre parole, fuori dal limite suddetto, lo statuto sarà libero di determinare una ripartizione sua propria.

Ulteriore limite potrebbe essere individuato nella natura dell'atto da adottare, in quanto qualora risultasse evidente e necessaria una manifestazione di volontà complessa esternabile solo e soltanto da parte di un organo collegiale, lo statuto non potrà attribuirne la competenza ad organo monocratico.

8. Infine, è plausibile individuare **un'ultima classe residuale di organi non istituzionali necessari, ma obbligatori**, in parte atipici, in parte eccezionali, in parte ancora esterni all'ente.

In futuro probabilmente la dottrina approfondirà meglio la categoria, individuando forse dei sottogruppi o diverse classificazioni.

Per adesso appare sufficiente riunirle in via residuale, ricordando che alcune di queste figure possiedono caratteristiche peculiari e non tutta la dottrina in passato è stata univoca nelle valutazioni circa le ipotesi già previste nel previgente ordinamento.

Si fa chiaro riferimento a due ipotesi:

- **consigliere anziano**, a cui l'articolo 34, comma 5 ha attribuito in via straordinaria e tassativa alle sole elezioni del sindaco e della giunta, la competenza alla convocazione e alla presidenza delle adunanze;
- **revisori dei conti**, in forma di collegio o di singolo revisore ai sensi dell'articolo 57, che è organo esterno al consiglio.

Infine, possiedono un loro specifico ruolo istituzionale, in parte ampliato e valorizzato anche i **consiglieri** in quanto tali.

Infatti, oltre ad alcuni compiti come singoli (si pensi alle attribuzioni statali vicarie di cui al comma 6 dell'articolo 38 oppure alle competenze proprie di cui all'articolo 31), la legge 142/1990 ha stabilito che un gruppo determinato di consiglieri non solo possano (come già avveniva nel vecchio ordinamento) richiedere la convocazione del consiglio (art. 31, comma 7), ma risultano indispensabili per porre in essere il procedimento fondamentale dell'elezione del governo locale.

Così l'articolo 34, comma 3 prevede la sottoscrizione del documento programmatico e l'articolo 37 della mozione di sfiducia costruttiva.

9. Per completezza di analisi delle tipologie degli organi, si ricordi pure che varie disposizioni prevedono **organi eventuali**, come l'articolo 12 per

SPECIALE RIFORMA AUTONOMIE

i Municipi o l'articolo 26 per l'unione dei comuni.

10. **L'individuazione dei principi generali in materia**, in parte già anticipato, permette di deliberare in realtà gli spazi di autonomia normativa dell'ente e quindi si collega con l'ultimo ambito d'analisi.

In materia di organi di legge 142/1990 ha fissato precise norme alcune di regolamentazione riservata alla volontà legislativa, altre aventi natura di principi. Gli spazi lasciati liberi saranno colmati dalla produzione normativa secondaria dell'ente stesso attraverso lo statuto e precisi regolamenti.

È ragionevole **selezionare alcuni principi**, non derogabili, che emergono nella materia:

- **l'elezione contestuale con voto palese basata su un documento di programma, sia nell'ipotesi normale che nella mozione di sfiducia costruttiva, per cui la scelta della compagine governativa ha valore unitario e di trasparenza;**
- **la riserva di legge nella determinazione delle competenze del consiglio e la rigidità di ripartizione delle stesse tra i due organi collegiali;**
- **la prorogatio dei consigli, eliminando la sussistenza di un periodo di vacanza** (articolo 31, comma 3);
- **la definitiva qualificazione del ruolo istituzionale dei consiglieri, che come il sindaco e gli assessori hanno diritto di usufruire delle strutture dell'ente** (articolo 31, comma 5).

11. È chiaro, infine, che anche in questa sede valgono le osservazioni poc'anzi esternate sui limiti dell'attività statutaria e regolamentare del comune e della provincia.

Ciò detto, i settori che possiedono maggiore importanza sono:

- **la potestà di attribuire le competenze tra i vari organi**, nei limiti già detti, ai sensi dell'articolo 35;
- **la potestà di integrare le regole per l'elezione** del sindaco e della giunta, giusta previsione dell'articolo 34, comma 1;
- **la potestà di determinare il numero degli assessori oltre alla possibilità di scegliere cittadini non consiglieri comunali** (articolo 33);
- **la potestà di autoregolamentare i lavori del consiglio, la sua suddivisione in commissioni etc.** (articolo 31).

C) IL PERSONALE E I DIRIGENTI: UN RUOLO NUOVO E PIÙ INCISIVO

1. Uno dei principi radicali di riforma dell'ordinamento è esternato dall'articolo 51, comma 2, seconda parte della legge 142/1990 e ripreso sistematicamente da molte altre disposizioni.

Separare i compiti, i ruoli e le responsabilità tra organi elettivi e strutture amministrative, comporta non solo la precisa previsione di competenze al personale e soprattutto ai dirigenti, ma una riqualificazione del loro ruolo nell'economia della vita e dell'attività dell'ente locale.

2. Alcune **norme risultano immediatamente produttrici di effetti**, quali la qualificazione come sovrintendenza delle competenze del Capo dell'amministrazione (articolo 36) con le conseguenze sulla gestione dell'ente, oppure l'individuazione negli uffici dell'interlocutore dei consiglieri comunali e provinciali (articolo 31, comma 5).

Così pure hanno immediata applicazione l'articolo 58 in materia di responsabilità che rinvia alle norme valevoli per gli impiegati civili dello Stato, oppure la fattispecie di cui all'articolo 53, che individua una partecipazione attiva alla formazione del procedimento amministrativo attraverso l'emissione di pareri tecnici.

Altre disposizioni hanno, invece, natura programmatica e dovranno essere recepite nello statuto e nei regolamenti che si conformeranno ai principi della nuova legge.

Ciononostante, appare possibile presentare brevi osservazioni sul ruolo del personale degli enti locali.

3. **I dirigenti degli enti locali** diventano organi atipici dell'ente, competenti all'adozione di atti aventi efficacia esterna.

La previsione dell'articolo 51, comma 3, collegata con la norma dell'articolo 35, permette di affermare la possibilità di una organizzazione comunale o provinciale dove tutta una serie di atti anche di particolare importanza venga attribuita in capo a funzionari e non solo ad organi elettivi. Le conseguenze risultano a tutti evidenti sia sotto l'aspetto delle responsabilità che dell'autorevolezza e del potere che ne deriva.

Un tanto è coerente con la scelta operata dal legislatore nazionale, che ha voluto separare le responsabilità della strategia politica ed amministrativa (le scelte di opportunità e di indirizzo politico) dalle responsabilità in ordine alla gestione di tali strategie e alla individuazione degli strumenti operativi e tecnici più idonei al loro conseguimento.

Particolare rilevanza si esternerà anche nei rapporti tra istituzione e cittadini. Si pensi, a titolo esemplificativo, alle ipotesi del diritto d'accesso agli atti amministrativi, o alle strutture e ai servizi dell'ente (articolo 7), oppure alle forme di partecipazione degli interessati nel procedimento amministrativo (articolo 6).

4. Un ruolo ancora più rilevante, che sarà consolidato con l'emanazione di una nuova legge nazionale (articolo 52, comma 2), è attribuito al **segretario comunale e provinciale**, chiamato a svolgere principalmente compiti di alta direzione e di coordinamento.

In particolare, le attribuzioni spettanti agli stessi possono suddividersi in **quattro categorie**:

- competenze proprie ed esclusive;
- competenze solidali con i dirigenti;
- competenze sostitutive, in caso di strutture prive di certe figure professionali;
- ulteriori competenze previste dallo statuto.

Le competenze proprie ed esclusive sono essenzialmente:

- la sovrintendenza allo svolgimento delle funzioni dei dirigenti e il coordinamento della loro attività (articolo 52, comma 3;
- la cura dell'attuazione dei provvedimenti dell'ente, provvedendo agli atti esecutivi delle deliberazioni (idem);
- la responsabilità dell'istruttoria delle deliberazioni;
- la partecipazione attiva e dinamica, nel rispetto del proprio ruolo di organo non elettivo, alle riunioni del consiglio e della giunta (idem);
- l'emanazione del parere sotto il profilo di legittimità su tutte le proposte di deliberazione (articolo 53, comma 1);
- la partecipazione come componente di diritto nelle commissioni di disciplina (articolo 51, comma 10);
- le competenze mantenute in vita del vecchio regime, quali il diritto di rogito (articolo 64).

Le competenze del secondo gruppo sono le stesse previste per i dirigenti, con minime differenziazioni e con potestà regolamentare (articolo 51).

Qualora presso l'ente mancassero dirigenti o specifiche figure professionali, la legge ha stabilito che alcune **competenze a questi ultimi spettan-**

SPECIALE RIFORMA AUTONOMIE

PUBBLICAZIONI DELL'ANCI NAZIONALE
(Via dei Prefetti, 46
00186 ROMA
c/c postale 16423036)

ANCI RIVISTA

Mensile di dibattito, informazione e documentazione dell'Associazione Nazionale Comuni Italiani per i Comuni e le UU.SS.LL.

Abbonamento annuo
L. 156.000

ANCI NOTIZIE

Settimanale di informazione edito dall'Associazione Nazionale Comuni Italiani. Informa sui maggiori problemi ed avvenimenti di interesse delle Autonomie locali e sulle attività associative.

Abbonamento annuo
L. 63.000

ABBONATEVI
ALLA RIVISTA

«IL NUOVO COMUNE»

periodico quadrimestrale
dell'ANCI regionale

Abbonamento annuale L. 6.000
1 numero L. 2.000

Versamenti sul c/c postale
n. 16903338

ANCI
Sezione del Friuli-Venezia Giulia
Piazza XX Settembre, 2
Palazzetto Veneziano
Tel. 0432/21374
33100 Udine

ti passano in capo al segretario. Si pensi sia al parere nell'ipotesi stabilita dal comma 2, dell'articolo 53, oppure a tutta la previsione già citata dell'articolo 51.

Va da sé che lo statuto, atteso che il segretario non potrà svolgere di fatto tutte le attività che nell'ipotesi ottimale sono suddivise con altri funzionari dirigenti, sarà autorizzato a disciplinare peculiarmente alcune fattispecie.

Si pensi, a titolo di esempio, all'ipotesi della stipulazione dei contratti con un segretario che può anche avere il rogito. In questo caso le due figure dovranno per forza di cose essere tenute distinte e in assenza di dirigenti individuare nel Sindaco l'unico organo competente.

Infine, in virtù dell'articolo 35 lo statuto potrà affidare al segretario ulteriori compiti, anche con effetti esterni all'ente.

5. In questo scenario trova logica sistemazione la previsione di cui **all'articolo 53, circa i pareri**, su cui si rimanda alla compiuta analisi fatta nella più volte citata circolare del 25 giugno u.s.

d) IL REGIME TRANSITORIO

1. Al diritto transitorio sono state già dedicate in altre sedi ampie valutazioni. Correttamente, infatti, la circolare degli enti locali ha voluto approfondire compiutamente la problematica per le conseguenze fondamentali circa il regime giuridico esistente fino all'adozione dello statuto.

L'occasione che si presenta è, oggi, quella di **collegare tale regime transitorio con un principio radicalmente nuovo stabilito dalla legge 142/1990.**

Infatti, la delegiferazione della materia organizzatoria e l'attribuzione dell'autonomia normativa attraverso lo statuto sono il fondamento **del principio del superamento dell'uniformità normativa degli enti locali.**

Come è noto a tutti, una delle caratteristiche principali del previgente ordinamento era data da questa uniformità ed omogeneità normativa. In altre parole non trovava dimora nel diritto positivo l'esistenza contestuale e parallela di discipline diverse a seconda del singolo ente.

2. Questo principio della **pluralità normativa in materia organizzatoria** può essere collegato con la previsione di una **fase di prima sperimentazione stabilita nell'articolo 59**, comma 2, una fase – del resto – caratterizzata da un ulteriore elemento.

Infatti, mentre a regime dopo il 13 giugno 1991, il pluralismo normativo sarà relativo a fonti dello stesso grado e livello (normazione secondaria), **nel periodo transitorio potremmo avere un pluralismo relativo a fonti di livello diverso**, in quanto in un ente – che avrà già adottato lo statuto – varranno disposizioni di normazione secondaria, mentre in un altro ente – privo ancora dello statuto – varranno norme di origine legislativa.

Pertanto, la previsione di un diritto transitorio limitato nel tempo all'adozione degli statuti, introduce la possibilità che la durata dell'applicazione delle norme del previgente ordinamento sarà diversa da comune a comune a seconda del momento in cui lo stesso provvederà a dotarsi dello statuto, fissando la condizione risolutiva ad una manifestazione dell'autonomia dell'ente.

È la logica e coerente attuazione della scelta di delegiferare questa materia.

3. Circa il regime transitorio, rimandando alla dettagliata relazione contenuta nella Circolare, in questa sede corre l'obbligo di **precisare con esattezza il raggio d'azione.**

Pertanto, è possibile sintetizzare quanto segue:

- **sopravvivenza delle norme di natura organizzatoria (o relative a materie demandate allo statuto) previste nel regolamento del 1911 e nel TULCP del 1915 e 1934, con il limite della compatibilità (articolo 59, comma 2);**
- **sopravvivenza delle norme della finanza locale previgenti, sino all'approvazione della legge organica di riforma dell'ordinamento finanziario e contabile, con il limite della compatibilità (articolo 59, comma 5);**
- **previsione di un doppio regime per i consorzi e le forme associative, a seconda che siano previgenti alla legge 142/1990 o meno, con l'obbligo per i comuni e le province di adeguare le vecchie forme entro il 13 giugno 1992 (articolo 60, comma 1);**
- **previsione di una prorogatio per le circoscrizioni comunali nei comuni sotto i 30 mila abitanti (articolo 60, comma 2);**
- **deferimento nel tempo dell'applicazione delle norme innovative di principio in ordine alle comunità montane sino all'approvazione della legge regionale di attuazione (articolo 61, comma 2).**

SPECIALE RIFORMA AUTONOMIE

4. PARTE TERZA:

ALCUNE PROBLEMATICHE SPECIFICHE

Ultimo compito precipuo della presente relazione, che vuole avere natura tecnica, è quello di indicare una **possibile soluzione ad alcune problematiche emerse in sede di prima applicazione della legge 142.**

Si eviterà, nel contempo, di riprendere quelle questioni che hanno trovato compiuta soluzione nelle Circolari della Direzione regionale, per affrontare invece ulteriori questioni, che verranno anch'esse recepite.

a) Istituti di partecipazione

I diritti sanciti dagli articoli 6 e 7 della legge 142/1990, in ordine all'accesso agli atti amministrativi e all'accesso alle strutture ed ai servizi dell'ente, hanno natura programmatica di principi, che necessitano, pertanto, dell'adozione dello statuto e dei relativi regolamenti per trovare completa applicazione.

Di conseguenza, sino a tale obbligatorio adempimento, varranno le norme previgenti in quanto compatibili per effetto del fondamentale articolo 59, comma 2.

Da rilevare, invece, che il diritto dei consiglieri di ottenere dagli uffici tutte le notizie utili per l'espletamento del loro mandato, ha immediata attuazione in quanto la legge non ha subordinato tale diritto a nessun atto dell'ente, fino al punto di stabilire ex lege i limiti circa la segretezza delle informazioni medesime (articolo 31, comma 5).

b) Circoscrizioni comunali

Per le circoscrizioni comunali incompatibili con la disciplina dettata dall'articolo 13 della legge 142/1990, la norma finale e transitoria dell'articolo 60, comma 2, deve intendersi riferita a tutte le ipotesi di circoscrizione, sia quelle elette direttamente, che quelle elette in secondo grado dal consiglio. Pertanto, la proroga vale anche per le circoscrizioni nelle quali gli organi devono ancora essere eletti dai rispettivi consigli, che sono legittimati a provvedere.

c) Regolamenti locali precedenti alla legge 142/1990

È ragionevole dichiarare che i regolamenti adottati precedentemente all'entrata in vigore della legge 142/1990 mantengono la loro efficacia. Per effetto dell'articolo 59, comma 2, risulteranno abrogate ipso iure le sole disposizioni in contrasto con i principi fissati dalla legge di riforma.

Così, per esempio, le norme in materia di competenza degli organi per l'adozione di atti attuativi di regolamenti dovranno essere riconsiderati alla luce delle precise scelte del legislatore che ha ribaltato le competenze e inibito all'ente la possibilità di integrare quelle del consiglio.

d) Elezione del sindaco e della giunta

Atteso che l'articolo 34, comma 1, prevede espressamente che le modalità per l'elezione del sindaco e della giunta possano essere individuate non solo dalla legge 142/1990, ma anche dallo statuto, si evince che una serie di regole di funzionamento previgenti saranno applicabili in quanto compatibili. Si pensi, per esempio, al deposito degli atti 24 ore prima della seduta, ai sensi del Regolamento del 1911.

Inoltre, la presenza di più documenti programmatici implica la necessità di individuare una interpretazione che permetta di considerare una unica votazione la scelta tra gli stessi. Pertanto, solo il voto contestuale per appello nominale risulta la modalità percorribile.

e) Assessori effettivi e supplenti

La modificazione qualitativa degli assessori, per le giunte elette prima del 13 giugno 1990, è avvenuta ipso iure e pertanto da detta data l'organo sarà composto da un solo tipo di assessore con tutte le conseguenze che ne derivano per esempio in ordine ai quorum.

f) Surroga di assessori

La surrogazione di un assessore eventualmente cessato dall'incarico per qualsiasi causa, dovrà essere operata obbligatoriamente con le modalità fissate dall'articolo 37, comma 6, anche nel caso di ente che avesse un numero di assessori superiore al limite fissato dall'articolo 33, in quanto la giunta eletta prima dell'entrata in vigore della legge. Tra l'altro, si ricorda che la votazione dovrà essere palese.

g) Pareri di cui all'articolo 53

In ordine ai pareri previsti dall'articolo 53, è possibile affermare quanto segue, a integrazione della Circolare 8/90:

- le modalità per l'inserimento dei pareri nelle deliberazioni è lasciato all'autonomia dell'ente, potendosi considerare valide sia le ipotesi di semplice richiamato ampio nelle premesse della deliberazione, come la semplice allegazione all'atto stesso;
- detti pareri vanno motivati qualora fossero di contenuto negativo, così come spetterà all'organo elettivo giustificare l'eventuale determinazione in senso contrario ad un parere espresso;
- il parere circa la regolarità contabile dovrà essere espresso solo qualora il contenuto dell'atto deliberativo contenga argomenti di rilievo contabile;
- il parere di legittimità del segretario non potrà mai interferire o riguardare aspetti discrezionali o di opportunità o di merito, e pertanto sul documento programmatico nulla può essere eccepito avendo lo stesso natura esclusivamente di intenzione e non natura dispositiva.

h) Finanza locale

1. **Variazioni di bilancio e storni**

Si dovrebbe argomentare che gli storni, non avendo natura sostanziale, non possano essere ricompresi nelle variazioni di bilancio. Pertanto, la competenza a deliberare è in capo alla giunta.

2. **Contributi ad enti ed associazioni**

Anche la competenza in ordine ai contributi ad enti ed associazioni e della giunta, sia per il principio residuale sia per la conferma indiretta e sistematica che si può cogliere dall'articolo 45, comma 2, lett. b) della legge.

3. **Applicazione norme esercizio 1989**

Risulta evidente, sebbene pare siano emerse anche tesi diverse, che le norme finanziarie che stabiliscano termini o adempimenti innovativi non possano riferirsi all'esercizio 1989, in quanto la legge 142/1990 avrebbe così indirettamente effetto retroattivo.

Pertanto, i termini per l'adozione del bilancio e del conto si applicano con l'esercizio 1990.

4. **Altre questioni**

Per tutti gli aspetti non disciplinati dalla legge 142/1990 devono continuarsi ad applicare le norme precedenti a tale legge, ivi compreso il termine per presentare un mese prima la relazione previsionale e programmatica e lo schema di bilancio.

i) Personale degli enti locali

Alcune conseguenze immediate per il personale degli enti locali derivano dall'entrata in vigore della legge 142/1990, e in particolare il venir meno della competenza prefettizia (nella nostra regione del Presidente dell'organo regionale di controllo) di autorizzazione del personale a prestare opera retribuita all'esterno dall'ente.

SPECIALE RIFORMA AUTONOMIE

CONCLUSIONI

1. Con questa relazione si spera di aver sufficientemente risposto al bisogno e alle esigenze degli amministratori e degli addetti ai lavori.

L'impegno della Direzione regionale degli enti locali, di tutti i dirigenti e funzionari sarà caratterizzata sempre dalla massima disponibilità e puntualità.

Si cercherà, quindi, di fare del proprio meglio anche alla luce di quegli indirizzi che emergeranno ad opera di organi istituzionali di alto ed autorevole livello.

Siamo tutti di fronte ad una attività che necessità e necessiterà comunque di collaborazioni trasversali e integrate, di continui approfondimenti giuridici e pratici, di riflessioni ponderate ed attente, affinché il servizio possa risultare non solo utile ma rispondente sempre al reale bisogno degli enti locali.

In questa impresa si potranno raggiungere gli obiettivi prefissati solo attraverso un rapporto di fiducia e di collaborazione tra tutti i soggetti interessati, e pertanto questa Direzione, nel ribadire il proprio impegno, rivolge a tutti gli amministratori e funzionari l'invito genuino e sincero di essere anima critica e corresponsabile di questo lavoro.

dott. Gaetano Barbi
Direttore regionale degli enti locali

Lo Stato accorpa i piccoli Comuni

Nella provincia udinese si passerebbe da 137 ad una cinquantina di Comuni. La «fusione» compensata da maggiori contributi

UDINE — La nuova legge di riforma delle autonomie locali, ... recentemente, prevede straordinari ai Comuni con ne inferiore ai 5000 abitan accorpino. Si tratta di s che per dieci anni, dopo l'e sione, arriveranno com ai contributi ordi...

E' un... pi... pi...

...na ci sono oggi 21... per una popolazi... con...siva che si aggira intorno milione 200 mila cittadini. Ben Comuni sono sotto i 3000 abitanti. tre la metà dei Comuni (137) è in vincia di Udine, ma solo 8 supera 10 mila cittadini (21 in regione)

Più precisamente, 27 Comuni u si sono sotto i mille abitanti, 59 tra i 1000 e i 3000, 24 tra i 3000 ed i 5000.

Se la legge di riforma agisse d'imperio sarebbero destinati a scomparire 110 Comuni per essere trasformati nuove aggregazioni, tutte ... ogni caso del ... una...

...di... na ... i ... Ci ...ne, culturali, ...prattutto politiche che ...ento fanno ritenere impossibile anche una sola fusione».

Gli amministratori di Ligosullo, il ...

L'on. I Ruda la l che l'impa senso ...le fus ...corp perc...

ai Comuni più autonomia

PALUZZA. Dalla Carnia no alla fusione dei comuni

Gli amministratori Dc dell'Alto But e della Val Calda hanno esaminato la legge sull'ordinamento delle autonomie locali. All'incontro erano presenti il vicesindaco di Ravascletto, Gonano, l'ing. Carpenedo, della 1. commissione regionale, i sindaci di

PROPOSTA DI PALADIN

«Rivediamo lo statuto»

Saranno molte le norme da rivedere

In commissione la nuova legge sugli enti locali

Giovar

DIBATTITO IN COMMISSIONE - PRIME PROPOSTE

Paladin propone la gradualità nella revisione dello statuto

«Ridurre i Comuni»

...sultano alla prova dei ...itive proprie per l'uten-

Maccanico: ogni riforma attraverso le autonomie

Nelle Valli del Natisone OK del Psi, contraria la Dc

L'Anci contro i tagli agli investimenti dei Comuni

...e non concede mutui

La riforma delle autonomie locali illustrata dal relatore Giuseppe Guzzetti

Più potere ai nuovi sindaci

SPECIALE RIFORMA AUTONOMIE

ANCI notizie
SETTIMANALE DELL'ASSOCIAZIONE NAZIONALE DEI COMUNI ITALIANI
n. 21

Il testo della Legge 8 giugno 1990, n. 142 (G.U. n. 135 del 12 maggio 1990) è stato pubblicato sul n. 21 di ANCI-NOTIZIE, il settimanale d'informazione dell'associazione.

LA CIRCOLARE 15/6/1990 DELLA DIREZIONE REGIONALE ENTI LOCALI

LEGGE 8 GIUGNO 1990, N. 142, SULL'ORDINAMENTO DELLE AUTONOMIE LOCALI

Precisazioni urgenti.

Circolare prot. 955/1.3.2. del 15/6/90

Nel fare seguito alla nota pari oggetto n. 605/1.3.12 in data 12 giugno 1990, appare di estrema importanza precisare quanto segue in ordine all'immediata applicazione della nuova normativa, assicurando che tra breve la Direzione regionale predisporrà un ventaglio più ampio di precisazioni e direttive:

a) **il termine per l'elezione dei sindaci, dei presidenti delle province e delle giunte,** che dovrà avvenire con un unico atto a votazione palese all'interno dell'approvazione del documento programmatico, in applicazione del combinato disposto degli articoli 34 e 59, comma 2, limitatamente alle amministrazioni locali rinnovate nelle elezioni del 6 maggio u.s., decorre dalla data di entrata in vigore della legge e cioè **dal 13 giugno 1990.**

Pertanto, la convocazione e l'elezione, qualora non siano già costituiti gli organi di governo alla data di cui sopra, dovranno essere adottati con le modalità stabilite dall'articolo 34.

Si ricorda che il termine anzidetto ha natura perentoria, e quindi le operazioni di elezione dovranno avvenire entro 60 giorni, **sotto pena dell'applicazione dell'articolo 39, comma 1, lettera b), n. 1 della legge in argomento.**

Gli atti adottati precedentemente all'entrata in vigore della legge n. 142, relativi al procedimento di convocazione sono da ritenersi pienamente validi, in virtù del principio generale del *"tempus regit actum"*;

b) **in merito alla attività di controllo sugli atti degli enti locali,** in virtù dell'articolo 1, comma 2 della legge, rimane in vigore l'intera normativa regionale approvata con la legge 3 agosto 1977 n. 48, fino alla data di approvazione di una nuova legge in materia da parte della Regione. Pertanto, tutti gli istituti connessi con l'attività di cui sopra, anche inseriti in altre sedi dell'articolato (vedasi per esempio articolo 34, comma 7) rimangono disciplinati dalla sopracitata legge regionale n. 48;

c) si pone all'attenzione l'urgenza del puntuale rispetto di quanto previsto nell'articolo 32, comma 2 lettera n) e dell'articolo 36, comma 5 circa **la nomina dei rappresentanti dell'ente presso altri organismi operanti nell'ambito del rispettivo territorio ovvero da essi dipendenti o controllati.**

I termini di 45 giorni per il consiglio e di 15 giorni per il sindaco si intendono di natura perentoria;

d) dal 13 giugno 1990 si deve applicare la normativa di cui al Capo X, e in particolare **le disposizioni circa le competenze tra i diversi organi,** ricordando la tassatività dell'elenco di cui all'articolo 32 della legge. Pertanto per effetto anche dell'art. 35, dall'entrata in vigore della legge 8 giugno 1990 n. 142, tutti gli atti non riservati espressamente dalla legge al consiglio sono di competenza della giunta.

Quindi, non è più ammissibile né la delega alla giunta né l'assunzione dei poteri in via d'urgenza, eccezion fatta per le variazioni di bilancio.

Circa le commissioni previste obbligatoriamente da altre leggi, dovranno essere deliberate dal consiglio qualora le stesse leggi lo prevedano esplicitamente, mentre in caso contrario la competenza è della giunta;

e) infine, si pone all'attenzione delle Amministrazioni locali l'importanza e l'estremo rilievo pratico dell'articolo 59, comma 2, che stabilisce **un diritto transitorio sino all'approvazione degli statuti.**

L'Assessore regionale agli enti locali
Dario Barnaba

SPECIALE RIFORMA AUTONOMIE

LA CIRCOLARE PERIODICA N. 8/90 DEL 25/6/1990 DELLA DIREZIONE REGIONALE ENTI LOCALI

CIRCOLARE SPECIALE N. A1
SULLA LEGGE 8 GIUGNO 1990 N. 142

IN MATERIA DI ORDINAMENTO DELLE AUTONOMIE LOCALI

Indice Sommario

PREMESSA

PARTE PRIMA

A) ASPETTI FONDAMENTALI DELLA LEGGE DI RIFORMA
B) POTESTÀ STATUTARIA
C) ISTITUTI DI PARTECIPAZIONE
D) GLI ENTI LOCALI IN PARTICOLARE: IL COMUNE E LA PROVINCIA
E) LE AREE METROPOLITANE
F) LE COMUNITÀ MONTANE
G) GLI STRUMENTI DEGLI ENTI LOCALI: I SERVIZI E LE FORME ASSOCIATIVE
H) ORGANI DEL COMUNE E DELLA PROVINCIA
I) IL CONTROLLO SUGLI ENTI LOCALI
L) UFFICI, PERSONALE E RESPONSABILITÀ
M) FINANZA LOCALE
N) DISPOSIZIONI FINALI E TRANSITORIE

PARTE SECONDA

A) PRECISAZIONI GENERALI IN ORDINE ALLE QUESTIONI PROBLEMATICHE
B) DIRITTO TRANSITORIO
C) LIMITI ED ESERCIZIO DELLA POTESTÀ STATUTARIA E DETERMINAZIONE DELLE ATTRIBUZIONI AGLI ORGANI
D) COMPETENZE DEI CONSIGLI E DELLE GIUNTE
E) ALTRE QUESTIONI

CONCLUSIONI

Triglia (Anci): «In Comune entra la logica di impresa»

«Rifare il Palazzo»

MILANO — Il rafforzamento dei poteri dell'esecutivo e l'introduzione di una disciplina sui dirigenti che renderà i Comuni aperti alla logica di impresa sono i motivi di grande soddisfazione per il presidente dell'Anci, Riccardo Triglia. Buona parte degli emendamenti al disegno di legge di riforma delle autonomie locali sono stati suggeriti e proposti proprio dall'Associazione dei Comuni al Senato, dove da martedì il provvedimento sarà al vaglio dell'aula.

«Sì, sono soddisfatto — commenta il senatore Triglia — perché la semplificazione delle norme sui consigli comunali rende più forte e responsabile qualsiasi maggioranza. È l'inizio di un nuovo clima in cui si abbandoneranno le soluzioni compromissorie.

ENTI LOCALI

La nuova legge aumenta il potere dei funzionari

Anci: «Enti locali più autonomi»

Nelle Province i decimali non regalano un assessore

Nuove disposizioni per gli amministratori locali

La riforma cambia i conti del Comune

CIRCOLARE DELLA DIREZIONE REGIONALE DEGLI ENTI LOCALI SULLA LEGGE 8 GIUGNO 1990, N. 142 DI RIFORMA DELL'ORDINAMENTO DELLE AUTONOMIE LOCALI

N. A1 del 25.06.1990

PREMESSA

1. Sul Supplemento ordinario della **Gazzetta Ufficiale della Repubblica del 12 giugno 1990 è stata pubblicata la nuova legge** 8 GIUGNO 1990 n. 142 **di riforma dell'ordinamento delle autonomie locali**, la cui approvazione, in attuazione di un preciso dettato costituzionale, **rappresenta un momento fondamentale per la storia degli enti locali** del nostro Paese.

Il testo in esame, presentato dal Governo, è stato oggetto di una serie di modifiche anche sostanziali durante il lungo iter parlamentare, risultando **definitivamente licenziato** in data 7 giugno 1990.

2. **La legge è entrata in vigore il giorno successivo alla sua pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale, e quindi il giorno 13 giugno 1990**, per esplicito richiamo dell'articolo 65.

3. In data 7 giugno 1990, **il Ministero dell'Interno ha diramato la Circolare n. 17102/127/1**, contenente una prima ampia presentazione della legge in argomento.

Dopo la prima lettera circolare in data 15 giugno 1990 che questa Direzione regionale ha inviato, concernente alcuni quesiti urgenti, si è reputato utile e necessario elaborare una prima circolare interamente dedicata alla legge 142/1990, suddivisa in due parti:

SPECIALE RIFORMA AUTONOMIE

- presentazione del testo legislativo;
- esame e risoluzione di varie questioni di natura interpretativa.

PARTE PRIMA

A) ASPETTI FONDAMENTALI DELLA LEGGE DI RIFORMA

1. Innanzitutto, è necessario inquadrare la nuova normativa all'interno della **gerarchia delle fonti**, anche per l'esplicito richiamo fatto dall'articolo 1, comma 3.

La riforma, infatti, ha **natura di legge quadro e ai sensi dell'articolo 128 della Costituzione** si definisce come legge generale che fissa i principi fondamentali dell'ordinamento comunale e provinciale, tra cui il ruolo dell'ente locale che "caratterizza la sua funzione per l'erogazione e l'organizzazione dei servizi" (cfr. Relazione della I Commissione Senato della Repubblica).

Si tratta, in altre parole, di una legge che contiene norme di principio, ma anche disposizioni non aventi tale natura.

Tutta una serie di principi avranno attuazione in successive leggi ordinarie, rappresentando il provvedimento in questione il punto di partenza della complessiva riforma.

2. Altra questione pregiudiziale, collegata a quanto sopra, è data dal **rapporto tra detta normativa generale e la potestà delle Regioni a statuto speciale come il Friuli-Venezia Giulia.**

In proposito l'articolo 1, comma 2, dichiara esplicitamente che **le norme della legge, qualora fossero incompatibili con le attribuzioni previste dallo statuto di autonomia e dalle relative disposizioni di attuazione, non si applicheranno in questi territori.**

3. La legge in argomento si **articola in sedici capi e in 65 articoli**, e contiene numerosi rinvii a future leggi o attività regionali, che dovranno disciplinare fattispecie particolari o adeguare gli istituti giuridici esistenti alle proprie realtà territoriali.

4. Per avere una visione generale, è sufficiente ricordare che i primi tre capi sono dedicati ai **principi generali**, all'**autonomia statutaria** e agli istituti di partecipazione.

Nei capi IV, V, VI e IX sono regolati i **singoli tipi di enti locali**, mentre nel capo X si disciplinano **gli organi.**

Due capi, il VII e l'VIII sono dedicati **ai servizi** e alle **forme associative e di cooperazione**, mentre i capi XI e XII trattano del **controllo sia sugli organi che sugli atti.**

Inoltre, il capo XIII riguarda **gli uffici e il personale**, mentre il successivo stabilisce norme in **materia di finanza locale** e il XV tratta della **responsabilità degli amministratori e del personale**

Infine, un intero capo, il XVI, è dedicato a **disposizioni finali e transitorie** di estremo rilievo.

5.La legge – nel fissare principi generali in materia di ordinamento delle autonomie locali – stabilisce **il principio che le comunità locali si ordinano in comuni e province, con autonomia a loro riconosciuta che è politica, normativa ed organizzativa**, e in particolare statutaria e finanziaria (articolo 2, comma 4).

Appare interessante e di estrema importanza rilevare che, ai sensi del citato articolo 2, il comune è l'unico ente che rappresenta la comunità locale e gli interessi della stessa, mentre la provincia, il cui **ruolo viene rivalutato** soprattutto come ente intermedio e come soggetto di programmazione, è chiamata a curare gli interessi stessi e a promuovere lo sviluppo della comunità provinciale.

Tale fondamentale principio diventerà rilevante anche ai fini della precisa determinazione delle funzioni dei due diversi enti ai sensi degli articoli 9 e 14 della legge 142.

6. Di notevole rilievo appare l'articolo 3 che regola i **rapporti tra le regioni e gli enti locali**, prevedendo una serie di rinvii a leggi regionali che dovranno essere oggetto di particolare attenzione.

7. Prima di entrare nel merito delle singole problematiche, corre l'obbligo, con estrema sintesi, di **elencare gli aspetti o gli istituti che possiedono maggior rilievo**, anche alla luce delle innovazioni che vengono apportate alla previgente normativa.

a) La **potestà statutaria** del comune e della provincia rappresenta la "chiave interpretativa e di lettura" dell'intera riforma, ponendo gli enti di fronte a scelte fondamentali dirette anche al superamento dell'omogeneità e dell'uniformità dei comuni (articoli 4 e seguenti).

b) Le **forme di partecipazione popolare** all'attività degli enti locali, quali la valorizzazione delle associazioni, la tutela di situazioni giuridiche soggettive particolari, le forme di consultazione della popolazione e i referendum, il diritto d'accesso agli atti e alle informazioni di cui gli enti sono in possesso, e la possibilità di istituzione del difensore civico sono dirette a migliorare i rapporti con i cittadini (articoli 6 e seguenti).

c) Di particolare rilievo risulta la **determinazione**, operata dall'articolo 9, **delle funzioni dei comuni per settori organici**, seguendo l'esempio del DPR 616/1977, cioè in tre grandi ripartizioni, stabilendo anche il criterio residuale per tutte le funzioni che riguardino la popolazione e il territorio comunale.

d) Sono previste una serie di disposizioni dirette a favorire una nuova e meno frastagliata **articolazione territoriale dei comuni**, per diminuire il numero e superare l'esistenza di microenti. Vedasi a tale proposito la facoltà concessa alla regione dall'articolo 11, comma 2, **l'istituto dell'unione dei comuni** di cui all'articolo 26, etc.

e) Collegato con quanto sopra, esiste la previsione di una realtà locale nuova, cioè **i municipi** di cui all'articolo 12.

f) Una tra le principali e più controverse innovazioni è l'introduzione delle **aree metropolitane** previste dall'intero capo VI.

g) Le **comunità montane** "si caratterizzano sempre più come comune montano che ricompone il polverizzato tessuto comunale della montagna", anche grazie alla possibilità di trasformarsi in unione di comuni (articoli 28 e seguenti).

h) Interessante risulta la nuova regolamentazione circa **gli strumenti che gli enti locali possono utilizzare per la gestione dei servizi pubblici**, tra cui risalta l'istituto ex novo dell'**istituzione**, previsto dall'articolo 22.

i) Ulteriore novità è data dalla scelta di **abolire i comprensori** e le associazioni intercomunali, riproponendo l'**istituto del consorzio** (articolo 25).

l) Particolare interesse possiedono le norme **in materia di organi**, con alcune innovazioni importanti quali **una diversa distribuzione delle competenze tra consiglio e giunta, la composizione di queste ultime, le procedure di elezione e la mozione di sfiducia costruttiva** (articoli 30 e seguenti).

m) Assumono rilievo **le disposizioni sul controllo degli atti e quelle sul controllo degli organi** (articoli 39 e seguenti e articoli 41 e seguenti).

n) Infine, si ricordano **le norme in materia di finanza locale** (articoli 54 e seguenti) e le **disposizioni transitorie** (articoli 59 e seguenti) che prevedono una serie di termini differenziati e di incombenze di particolare rilievo.

SPECIALE RIFORMA AUTONOMIE

8. In sintesi appare ragionevole affermare che ***la legge di riforma dell'ordinamento degli enti locali trova fondamento in particolar modo:***

- ***nell'attuazione di una reale ed effettiva autonomia concessa ai comuni e alle province attraverso l'istituto dello statuto.***
- ***nella separazione delle competenze tra organi elettivi e strutture burocratiche,***
- ***nella riqualificazione del consiglio quale organo di indirizzo e di controllo politico amministrativo.***

B) POTESTÀ STATUTARIA

1. **La chiave di lettura e di interpretazione della riforma è l'autonomia statutaria per rompere l'omogeneità e l'uniformità normativa dei comuni.**

Certamente la buona riuscita di questa radicale e qualificante innovazione sarà data dalla capacità di una attuazione differenziata e ragionata, con l'ausilio di tutti quei soggetti che concorreranno a contribuire in questa importante attività.

2. I comuni e le province, attraverso **l'adozione dello statuto** entro un anno dall'entrata in vigore della legge, **sono chiamati a determinare tutta una serie di norme fondamentali** sia in attuazione obbligatoria ex lege, sia come facoltà concessa per regolare istituti o aspetti in maniera peculiare alla propria realtà.

Con **i regolamenti**, l'ente detterà ulteriori disposizioni particolari relative a singole materie o aspetti, **nel rispetto della legge e dello statuto (articolo 5).**

3. In proposito hanno rilievo, innanzitutto, gli **articoli 4 e 5**, relativi anche alla potestà regolamentare, con cui si stabiliscono le procedure per l'adozione, il controllo e la pubblicazione di detti statuti, e si prevedono le **materie fondamentali *dell'organizzazione dell'ente*** sulle quali lo statuto dovrà dettare norme e che sono:

- **le attribuzioni agli organi;**
- **l'ordinamento degli uffici e dei servizi pubblici;**
- **le forme di collaborazione tra enti;**
- **le forme di partecipazione popolare e di decentramento;**
- **il diritto d'accesso dei cittadini alle informazioni e ai procedimenti amministrativi.**

La competenza all'approvazione degli statuti e dei regolamenti è del consiglio comunale o provinciale (articolo 32).

Per l'approvazione degli statuti, inoltre, sono previste procedure particolari e complesse con maggioranze qualificate (articolo 4, comma 3).

4. **Altre norme**, che di seguito si elencano, **rinviano alla potestà statutaria** o precisano l'oggetto di tale potestà:

- **la disciplina dei rapporti tra le associazioni e il comune** (articolo 6, comma 1);
- **le modalità per le forme di partecipazione degli interessati in ordine all'adozione di atti amministrativi** (articolo 6, comma 2);
- **la previsione di forme di consultazione della popolazione e di procedure per istanze o altro** (articolo 6, comma 3);
- **la possibilità di prevedere l'istituto del referendum consultivi** (articolo 6, comma 3);
- con regolamento, prevedere le modalità di accesso e di pubblicità degli atti ai cittadini e anche alle associazioni (articolo 7);
- **la possibilità di istituire il difensore civico** (articolo 8);
- **la disciplina dell'elezione degli organi dei municipi e le loro funzioni** (articolo 12);
- **l'organizzazione, le funzioni e, nei comuni dove non sussista l'obbligo, anche la possibilità di istituire le circoscrizioni di decentramento comunale** (articolo 13);
- **la possibilità per le province di suddividere il territorio in circondari** (articolo 16);
- **l'adozione di specifici statuti per le aziende speciali e per le istituzioni** (articolo 23)
- **la previsione delle modalità di nomina e revoca degli amministratori delle aziende speciali e delle istituzioni** (articolo 23, comma 3);
- **l'adozione di specifici statuti per i consorzi** (articolo 25);
- con regolamento, oltre che con atto costitutivo, di disciplinare l'unione dei comuni (articolo 26);
- **l'autonomia statutaria per le comunità montane** (articolo 28);
- con regolamento, la possibilità di prevedere sedute del consiglio e delle commissioni non pubbliche (articolo 31, comma 8);
- **la possibilità di prevedere la costituzione di commissioni all'interno dei consigli comunali o provinciali** (articolo 31, comma 4) e relativo regolamento;
- **la possibilità di prevedere l'elezione ad assessore di cittadini non facenti parte del consiglio** (articolo 33, comma 3);
- **la possibilità di prevedere la revoca o la sfiducia costruttiva degli amministratori di aziende speciali o di istituzioni dipendenti** (articolo 37, comma 8);
- con appositi regolamenti, di disciplinare le materie relative agli uffici e al personale, compreso quello dirigenziale (articolo 51);
- **la previsione delle modalità** in ordine **alle presidenze delle commissioni di gara e di concorso, alla responsabilità sulle procedure d'appalto e di concorso e alla stipulazione dei contratti** (articolo 51, comma 3);
- **la possibilità della copertura di posti di responsabili** dei servizi o degli uffici **con contratti a tempo determinato o del conferimento di incarichi di direzione a personale esterno** (articolo 51, commi 5 e 6);
- con regolamento, la eventuale possibilità di prevedere collaborazioni esterne ai sensi dell'articolo 51, comma 7;
- con regolamento, l'istituzione delle commissioni di disciplina (articolo 51, comma 10);
- **la possibilità di prevedere un vicesegretario comunale o provinciale** (articolo 52, comma 4);
- **la previsione della disciplina del collegio dei revisori dei conti** (articolo 57, comma 5);
- **la possibilità di prevedere forme di controllo economico interno della gestione** (articolo 57, comma 9).

5. **Lo statuto dovrà essere deliberato entro un anno dall'entrata in vigore della legge** ai sensi dell'articolo 59 comma 1, e fino a quella data le materie demandate a tale statuto saranno disciplinate dalle norme vigenti prima dell'entrata in vigore della riforma, *in quanto compatibili*, anche se esplicitamente abrogate ai sensi del successivo articolo 64.

Entro il medesimo periodo, gli enti sono chiamati ad adottare anche due fondamentali regolamenti e cioè quello di contabilità e quello per la disciplina dei contratti.

Inoltre, **in via transitoria** fino a tale approvazione, il numero massimo di assessori sarà quello indicato dall'articolo 33, mentre le norme sull'elezione dei sindaci, dei presidenti e della giunta si applicano immediatamente.

SPECIALE RIFORMA AUTONOMIE

Una norma transitoria stabilisce per gli enti che hanno rinnovato i propri consigli il 6 maggio 1990, il termine perentorio per l'elezione del governo locale dall'entrata in vigore della legge (articolo 59, comma 3).

6. Dall'articolata normativa sopra presentata, si evince **la rilevanza istituzionale dell'autonomia statutaria.**

Con lo statuto l'ente comunale e provinciale verrà a compiere il principale atto di volontà circa la natura specifica del proprio ruolo peculiare, nei limiti dei principi fissati dalla legge.

Atteso il valore – già evidenziato – di legge generale di principi, è constatata la scelta del legislatore di una normativa non eccessivamente consistente, è possibile individuare due ambiti di limitazione per **il comune e la provincia nell'esercizio di questa autonomia statutaria:**

a) *limite in ordine alla natura della norma statutaria*, in quanto lo statuto stabilisce determinate regole "nell'ambito dei principi fissati dalla legge". A tal proposito si rimanda alla esplicita affermazione contenuta nella circolare ministeriale in base alla quale **"la potestà statutaria dovrà conformarsi ai consolidati principi generali dell'ordinamento giuridico";**

b) *limite in ordine all'oggetto e all'ampiezza della materia da regolare*, in quanto gli enti possono **disciplinare le questioni non regolate dalla legge in merito agli istituti demandati a tale potestà.** Ciò risulta palesemente confermato dalla Circolare ministeriale citata (capitolo 2) che individua nello statuto una "nuova fonte del diritto per l'ordinamento degli enti locali con la finalità di limitare al minimo le previsioni legislative sull'organizzazione dell'ente". In altre parole, gli enti locali potranno deliberare con lo statuto su ogni materia, con esclusione delle sole questioni vietate esplicitamente o implicitamente dalla legge in esame o da altre disposizioni o ancora dai principi generali dell'ordinamento.

Gli statuti **non abbisognano di omologazione, diventando esecutivi per effetto della pubblicazione speciale sul Bollettino Ufficiale della Regione** ai sensi dell'articolo 4, comma 4, dopo trenta giorni da tale pubblicazione.

7. Nell'ambito dei principi generali del nuovo ordinamento delle autonomie locali, **lo statuto assume una particolare valenza normativa**, integrando altresì le fonti giuridiche tradizionali con sostanziale valore esterno e generale.

Le norme stabilite dagli statuti, nel configurare un complesso di natura regolamentare, acquistano la natura di espliciti riferimenti per l'esercizio del controllo di legittimità da parte degli organi regionali.

In virtù del disposto di cui all'**articolo 46, comma 2**, infatti, la verifica della conformità dell'atto deliberativo – che si manifesta con il controllo – deve effettuarsi in relazione a due specifiche tipologie di norme, quelle di legge e quelle statutarie.

C) ISTITUTI DI PARTECIPAZIONE POPOLARE

1. **Il capo III** della riforma in argomento si occupa interamente degli **istituti di partecipazione dei cittadini alla vita e alla gestione dell'ente e della comunità locale.**

Un reale mutamento di rapporti tra i cittadini e le istituzioni, rinviando alla potestà statutaria, appare l'obiettivo perseguito, attraverso due linee di fondo:

- **la previsione di alcuni istituti tipici o di forme ex lege obbligatorie;**
- **una generica e ampia potestà per le autonomie locali di intraprendere itinerari di partecipazione** sia dei singoli che delle associazioni, **attraverso le forme che saranno reputate più adatte.**

2. Appare ragionevole estrapolare le fattispecie e gli ambiti sui quali questa partecipazione dovrebbe manifestarsi:

a) innanzitutto, i comuni sono chiamati ai sensi dell'articolo 6, comma 1, a **valorizzare le libere associazioni**, regolandone i rapporti con lo statuto comunale e a **promuovere organismi di partecipazione;**

b) gli enti locali hanno **l'obbligo**, sempre attraverso il fondamentale strumento statutario, **di prevedere forme di partecipazione degli interessati all'adozione di atti che incidono sulle loro situazioni soggettive;**

c) ulteriore **obbligo** consiste nel prevedere con lo statuto opportune ed adatte **modalità di consultazioni popolari di varia natura**, le cui forme sono lasciate ad una libera scelta ed autonomia dell'ente, suggerendo in particolare **l'istituto del referendum consultivo;**

d) sempre con lo statuto devono prevedersi idonee **procedure per l'ammissione di petizioni, istanze e proposte** di cittadini singoli o associati, con la garanzia di un esame tempestivo delle stesse da parte degli organi locali competenti;

e) l'articolo 7, commi 1 e 2, risultano dedicati alle **azioni popolari e ai ricorsi dei cittadini**, stabilendo l'integrazione del contraddittorio nei confronti del comune con atto del giudice;

f) di particolare interesse, recuperando quanto già prefigurato con la legge 8 luglio 1986, n. 349, si ribadisce **il diritto di accesso e di informazione dei cittadini** agli atti degli enti locali e l'accesso alle strutture e ai servizi da parte delle organizzazioni di volontariato e delle associazioni in genere (articolo 7, commi 3, 4, 5);

g) subendo diverse modifiche, soprattutto circa l'ambito di obbligatorietà, nel corso dell'iter legislativo, **il difensore civico** risulta una interessante innovazione, del resto già sperimentato da alcuni enti locali.

3. La genericità di alcune previsioni, come già evidenziato, implicherà la possibilità per gli enti locali di individuare forme e modi peculiari e nuovi nel rispetto dei principi generali e anche in questa materia, **grande rilievo assumerà la potestà statutaria.**

D) GLI ENTI LOCALI IN PARTICOLARE: IL COMUNE E LA PROVINCIA

1. Rispettivamente **il Capo IV e il Capo** V dettano norme generali in ordine all'ordinamento del comune e della provincia, rimandando al Capo X in un contesto unitario la disciplina circa gli organi di detti enti.

2. Come si è già sottolineato, il legislatore nazionale ha ripreso **il criterio** seguito **dal DPR 616/1977 in relazione alla delimitazione delle funzioni spettanti al comune**, criterio del resto fatto proprio anche dal legislatore regionale da ultimo con la legge 9 marzo 1988 n. 10, più comunemente conosciuta come legge sul decentramento.

Il modello di ripartizione nei settori organici dei servizi sociali, dell'assetto ed utilizzazione del territorio e dello sviluppo economico si combina con **l'ulteriore criterio generale secondo il quale al comune spettano tutte le funzioni non attribuite ad altri soggetti dalla legge, qualora riguardino la popolazione e il territorio comunale** (articolo 9, comma 1).

La formula prescelta, oltre a consentire una flessibilità nella determinazione progressiva delle competenze, permette di dichiarare, in maniera eloquente e palese, che l'ente comune rappresenta l'interlocutore principale e

privilegiato per l'esercizio delle funzioni amministrative locali.

3. Dopo aver ribadito i compiti del comune per **i servizi di competenza statale** con l'articolo 10, sono previste disposizioni particolari – che coinvolgono direttamente anche le regioni – in ordine alle **circoscrizioni territoriali dei comuni stessi** (articolo 11).

Una serie di norme, infatti, alcune anche situate in altre sedi del testo legislativo, appaiono dirette a individuare e a favorire **una diversa articolazione territoriale dei comuni**, che risulta eccessivamente frammentaria e frastagliata. Senza scegliere istituti di coercizione e quindi di riarticolazione forzata, la legge individua, invece, **alcuni canali** lungo i quali questo obiettivo potrebbe trovare compimento (cfr. Relazione I Commissione del Senato, pag. 10).

Si pensi al **programma regionale di modifica delle circoscrizioni e di fusione dei piccoli comuni da rinnovare ogni cinque anni** (articolo 11, comma 2), alle **misure di finanziamento dirette a favorire le unioni o le fusioni**, al nuovo istituto dell'**unione dei comuni** come previsto e disciplinato dall'articolo 26.

4. In questo contesto, interessante novità è costituita dall'**istituzione dei Municipi**, che può essere prevista con legge regionale nei territori delle comunità interessate ad una fusione di comuni, al fine di permettere la presenza istituzionale di una struttura minima con propri organi (articolo 12).

La legge 142 individua puntualmente nel prosindaco e in due consultori, che possiedano i requisiti per essere eletti a consiglieri comunali, gli organi di tale struttura, da eleggersi sulla base di liste contrapposte secondo le regole specificate dallo statuto dell'ente, che disciplinerà tutti gli altri aspetti dell'istituto.

5. **In materia di decentramento comunale**, abrogando la legge 8 aprile 1976, n. 278, si prevede l'obbligo dell'articolazione in circoscrizioni di decentramento nei comuni con popolazione superiore ai 100 mila abitanti o capoluoghi di provincia, mentre nei comuni con popolazione superiore ai 30 mila abitanti è facoltà statutaria stabilirne l'esistenza.

Tranne alcune norme di principio, il resto è lasciato interamente alla disciplina statutaria, che potrà regolare la materia con maggior autonomia.

In proposito, corre l'obbligo di segnalare la **disposizione transitoria** di cui all'articolo 60, comma 2, che così recita: "Le istituzioni istituite ai sensi della legge 8 aprile 1976, n. 278, incompatibili con il nuovo assetto dettato dall'articolo 13, si intendono prorogate sino alla prima scadenza dei consigli comunali successiva alla adozione dello statuto comunale."

La terminologia usata dal legislatore che definisce le circoscrizioni in argomento anche quali organismi di partecipazione, **implica un collegamento sistematico** con l'articolo 7 in ordine agli istituti di partecipazione popolare. Infatti, in quella sede, si stabilisce che tutti i comuni promuovono "organismi di partecipazione dei cittadini all'amministrazione locale".

Il parallelismo evidente, però, deve indurre ad una **interpretazione restrittiva** per i comuni con popolazione inferiore ai 30 mila abitanti, per esplicito divieto di cui all'articolo 13. Pertanto, detti comuni potranno promuovere qualsiasi tipo di organismi di partecipazione, esclusa la forma delle circoscrizioni di decentramento comunale.

6. **Le province** rappresentano una sostanziale novità soprattutto alla luce dei dibattiti che nel decennio scorso ipotizzavano una loro completa soppressione.

Esse, pertanto, non solo ridiventano enti intermedi, ma con la soppressione dei comprensori, acquistano **un rilievo sempre più interessante soprattutto in termini programmatori e di coordinamento fattivo nel territorio.**

Oltre alla definizione dettagliata delle funzioni, operata dall'articolo 14, una intera disposizione è dedicata ai **compiti di programmazione** (articolo 15) da raccordarsi anche con l'attività delle regioni e prevedendo alcuni strumenti operativi quali i programmi pluriennali e soprattutto il piano territoriale di coordinamento (comma 2).

In proposito la riforma rinvia alla legge regionale la disciplina delle procedure di approvazione nonché norme che assicurino il concorso dei comuni alla formazione di detti strumenti fondamentali di programmazione e coordinamento.

Gli enti locali e le amministrazioni pubbliche avranno l'obbligo di conformarsi ai piani di coordinamento e dovranno tenere conto dei programmi pluriennali.

7. Le province, inoltre, potranno disciplinare con lo statuto **la suddivisione del proprio territorio in circondari**, anche al fine di regolare meglio i propri servizi, tenendo conto delle specifiche peculiarità e dell'ampiezza del territorio stesso (articolo 16, comma 1).

Norme specifiche sono previste in ordine alla **revisione delle circoscrizioni provinciali e all'istituzione di nuove entità provinciali**, in armonia con i criteri nella legge indicati, che potranno non comportare necessariamente l'istituzione di tutti gli uffici periferici delle Amministrazioni dello Stato e di altri enti pubblici.

E) LE AREE METROPOLITANE

1. Una delle maggiori innovazioni della riforma è certamente **l'introduzione delle aree metropolitane**, come previste nel Capo VI.

Per aree metropolitane si intendono, per espressa definizione di legge (articolo 18), le zone comprendenti alcuni grandi comuni d'Italia (elencati tassativamente) e i comuni che con essi abbiano rapporti di stretta integrazione.

In queste zone, **la provincia si configura come autorità metropolitana assumendo la denominazione di città metropolitana.**

Essa si articola in **due livelli**, nel quale il primo corrisponde grosso modo – con opportune modifiche – alla provincia, mentre il secondo ai comuni.

Spetta alla regione emanare tutta una serie di norme attuative in materia, oltre alla delega governativa per la costituzione delle singole autorità metropolitane (articolo 21).

F) LE COMUNITÀ MONTANE

1. **Definite come enti locali**, similmente alla definizione scelta dalla più volte citata legge regionale n. 10/1988, che le ha più compiutamente definite quali "enti locali territoriali", **le comunità Montane** risultano ridisciplinate nel Capo IX, che rinvia l'attuazione e il relativo adeguamento a leggi regionali da approvarsi entro un anno dall'entrata in vigore della legge (articolo 61).

Le comunità montane sono anche **finalizzate** alla ricomposizione del polverizzato tessuto della montagna, per valorizzarne i territori e per esercitare in forma associata le funzioni comunali.

2. Le comunità montane possiedono **autonomia statutaria** ed esercitano le funzioni attribuite dalla legge e gestiscono gli interventi speciali per la montagna stabiliti anche dalla Comunità economica europea.

Inoltre, contribuiscono alla definizione del piano territoriale di coordinamento di spettanza delle province.

Interessante appare la possibilità prevista dal comma 8 dell'articolo 29,

SPECIALE RIFORMA AUTONOMIE

in ordine alla **trasformazione della comunità montana in unione di comuni, anche in deroga ai limiti di popolazione.**

3. **La Regione Friuli-Venezia Giulia** – in relazione ad una competenza legislativa più ampia delle regioni ordinarie – potrà disciplinare con maggior autonomia la materia delle comunità montane, anche al fine di dare attuazione all'**articolo 63 della citata legge regionale 9 marzo 1988, n. 10.**

Continuano a valere le norme regionali previgenti, sino all'approvazione di una nuova disciplina da parte del Consiglio regionale.

G) GLI STRUMENTI DEGLI ENTI LOCALI: I SERVIZI E LE FORME ASSOCIATIVE

1. Nei **Capi VII e VIII** della legge, vengono previste norme di principio in ordine ad alcuni strumenti attraverso i quali il comune e la provincia potranno esercitare le proprie funzioni e raggiungere gli obiettivi per i quali sono istituiti.

2. Si fa esplicito riferimento, primariamente, alle **forme per la gestione dei servizi pubblici** di cui agli articoli 22 e 23, che si possono qualificare come l'inizio di future e più specifiche riforme in materia.

Cinque ipotesi risultano indicate nel testo, e precisamente **i servizi in economia, la concessione a terzi, l'azienda speciale, l'istituzione e la società per azioni.**

Tra queste meritano particolare attenzione le aziende speciali e il nuovo istituto delle istituzioni, disciplinati congiuntamente dall'articolo 23.

3. La legge esordisce con esplicite definizioni giuridiche, dichiarando che l'**azienda speciale** "è ente strumentale dell'ente locale" con personalità giuridica, autonomia imprenditoriale, proprio statuto, propri organi e revisori ed è diretta a gestire servizi di rilevanza economica ed imprenditoriale.

L'istituzione, invece, è un organismo strumentale dell'ente locale, privo di personalità giuridica, con autonomia solo gestionale e vigilanza diretta da parte dell'ente da cui dipende.

Gli organi di queste due forme di servizi, con responsabilità gestionale attribuita al direttore, risultano simili.

Da sottolineare la valenza economico-finanziaria con l'obbligo del pareggio di bilancio da perseguire con alcuni strumenti contabili e di politica gestionale, e con la vigilanza sui risultati della gestione operata dall'ente locale che conferisce il capitale di dotazione.

4. In merito alle altre forme di servizi, corre l'obbligo di segnalare il principio fissato con il divieto dell'ingresso nelle imprese che gestiscono servizi pubblici di privati come soci di maggioranza.

5. Si configurano come ulteriori strumenti per gli enti locali, **le forme di collaborazione associativa e di cooperazione con altri enti locali.**

Tutta la nuova normativa appare perseguire, tra le finalità principali, quella di favorire in vari modi la collaborazione interente, per migliorare sia la gestione che la qualità delle funzioni e dei servizi sul territorio.

In proposito emergono quattro istituti: **le convenzioni, i consorzi, l'unione tra comuni e gli accordi di programma.**

6. Innanzitutto, si statuisce la possibilità di stipulare convenzioni, mentre particolare attenzione è data alla nuova disciplina dei consorzi e all'introduzione dell'istituto delle unioni, che vogliono rappresentare un ulteriore modo per favorire una attività sovracomunale, tenuto conto anche dell'abolizione dei comprensori e delle associazioni intercomunali.

7. La legge 142 in proposito ha precisato esplicitamente che lo strumento della convenzione può avere per oggetto sia funzioni che servizi determinati (articolo 24, comma 1), mentre per il consorzio la gestione associata riguarda solamente i servizi (articolo 25, comma 1).

8. Per quest'ultima forma, con un proprio statuto e organi, si prescrive chiaramente che tra gli stessi comuni e province **non può essere costituito più di un consorzio** (articolo 25, comma 6) e pertanto il ruolo che assumerà l'istituto sarà comprensivo di una potenziale pluralità di ambiti di gestione intercomunale o interprovinciale. Inoltre, si richiamano le norme previste per le aziende speciali in quanto compatibili e pertanto i consorzi avranno personalità giuridica, senza bisogno di un intervento costitutivo da parte di soggetti diversi.

9. Vale *come principio generale* la disposizione di cui all'articolo 25, comma 4, che stabilisce il superamento della rappresentanza nei consorzi in base al principio "una testa un voto", in quanto ciascun rappresentante è responsabile in relazione alla quota di partecipazione.

10. In previsione di una loro futura fusione, i comuni di dimensioni ridotte, e nei limiti indicati dalla legge, possono **costituirsi in unione per l'esercizio di una pluralità di funzioni e servizi,** con propri organi e con uno specifico atto costitutivo.

La riforma individua poi due categorie di unione: l'unione priva di contribuzione straordinaria della Regione, che dopo dieci anni viene sciolta qualora non deliberi spontaneamente una fusione, e **l'unione finanziata dalla regione,** la quale dopo il medesimo termine con legge regionale costituisce un nuovo ed unico comune.

La disposizione va collegata con le norme in materia di revisione delle circoscrizioni comunali e di programma regionale di fusione di comuni piccoli, in quanto tale programma potrà trovare efficacia nel caso di intervento finanziario regionale.

11. L'intero articolo 27, infine, è dedicato agli **accordi di programma** promossi per la definizione e l'attuazione di opere, interventi o altro che richiedano una azione integrata e coordinata di più soggetti.

Tale previsione è stata giudicata – sotto l'aspetto politico – uno dei punti qualificanti dell'intera riforma, rappresentando l'istituzionalizzazione di una formula finora inedita tra le procedure esistenti.

12. Corre l'obbligo di richiamare, infine, quanto dichiara la Circolare del Ministero dell'Interno circa l'applicazione dell'articolo 59, comma 2, per cui fino alla approvazione dello statuto si continuano ad applicare le norme del precedente regime giuridico (cap. 7).

Si ricorda, inoltre, la disposizione transitoria dell'articolo 60, comma 1, che fissa in due anni il termine entro il quale i comuni e le province devono provvedere alla revisione dei consorzi e delle forme associative in atto.

H) ORGANI DEL COMUNE E DELLA PROVINCIA

1. Notevoli innovazioni sono contenute nel capitolo relativo agli **organi degli enti locali (articoli 30 e seguenti),** nonostante che il legislatore non abbia contestualmente proceduto alla riforma anche del sistema elettorale.

2. Nel ribadire la sussistenza di una **triplice suddivisione organica (sindaco o presidente, giunta, consiglio),** le novità principali concernono sia le modalità di elezione degli organi di governo che la ripartizione interna delle competenze, in una regolamentazione assunta unitariamente per i due enti locali territoriali.

Nel contempo, l'articolo 31 indivi-

SPECIALE RIFORMA AUTONOMIE

dua **una serie di principi in ordine ai consigli comunali e provinciali**, e ai loro componenti.

Tra questi è utile segnalare:

- **il momento di entrata in carica dei consiglieri**, che è fissato all'atto della proclamazione degli eletti, recependo un costante orientamento giurisprudenziale e dottrinale sulla normativa precedente, che taceva in proposito;
- **la prorogatio del consiglio** fino alla elezione del nuovo organo, con la facoltà dello stesso di adottare gli atti urgenti ed improrogabili dopo la pubblicazione del decreto di indizione dei comizi elettorali;
- **la possibilità di avvalersi di commissioni interne;**
- **il diritto per i consiglieri di accesso alle informazioni e il diritto di iniziativa.**

Quest'ultimo principio appare di immediata applicazione riguardando un diritto per l'esercizio della funzione istituzionale di consigliere.

Lo stesso consigliere ha diritto di *ottenere dagli uffici e non dagli organi elettivi* tutto ciò che risulta utile all'esercizio della funzione.

3. Nella legge in esame si attesta espressamente che **il compito prioritario dell'organo consiliare è quello di indirizzo e di controllo politico-amministrativo**, mentre **il principio della ripartizione di competenze tra giunta e consiglio è ribaltato, *attribuendo alla giunta una competenza residuale.***

Come si è già sopra anticipato, si tratta di *uno dei principi fondamentali e chiarificatori dell'intera riforma*, che dovrà servire da orientamento generale per una corretta comprensione di tutto l'articolato e dell'orientamento delle autonomie locali.

Il consiglio è chiamato a deliberare ***solo*** per gli atti fondamentali, tra cui il principale è rappresentato dallo statuto, che sono determinati in via tassativa dall'articolo 32, come conferma la stessa Circolare ministeriale.

Infatti, è sottratta alla disciplina degli statuti la possibilità di ampliare l'elenco.

La giunta, invece, ai sensi dell'articolo 35, compie tutti gli atti **che non siano riservati al consiglio**, al Capo dell'Amministrazione, agli organi di decentramento o ai funzionari, segretario compreso.

Inoltre, deve attuare gli indirizzi generali, svolgere attività propulsiva e riferire annualmente al consiglio sulla propria attività.

Il mutamento in ordine all'attività deliberativa del consiglio e della giunta, in confronto alla precedente normativa dei TULCP del 1915 e del 1934, risulta notevole, atteso anche che con esplicita asserzione del comma 3 dell'articolo 32, le deliberazioni del consiglio non possono essere adottate in via d'urgenza da altri organi, eccezion fatta per le variazioni di bilancio, da sottoporre a ratifica entro 60 giorni.

4. Sempre in merito alla tematica della ripartizione delle competenze, rilievo assume pure l'articolo 36 relativo alle **funzioni del sindaco o del presidente della provincia.**

Detti organi possiedono primariamente compiti di presidenza e di direzione generali, quali la convocazione degli organi collegiali, la sovrintendenza alle strutture burocratiche, nonché compiti di esecuzione degli atti dell'ente indipendentemente dall'organo che li ha adottati.

Merita la dovuta attenzione la scelta terminologica e sostanziale effettuata dal legislatore nell'indicare con il termine **"sovraintende"** le competenze del Capo dell'Amministrazione locale.

In via ordinaria spetta al sindaco o al presidente della provincia convocare il consiglio o la giunta senza che sia necessaria la manifestazione di volontà della giunta stessa per le convocazioni del consiglio. **Si tratta**, come si vedrà anche per il consigliere anziano, **di una competenza propria.**

5. **Al sindaco**, inoltre, **sono attribuite specifiche ulteriori competenze** anche nei servizi statali (articolo 38).

Egli, ai sensi del comma 6, può delegare l'esercizio di alcune funzioni previste dal medesimo articolo, oltre al sostituto istituzionale, al presidente delle circoscrizioni o ad un consigliere comunale, qualora non esistano organi di decentramento.

Un nuovo principio di interessante rilievo è dato dall'**articolo 36, comma 3**, che attribuisce al sindaco, tra l'altro, la disciplina e il coordinamento relativo all'orario dei pubblici servizi, ivi comprese le pubbliche amministrazioni periferiche, nell'ambito della disciplina regionale.

6. Profonde **novità sono presenti in materia di elezione degli organi di governo locale**, con l'introduzione soprattutto della mozione di sfiducia costruttiva, sulla falsariga dell'ordinamento di altri Paesi europei.

L'elezione del sindaco o del presidente della provincia e delle rispettive giunte dovrà avvenire contestualmente sulla base di un documento programmatico e con voto palese a maggioranza assoluta dei componenti assegnati.

Le innovazioni evidenti del voto palese e contestuale e del documento programmatico, si collegano alla previsione di una serie di termini ex novo inseriti, di natura perentoria, diretti a rendere celeri queste scelte fondamentali.

Entro sessanta giorni dalla proclamazione degli eletti o dalla data in cui si è verificata la vacanza o, in caso di dimissioni, dalla data di presentazione delle stesse, deve avvenire l'elezione, sotto pena di scioglimento ai sensi dell'articolo 39. Tale sanzione interviene anche qualora le tre votazioni in sedute distinte indicate dall'articolo 34, comma 4, non producano l'effetto dell'elezione a maggioranza qualificata.

Risulta evidente che la votazione deve avere per oggetto il documento programmatico che contiene la lista dei candidati alle cariche di sindaco o presidente della provincia e di assessore. Elemento procedurale, prima del voto, è dato delle dichiarazioni rese dal candidato alla carica di capo dell'amministrazione a cui segue eventualmente il dibattito.

Le riunioni dei consigli per l'elezione degli organi di governo sono convocate con atto del **consigliere anziano che diviene – nel nuovo ordinamento – organo istituzionale eccezionale** con compiti tassativi indicati dalla legge.

Lo stesso, infatti, presiede le adunanze da lui convocate per l'argomento in questione. **Si tratta, cioè, di competenze proprie ed esclusive.**

7. L'illustrazione della fattispecie per l'elezione del sindaco o del presidente della provincia e della giunta (fondamentale, soprattutto, per determinare con la massima precisione **il momento di applicazione della nuova normativa**, dopo l'entrata in vigore della legge) è rimandata alle precisazioni contenute nella più volte citata Circolare del Ministero dell'Interno.

In particolare, l'articolo 59, comma 3, stabilisce che le modalità relative alle elezioni si applicano anche se lo statuto non risulti ancora adottato.

Per gli enti che hanno rinnovato i propri consigli il 6 maggio scorso, è previsto – in via eccezionale – che il termine di 60 giorni decorre dall'entrata in vigore della legge.

Appare interessante osservare che il comma 1 dell'articolo 34 dichiara che le modalità per dette elezioni

SPECIALE RIFORMA AUTONOMIE

sono fissate non solo dalla "presente legge", ma anche dallo statuto, che potrà solo integrarne le regole.

8. Altra innovazione riguarda la circostanza che le dimissioni del sindaco, del presidente della provincia o di oltre la metà degli assessori comportano la decadenza dell'intera giunta (comma 8 dell'articolo 34). In questo caso per effetto dell'articolo 37 comma 7 della legge 142, è stata prevista la prorogatio fino alla elezione della nuova giunta.

9. Altrettanto interessante e connesso con quanto dichiarato circa l'elezione degli organi di governo locali, diretto a costituire un unico orizzonte di principi, appare **l'istituto della mozione di sfiducia costruttiva** che implica la presentazione di una compagine alternativa alla guida dell'amministrazione, con le procedure indicate dall'articolo 37.

L'istituto in questione può essere esteso agli amministratori delle aziende speciali e delle istituzioni, qualora lo statuto lo preveda.

10. L'articolo 33 disciplina **la composizione delle giunte** locali, apportando alcune interessanti innovazioni, tra cui la più evidente è rappresentata dalla possibilità concessa agli enti di stabilire con lo statuto l'eventuale elezione ad assessore di cittadini non facenti parte del consiglio.

L'abolizione della distinzione tra assessori effettivi e supplenti e il rinvio sempre allo statuto per la indicazione precisa del numero degli assessori, entro i limiti massimi indicati per legge, rappresentano gli elementi per alcune necessarie operazioni ermeneutiche.

Si ricordi, in proposito, che la norma transitoria dell'articolo 59 prevede che, anche prima della determinazione del numero degli assessori mediante lo statuto, il numero massimo è quello prefissato dall'articolo 33.

11. Ulteriore potestà concessa al **Capo dell'amministrazione**, in ordine alle giunte locali, è stabilita dall'articolo 37 comma 6, in base al quale il sindaco o il presidente della provincia possono proporre al consiglio la revoca di singoli assessori e i nominativi dei loro sostituti, che verranno eletti sempre dal consiglio.

I) IL CONTROLLO SUGLI ENTI LOCALI

1. ***Rinviando alla successiva parte la esplicita motivazione della vigenza dell'intera normativa regionale stabilita con la legge 3 agosto 1977, n. 48,*** **in questa sede** vengono illustrati **gli aspetti più rilevanti ai soli fini espositivi.**

Due interi capi, separatamente, sono dedicati al controllo: **quello XI per gli organi e quello XII per gli atti.**

2. In merito al **controllo sugli organi degli enti locali** viene ribadito **l'istituto dello scioglimento d'autorità** dei consigli con provvedimenti **esclusivamente di competenza di organi statali** (articolo 39). La norma compie innanzitutto una razionalizzazione della disciplina vigente, inserita in provvedimenti legislativi diversi. Inoltre, modifica ed integra le ipotesi precedentemente previste e introduce, tra i casi tassativi che giustificano un intervento così eccezionale e grave, la mancata elezione del governo locale nei termini fissati dalla legge.

Anche la nomina del commissario straordinario rimane in capo agli organi dello Stato e il Prefetto può – in attesa del decreto di scioglimento – sospendere i consigli e nominare provvisoriamente per un periodo non superiore a 90 giorni un commissario.

In ordine allo **scioglimento per mancata approvazione del bilancio**, attualmente prevista dall'articolo 4 della legge 22 dicembre 1969, n. 964, si disciplina la procedura per la nomina di un commissario ad acta da parte dell'organo di controllo, previa diffida.

Si noti, a tal proposito, che l'articolo 39 comma 2 stabilisce l'intervento dell'organo regionale di controllo qualora sia trascorso il termine entro il quale il bilancio deve essere approvato, senza che sia stato predisposto il relativo schema da parte della giunta.

3. Una ulteriore fattispecie è disciplinata dall'articolo successivo e riguarda **la rimozione e la sospensione di singoli amministratori di enti locali.**

4. Nel passare all'*esame delle* ***norme in materia di controllo sugli atti,*** vale la pena di anticipare che ai sensi dell'articolo 64, comma 1, lettera c) della riforma, è stato mantenuto in vita **l'istituto previsto dall'articolo 6 del TULCP del 1934.** Si tratta della facoltà concessa al Governo di annullare in qualunque momento gli atti viziati.

Non si dimentichi che in merito a tale facoltà governativa, **l'articolo 10 del DPR 960/1966,** contenente norme di attuazione dello Statuto di autonomia per la Regione Friuli-Venezia Giulia, stabilisce l'obbligo degli organi regionali di collaborare fattivamente trasmettendo a quelli statali tutti gli elementi necessari richiesti dagli stessi.

5. Anticipata questa questione di ordine generale, **e considerata la circostanza che in materia la nostra Regione possiede una ampia potestà normativa,** *ci soffermiamo esclusivamente ad esaminare le innovazioni apportate, per comprendere completamente lo spirito sistematico della legge 142/1990.*

6. **I principi che emergono** possiedono un notevole rilievo e non mancheranno di essere tenuti presenti in sede di disciplina dei controlli da parte della Regione Friuli-Venezia Giulia, quando la stessa modificherà la normativa attualmente in vigore, che è la LR 48/1977.

Detti principi si possono rappresentare brevemente come segue.

a) **Una diversa e più qualificante composizione degli organi di controllo,** è la conseguenza delle regole previste per la scelta dei componenti che si basa su criteri oggettivi e non più su un criterio ampio che permetteva una discrezionalità soggettiva al momento di tale scelta (**articolo 42**).

   Infatti, i componenti devono essere scelti tra soggetti in possesso di **specifici requisiti** tassativi, quali l'iscrizione ad albi professionali, l'aver ricoperto cariche pubbliche di particolare rilievo, l'essere stati alti funzionari delle pubbliche amministrazioni etc.

b) **La valorizzazione istituzionale della carica di presidente e vice presidente dei comitati,** si manifesta primariamente nella decisione secondo la quale gli stessi saranno collocati fuori ruolo o in aspettativa senza assegni, a seconda che siano dipendenti pubblici o privati (articolo 42, **comma 7**).

   Inoltre, e ciò vale per tutti i componenti, è stato introdotto il principio per il quale ai controllori si applicano le norme relative ai permessi ed alle aspettative previsti per gli amministratori locali (**comma 8**).

c) Tra **le cause di incompatibilità,** alcune appaiono degne di rilievo, per il loro carattere innovativo. Si pensi all'incompatibilità nell'anno successivo a quello in cui si è ricoperta una carica pubblica (**articolo 43, lettera c**) o all'esclusione dei funzionari dei partiti e dei relativi esponenti con cariche direttive o esecutive (**lettera h**).

d) **L'introduzione della suddivisione tra controllo preventivo automatico e necessario e controllo preventivo eventuale** (**articolo 45**) configura un sistema completamente nuovo. Tale fattispecie appare, in materia di controllo, una

delle più interessanti novità anche ai fini della mole di attività dei comitati.

Infatti, si prefigura una notevole diminuzione teorica degli atti da sottoporre al controllo di legittimità, connessa alla riduzione dell'ambito di competenza dei consigli comunali e provinciali, sul cui criterio si basa la determinazione degli atti da controllare obbligatoriamente.

Rientrano nella prima categoria di un controllo preventivo obbligatorio soltanto le deliberazioni che la legge riserva ai consigli.

Nel secondo gruppo, relativo ad un controllo eventuale, rientrano innanzitutto **gli atti che il consiglio e che la giunta intendono sottoporre di propria iniziativa al controllo. La seconda categoria** – inoltre – **configura, un gruppo di atti di competenza della giunta, relativi a materie tassativamente elencate dal citato articolo 45, che potranno essere soggette al controllo degli organi regionali qualora entro un determinato periodo di tempo un numero specifico di consiglieri ne faccia richiesta scritta e motivata con esplicita indicazione delle norme violate.**

Il valore sostanziale dell'esplicita indicazione delle norme violate è indicatore di un chiaro limite di competenza nell'azione di controllo, la quale appare strettamente vincolata e circoscritta alle singole illegittimità denunciate (articolo 45, comma 2).

e) La diminuzione del numero di atti da sottoporre al controllo di legittimità è confermata dall'**esclusione degli atti meramente esecutivi** ai sensi dell'articolo 45, comma 5.

f) Una tra le più rilevanti novità è sicuramente rappresentata dalla **riduzione sostanziale del potere di controllo attribuito agli organi regionali**, come emerge chiaramente dall'articolo 46.

Infatti, è possibile sostenere che tale riduzione opera su **due diversi livelli, quello relativo all'estensione del controllo al merito e quello relativo alla tipologia dei vizi di legittimità valutabili.**

Circa il primo aspetto, appare evidente la scelta di **limitare il controllo**, come è confermato esplicitamente sia dalla Relazione del sen. Guzzetti in I Commissione (pag. 18) che dalla Circolare del Ministero dell'Interno.

Il secondo aspetto appare, invece, desumibile dai commi 2 e 3 dell'articolo citato, i quali asseriscono esplicitamente **l'esclusione di ogni diversa valutazione dell'interesse pubblico perseguito nella verifica della conformità dell'atto alle norme e che il provvedimento di annullamento deve indicare le norme violate** anche con riferimento ai principi generali dell'ordinamento giuridico.

g) Per effetto dell'articolo 48, viene confermato **l'istituto del potere sostitutivo in capo all'organo di controllo** qualora gli enti non adottino atti obbligatori per legge.

h) Richiamando la Circolare ministeriale, "deve ritenersi esclusa la sopravvivenza dei cosiddetti controlli atipici".

7. In ordine all'entrata in vigore delle disposizioni relative al controllo sugli atti, quale principio generale **per le regioni ordinarie**, si pone l'attenzione sull'ultimo comma dell'articolo 61 che stabilisce non un diritto transitorio, bensì la conservazione di efficacia della precedente normativa di cui al Capo III del Titolo V della legge 10 febbraio 1953 n. 62, fino al verificarsi di una precisa condizione. Detta condizione è rappresentata dalla approvazione della legge regionale di cui al comma 3 del medesimo articolo.

In altre parole, non avendo il legislatore neppure precisato il limite "in quanto compatibile", dovrebbe trattarsi di una entrata in vigore differenziata.

8. ***Si ribadisce ulteriormente che per gli enti locali del Friuli-Venezia Giulia, in virtù dell'articolo 1 comma 2, continuano ad applicarsi interamente le disposizioni contenute nella legge regionale 3 agosto 1977, n. 48.***

L) UFFICI, PERSONALE E RESPONSABILITÀ

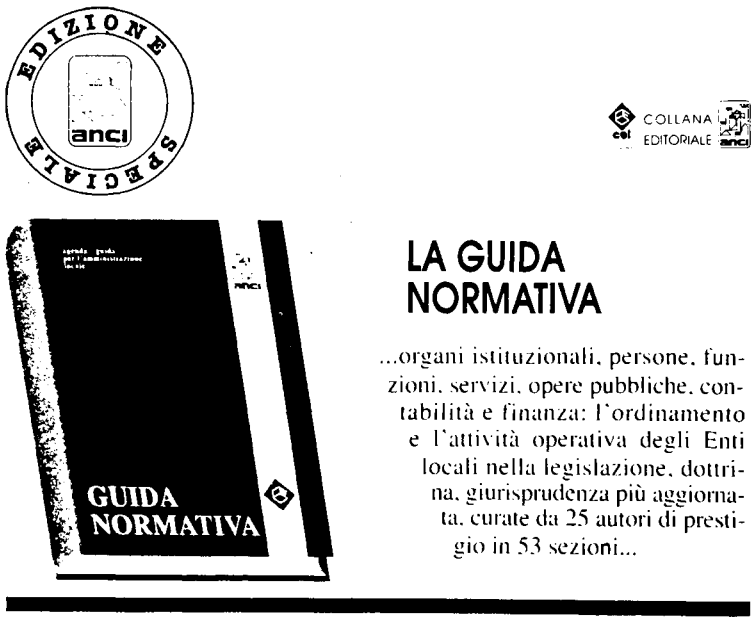
1. Rispettivamente **I Capi XIII e XV** sono dedicati alle norme in materia di uffici e personale e in materia di responsabilità sia degli amministratori che del personale degli enti locali.

2. La normativa prevista dagli **articoli 51 e seguenti**, oltre a determinare alcuni principi di ordine generale circa l'organizzazione complessiva degli uffici, delle strutture burocratiche e del personale, acquista particolare rilevanza, in ordine alle figure dei dirigenti e dei segretari comunali e provinciali.

3. In primo luogo, però, appare utile esaminare **l'istituto previsto dall'articolo 53 della riforma**, che ha subito sostanziali modifiche durante l'iter legislativo e ha prodotto non poche polemiche.

Si fa esplicito riferimento al **parere che il segretario e i responsabili** dei servizi **debbono formulare in ordine ad ogni proposta di deliberazione della giunta o del consiglio.** In origine nel testo governativo tale espressione era definita "visto", con conseguenze chiaramente diverse.

Si tratta di *un parere sotto il profilo di legittimità o circa la regolarità tecnica o contabile, da inserirsi in delibera-*



SPECIALE RIFORMA AUTONOMIE

zione, del quale coloro che lo hanno espresso rispondono in via amministrativa e contabile.

Tali pareri preventivi, e quindi *espressi durante l'iter procedimentale* precedente alla votazione che determina il sorgere dell'atto deliberativo, non sono vincolanti per l'organo politico. Un tanto risulta non solo da una attenta lettura della legge, ma è confermato dalla relazione in I commissione del Senato (pag. 19). Trattandosi di elemento del procedimento e non successivo, è palese che non possa configurarsi quale controllo.

L'obbligatorietà del parere è ribadita dalla Circolare del Ministero dell'Interno.

Qualora detti pareri fossero di contenuto negativo, in virtù di un principio generale in materia di atti amministrativi, necessiteranno di adeguata motivazione.

La disposizione risulta immediatamente applicabile.

Infine, si noti la differenza di valore giuridico e di conseguenze con l'attestazione prevista dall'articolo 55, comma 5 in ordine alla copertura finanziaria, la cui assenza diviene elemento essenziale dell'atto che produce nullità dello stesso.

4. L'istituto del parere sugli atti deliberativi rientra evidentemente in **un orizzonte più amplo e complesso diretto ad attribuire a determinati soggetti compiti precisi, rilievo e importanza sostanziale e, di conseguenza, una maggiore responsabilità.**

Il fondamentale principio, cardine della disciplina dei rapporti tra organi elettivi ed apparato burocratico, è esternato nella seconda parte dell'articolo 51, comma 2 che così recita: **"I poteri di indirizzo e di controllo spettano agli organi elettivi mentre la gestione amministrativa è attribuita ai dirigenti".**

Lo statuto e i regolamenti dovranno uniformarsi a detto fondamentale principio nel determinare i criteri e le norme con le quali affidare ai dirigenti la direzione degli uffici e dei servizi.

Come si comprende facilmente, il ruolo decisivo della **dirigenza** diviene, pertanto, l'obiettivo principale di queste disposizioni, rappresentando anche il criterio fondamentale di natura interpretativa.

In questa ottica, allora, è ragionevole leggere tutta una serie di norme contenute soprattutto nell'articolo 51.

Si pensi alla evidente precisazione circa i compiti di direzione, oppure a determinate funzioni di rilevanza esterna attribuite ai dirigenti, o ancora la responsabilità degli stessi in ordine all'efficienza della gestione.

5. Al fine di raggiungere detto obiettivo, il legislatore ha voluto prevedere, tra l'altro, la possibilità non solo del conferimento a tempo determinato di incarichi di direzione di aree funzionali, ma anche **la possibilità di stipulare contratti a tempo determinato sia di diritto pubblico che di diritto privato** (articolo 51, comma 5).

6. ***Non si può, però, dimenticare che la Circolare del Ministero in data 7 giugno 1990, precisa che le norme di cui all'articolo 51 entreranno in vigore solo dopo l'approvazione dello statuto e del relativo regolamento.***

7. L'articolo 52, poi, è dedicato ai **segretari comunali e provinciali**, e prevede l'istituzione di uno specifico albo nazionale, territorialmente articolato, che sarà disciplinato con successiva legge.

Dell'intero articolo sopracitato, appare evidente che il solo **comma 3** può avere una qualche immediata applicazione, determinando compiutamente le competenze dei segretari.

Di significativo rilievo risulta **la sovrintendenza allo svolgimento delle funzioni dei dirigenti**, utilizzando lo stesso termine già indicato per il Capo dell'amministrazione.

È chiaro che sebbene il termine risulti identico, i significati dovranno essere differenziati, principalmente per effetto del già citato principio sancito dal comma 2 dell'articolo 51, e dalla circostanza che il segretario deve rispettare le direttive impartite dal sindaco o dal presidente della provincia.

Senza ulteriori specificazioni, detta sovrintendenza si esplica principalmente in funzioni di coordinamento e di alta amministrazione nei limiti dei compiti affidati quale struttura burocratica.

Tra i compiti, inoltre, assegnati al segretario comunale o provinciale assume interesse **la partecipazione dello stesso alle riunioni della giunta e del consiglio**, in un significato dinamico.

In futuro, purché previsto dallo statuto, lo stesso segretario potrà non avere l'obbligo di curare personalmente la verbalizzazione dell'attività degli organi collegiali.

8. **In materia di responsabilità**, innanzitutto si stabilisce *il rinvio alle disposizione vigenti per gli impiegati civili dello Stato* (articolo 58, comma 1).

Di particolare rilievo anche innovativo, risulta la disposizione di cui al comma 3, che statuisce esplicitamente **la responsabilità personale e in solido dei componenti degli organi di controllo per i danni arrecati con dolo e colpa grave** nei confronti degli enti locali.

M) FINANZA LOCALE

1. La legge in argomento **ha introdotto notevoli innovazioni alla normativa concernente la finanza e la contabilità degli enti locali, stabilendo il principio che l'ordinamento della finanza locale è riservato alla legge** (articolo 54).

Pertanto, i tributi potranno e dovranno essere istituiti dai comuni e dalle province soltanto qualora fossero previsti e consentiti da apposite disposizioni di legge statale.

2. Di notevole rilievo appare la previsione secondo la quale **l'ammontare complessivo dei trasferimenti e dei fondi spettanti agli enti locali è determinato in base a parametri fissati dalla legge per ciascuno degli anni previsti dal bilancio pluriennale dello Stato e non è riducibile nel triennio** (articolo 54, comma 11).

Infatti, non va dimenticato che la mancata autonomia finanziaria e la totale dipendenza dai trasferimenti statali, privi di certezza, determinati anno per anno con le leggi finanziarie, impediscono l'esercizio di una reale programmazione delle risorse con un minimo di credibilità.

La finanza locale, garantita l'autonomia finanziaria intesa come quantità di risorse adeguate ad assolvere ai compiti attribuiti dalla legge agli enti locali, **si fonda pertanto sui trasferimenti e sui proventi dell'autonomia impositiva.**

Al comma 4 del citato articolo, vengono elencate le entrate che costituiscono la finanza locale, quali le imposte, le tasse, i trasferimenti etc.

Altresì, va segnalata la seconda parte del comma 8, in cui è stabilito che lo Stato e le regioni, qualora prevedano ex lege casi di gratuità nei servizi di competenza dei comuni e delle province, ovvero fissino prezzi e tariffe inferiori al costo effettivo delle prestazioni, debbano garantire agli enti medesimi risorse finanziarie compensative.

3. Il successivo articolo 55, al comma 1, ribadisce che l'ordinamento finanziario e contabile degli enti locali è riservato alla legge dello Stato, al fine **di evitare che le regioni introducano modifiche e per mantenere criteri uniformi sull'intero territorio nazionale.**

SPECIALE RIFORMA AUTONOMIE

4. **In materia di bilancio e di conto consuntivo degli enti locali**, il sopracitato articolo, stabilisce una serie di norme dirette a fissare **termini** perentori per la loro adozione, anticipandoli in relazione all'anno solare in confronto all'attuale normativa.

In particolare, i bilanci dovranno essere deliberati non più entro il 15 dicembre, ma entro il 31 ottobre di ogni anno, mentre l'adozione della deliberazione relativa al conto consuntivo è anticipata dal 30 settembre al 30 giugno.

Particolare rilevanza assume il comma 5 nel quale viene stabilito che gli impegni di spesa non possono essere assunti senza **attestazione della relativa copertura finanziaria da parte del responsabile del servizio finanziario**, la cui mancanza comporta la nullità ipso iure dell'atto stesso.

5. A differenza della vigente legislazione che prevede l'adozione del bilancio pluriennale soltanto per le province e per i comuni capoluogo o con popolazione superiore a 20 mila abitanti, la riforma stabilisce genericamente tale obbligo senza alcuna distinzione.

6. Ulteriore innovazione risulta dal comma 6 dell'articolo 55, effetto di un emendamento approvato dal Senato, che **introduce la rilevabilità dei risultati di gestione mediante contabilità economica e dimostrati nel rendiconto**.

7. L'articolo 56, dedicato alle **deliberazioni a contrattare e alle relative procedure**, potrà comportare alcuni problemi di ordine interpretativo.

Pare che la disposizione possa essere letta come semplice razionalizzazione dell'esistente, eventualmente con l'aggiunta ex novo della motivazione della opzione in ordine alle modalità di scelta del contraente.

Infatti, lo stabilire che prima della stipulazione di un contratto, l'ente dovrà deliberare indicando il fine, l'oggetto, la forma, le clausole e le modalità di scelta del contraente, significa in altre parole ribadire un principio già esistente, per il quale ogni manifestazione di volontà in materia deve risultare esternata con atto deliberativo e deve contenere per analogia gli elementi essenziali sotto pena di nullità previsti per i contratti in genere dall'articolo 1321 e seguenti del Codice Civile.

8. In conclusione, circa la finanza locale assume notevole rilievo l'articolo 57 destinato a disciplinare **la revisione economico-finanziaria, attraverso l'istituzione di un collegio dei revisori dei conti, esterno all'amministrazione**.

Tale collegio, nei soli comuni con popolazione inferiore ai 5000 abitanti, è sostituito da un **organo monocratico (comma 8)**.

La scelta dei soggetti chiamati a svolgere detto compito potrà essere fatta tra coloro che possiedono determinati requisiti previsti esplicitamente dalla legge in argomento.

Il collegio o l'organo monocratico indicheranno rilievi e proposte per una migliore efficienza produttiva ed economica della gestione dell'ente locale.

I revisori, inoltre, risponderanno, a differenza dell'attuale regime, della verità delle loro attestazioni e dovranno adempiere al loro compito con la diligenza del mandatario.

N) DISPOSIZIONI FINALI E TRANSITORIE

1. Avendo, lungo la presentazione della riforma, richiamato indirettamente le disposizioni transitorie, soprattutto in ordine alle entrate in vigore differenziate, in questa sede appare opportuno soffermarsi esclusivamente sulle norme relative all'abrogazione delle precedenti leggi, ricordando che **la legge è entrata in vigore nel suo complesso il giorno successivo alla pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale**, e quindi il 13 giugno 1990.

2. **L'articolo 64** prevede, innanzitutto l'abrogazione esplicita dei tre testi normativi fondamentali fino ad oggi in vigore in materia di enti locali, facendo salvi soltanto gli articoli esplicitamente citati.

Inoltre, con il comma 2, si stabilisce il principio che tutte le altre norme incompatibili con la presente legge sono abrogate, salvo diversa determinazione esplicita.

3. Le norme che rimangono in vigore riguardano:

- le tesorerie (articoli 166 e seguenti del Regolamento del 1911),
- le cauzioni prestate per i contratti (articoli 179 e seguenti),
- la convocazione dei consigli, il loro quorum, l'astensione obbligatoria (articoli 125, 127, 289 e 290 del TULCP del 1915),
- il potere di annullamento del Governo (articolo 6 del TULCP del 1934),
- gli organi periferici del Ministero dell'Interno (articoli 18 e seguenti),
- i beni degli enti locali (articolo 84), i contratti (articolo 87), la possibilità di rogare da parte dei segretari comunali e provinciali (articoli 89, 93, 140 e 142),
- il servizio di tesoreria del comune e della provincia (articoli 96 e 147),
- alcune contravvenzioni (articoli 106 e seguenti, e 155)
- infine alcuni aspetti connessi con la commissione centrale per la finanza locale.

PARTE SECONDA

A) PRECISAZIONI GENERALI IN ORDINE ALLE QUESTIONI PROBLEMATICHE

1. A questo punto della presente circolare, appare utile esaminare con attenzione alcune **questioni problematiche** che emergono dalla lettura della legge 142/1990, al fine di una prima individuazione, ove possibile, di precisazioni e di interpretazioni.

2. È opportuno, però, soffermarsi su alcun **aspetti di carattere generale** riguardanti questioni con valore certamente pregiudiziale.

Primariamente è doveroso chiarire *il valore della specialità autonomistica della nostra Regione* e quindi del **rapporto tra detta normativa generale e la potestà attribuita dallo statuto speciale al Friuli-Venezia Giulia**.

L'articolo 1, comma 2, stabilendo la non applicazione nei territori delle regioni a statuto speciale delle **norme della legge, qualora fossero incompatibili con le attribuzioni previste dai rispettivi statuti e dalle disposizioni di attuazione**, giustifica l'importanza del problema e dovrà indirizzare l'itinerario interpretativo più corretto per tutta la legge di riforma.

3. La potestà regionale e l'ampiezza dell'autonomia risultano differenziati a seconda della materia oggetto delle disposizioni di legge.

Come è noto, in ordine ad alcune materie, quali **l'ordinamento e le circoscrizioni dei Comuni, ai sensi dell'articolo 5, comma 1, numero 5** dello Statuto, **il Friuli-Venezia Giulia possiede una competenza legislativa secondaria**.

Inoltre, assume rilievo in materia l'articolo 59 dello statuto di autonomia che dichiara che "le province e i comuni della regione sono enti autonomi ed hanno ordinamenti e funzioni stabilite dalle leggi dello Stato e della regione".

Le norme di attuazione sono contenute nel DPR 9 agosto 1966, n. 834 e da ultimo nell'articolo 5 del DPR 15 gennaio 1987 n. 469.

La medesima competenza legislativa secondaria è attribuita **in ordine alla disciplina dei controlli** ai sensi dello stesso articolo 5, comma 1, n. 4

SPECIALE RIFORMA AUTONOMIE

e dell'articolo 60 dello Statuto, che hanno trovato nel DPR 26 giugno 1965, n. 960 il principale contenitore di norme di attuazione.

Detto articolo 60 così recita: "*il controllo sugli atti degli enti locali è esercitato da organi della Regione nei modi e nei limiti stabiliti con legge regionale in armonia con i principi delle leggi dello Stato*".

In virtù delle norme di cui sopra ***è stata approvata la legge 3 agosto 1977 n. 48 che disciplina tuttora la materia.***

Competenza ancora più ampia, ai sensi dell'articolo 4 n. 2 dello Statuto di autonomia, è prevista per **la disciplina delle comunità montane.**

4. In via preliminare, quindi, come già si è avuto modo di anticipare, ***la normativa regionale in vigore attualmente, e cioè la legge 3 agosto 1977, n. 48, deve considerarsi valida a tutti gli effetti, fino che la Regione non provveda a modificarla.***

Pertanto, *per gli Enti della nostra Regione devono continuarsi ad applicare gli istituti ivi compresi, anche qualora fossero in contrasto con la nuova legge, e ciò per effetto del principio sancito dall'articolo 1, comma 2 della legge 142/1990.*

In proposito, ad ogni buon conto, non si può non richiamare quanto detto circa l'articolo 61, comma 4 *per le sole Regioni a statuto ordinario.*

5. Spetterà alla Regione Friuli-Venezia Giulia, quale prima incombenza verificare con attenzione quali norme rappresentino principi generali a cui la legislazione regionale futura dovrà armonizzarsi.

6. ***Così pure rimane in vigore l'intera normativa regionale in materia di comunità montane fino a diversa determinazione del legislatore regionale.***

B) DIRITTO TRANSITORIO

1. In relazione ad alcuni specifici istituti, e per evidente previsione di un diritto transitorio, vale la pena immediatamente di esaminare una questione fondamentale rappresentata dalla determinazione con la massima precisione del **momento di applicazione della nuova normativa**, dopo l'entrata in vigore della legge.

2. Anche *come orientamento generale, assume particolare rilievo ed importanza, primariamente* ***il disposto di cui all'articolo 59, comma 2.***

Infatti, la corretta interpretazione di detta norma potrà orientare la soluzione di diversi casi concreti e di immediata applicazione, dopo l'entrata in vigore della legge in argomento.

L'articolo in questione così recita: **"sino all'entrata in vigore dello statuto, limitatamente alle materie e discipline ad esso espressamente demandate, continuano ad applicarsi le norme vigenti alla data di entrata in vigore della presente legge in quanto con essa compatibili".**

La stessa Circolare ministeriale precisa che la fase di diritto transitorio riguarda, tra l'altro, l'organizzazione ed il funzionamento degli enti.

Se ne deduce, *come criteri ermeneutico generale, che ogni qualvolta un istituto precedentemente disciplinato dalla vecchia normativa abrogata, risulti direttamente o implicitamente demandato alla ampia potestà statutaria dell'ente, e nessuna disposizione sia prevista nella legge 142/1990, saranno ancora valide le norme dei Testi Unici del 1915 e del 1934* ***e del Regolamento del 1911,*** *compatibilmente ai principi fissati dalla riforma.*

In proposito, risulta opportuno che in fase di applicazione le Amministrazioni locali pongano la massima attenzione al **rapporto di compatibilità.**

3. In tal modo è possibile individuare una corretta interpretazione, per esempio, nelle ipotesi relative alla regolamentazione delle modalità di svolgimento delle sedute degli organi collegiali, come la determinazione delle maggioranze semplici o qualificate, il voto palese o segreto, la non pubblicità delle sedute della giunta, i criteri di determinazione dell'anzianità dei componenti della giunta medesima.

Come si è anticipato, l'applicabilità di dette disposizioni trova però evidenti limitazioni, di cui la prima è rappresentata dal termine di entrata in vigore dello statuto, che dovrà disciplinarne le fattispecie.

In secondo luogo, le norme previgenti devono combinarsi con le norme esplicite e con i principi sanciti dalla legge di riforma, al fine di verificarne la compatibilità.

Sempre in relazione ai casi evidenziati, il voto segreto sarà immediatamente vietato per l'elezione degli organi di governo per esplicita statuizione dell'articolo 34, mentre rimane in vigore per tutte le altre ipotesi riguardanti persone.

4. In merito alla **problematica relativa alla sostituzione del Capo dell'amministrazione** è plausibile ritenere che si tratti di un *aspetto di natura organizzatoria* e quindi, a regime, demandato alla potestà statutaria ai sensi dell'articolo 4 della legge 142.

Di conseguenza, in virtù dell'articolo 59, comma 2, vige un diritto transitorio fino all'adozione dello statuto che rinvia alla precedente normativa che prevedeva in realtà due possibili figure distinte:

a) *un sostituto istituzionale necessario rappresentato dal cosiddetto assessore anziano* che veniva determinato ex lege. Circa questa figura, pertanto, l'anzianità si deve risolvere avendo in mente l'articolo 282 del TULCP del 1915 combinato con l'intero articolo 13 del TULCP 1934, applicando soltanto le parti che concretamente risultino utilizzabili, e quindi in ultima istanza il solo criterio dell'età. Ciò fino al momento in cui lo statuto non disciplinerà specificatamente la questione;

b) *la eventualità che, in base alla potestà di delega del sindaco o del presidente della provincia* (atto potestativo), *gli stessi emettano un provvedimento con il quale si individui un assessore sostituto* (la figura del c.d. vice sindaco o vice presidente). In proposito la delega, possibile in base all'applicazione delle norme precedenti, sarà contenuta nei limiti delle nuove competenze affidate ai capi delle amministrazioni, potendo un soggetto delegare solo le competenze che possiede.

5. Nell'ambito dell'attuale problematica, sorge anche il quesito circa la competenza alla verbalizzazione delle sedute. In conseguenza del silenzio normativo, sino all'adozione dello statuto, continuano ad applicarsi gli articoli 300 e seguenti del TULCP del 1915.

6. In questo contesto, si inserisce il problema dell'assenza di una esplicita disposizione sulla **possibilità di delegare ai componenti della giunta la trattazione di funzioni proprie**, da parte del sindaco o del presidente della provincia.

Al riguardo, può precisarsi che, trattandosi di norma organizzatoria, la disciplina è demandata allo statuto.

Pertanto, è da ritenere che continui a sussistere, ai sensi dell'articolo 67 del Regolamento del 1911, la possibilità di delega agli assessori sia pure con le limitazioni derivanti dai principi stabiliti in ordine alle competenze del Capo dell'Amministrazione, come si è avuto modo di precisare per la figura del sostituto.

Il sindaco o il presidente della provincia potranno delegare la trattazione di determinate materie avendo riguardo ai propri poteri di indirizzo e controllo e al nuovo concetto della sovraintendenza.

7. Nel riprendere il principio ermeneutico, **per tutte le questioni di ordine organizzativo e funzionale si dovrà operare con la metodologia sovrapresentata, al fine di evitare la possibilità di ipotizzare qualsiasi presunta lacuna.**

Diversamente potrebbe verificarsi inevitabilmente una paralisi delle amministrazioni locali soprattutto nell'esercizio delle attività quotidiane e di particolare frequenza.

Tale possibile operazione ermeneutica cesserà di operare con l'approvazione dello statuto, che dovrà obbligatoriamente regolare ogni ipotesi non direttamente disciplinata dalla legge.

8. Altro fondamentale **criterio per la fase transitoria è rappresentato dall'articolo 64, comma 2**, che *prevede l'abrogazione di tutte le altre disposizioni con essa incompatibili, salvo che la legge in argomento preveda tempi diversi per la cessazione della loro efficacia.*

Pertanto, le leggi speciali precedenti alla 142/1990, che disciplinino istituti non regolati che non siano in contrasto con i principi della riforma, rimangono in vita e continuano ad applicarsi.

Si pensi, ad esempio, alla questione della **prorogatio del consiglio**, che potrebbe validamente interpretarsi produttrice di effetti fino alla convalida dei nuovi consiglieri.

Appare evidente, per gli organi di governo, che sopravvive l'articolo 8, ultimo comma del DPR 16 maggio 1960, n. 570 e pertanto, nei limiti indicati dalla nuova legge, il sindaco e la giunta si considerano prorogati fino all'elezione dei nuovi.

Così pure rimangono in vigore le disposizioni anche rinviate dalla stessa legge 142, come per esempio avviene ai sensi dell'articolo 31, comma 1, in merito alla **legge 154/1981**.

9. La problematica del diritto transitorio riguarda in maniera rilevante anche **le modalità relative alle elezioni degli organi di governo, per effetto di una precisa disposizione contenuta nell'articolo 59, comma 3.**

Nell'anticipare brevemente la questione, si richiama la Circolare del Ministero dell'Interno del 7 giugno 1990, che in primis è giunta alla conclusione che dovranno applicare la nuova normativa le amministrazioni locali che non avessero dopo il 6 maggio proceduto all'elezione del sindaco o del presidente della provincia e della giunta, oltre a quelle che per qualsiasi causa dovessero trovarsi nelle condizioni di procedere a dette elezioni.

Nel caso di semplice surrogazione di singoli componenti si dovrà, invece, procedere in base all'articolo 37, comma 6, combinato con l'evidente principio del voto palese.

Per gli enti che non si trovino in queste condizioni non sussiste alcun obbligo a rinnovare i propri organi, per effetto dei principi evidenziati pure dal Ministero dell'Interno.

Quindi, in tali casi, *la elezione è da considerarsi stabilmente consolidata.*

10. Il particolare regime transitorio trova applicazione anche in altre situazioni, per effetto del già rappresentato principio secondo il quale solo con l'adozione dello statuto tutta una serie di fattispecie potranno in concreto operare effettivamente.

Si pensi agli istituti relativi al Capo VII (Servizi) oppure alle norme di cui all'articolo 51 (Organizzazione degli uffici e del personale), *per esplicita dichiarazione della stessa circolare ministeriale.*

Ciò vale anche per i Consorzi, in base al combinato disposto degli articoli 60, comma 1 e 59, comma 2.

C) LIMITI ED ESERCIZIO DELLA POTESTÀ STATUTARIA E DETERMINAZIONE DELLE ATTRIBUZIONI AGLI ORGANI

1. Si è avuto modo di affermare l'importanza dell'innovazione dello statuto e pertanto, appare opportuno richiamare la questione circa l'ampiezza della potestà statutaria, atteso il valore che questa legge generale di principi attribuisce a tale istituto.

Si ribadisce, in termini generali, che **il Comune e la Provincia nell'esercizio della autonomia statutaria potranno disciplinare tutte le questioni non regolate dalla legge** e certamente quelle sulle quali la legge non ne vieti la disciplina con lo statuto.

2. Nel rinviare al futuro l'esame di altre questioni particolari in ordine ai limiti della potestà statutaria, appare necessario per ora soffermare l'attenzione al solo **problema relativo alla determinazione delle attribuzioni degli organi dell'ente, collegandolo di conseguenza ai limiti della competenza deliberativa del consigli.**

In proposito, appare necessario per prima cosa porre in correlazione la disposizione di cui all'articolo 32, comma 2 con il successivo articolo 35, in ordine alle competenze dei due organi collegiali.

Assumono particolare rilevanza alcuni termini usati dal legislatore, del resto frutto di progressive e spesso non coordinate modificazioni o integrazioni intervenute durante l'iter legislativo. L'articolo 32 dichiara esplicitamente che "il consiglio ha competenza limitatamente ai seguenti atti".

Sempre per effetto di integrazioni successive, l'articolo 35, determina in via residuale le competenze della Giunta, individuando due diversi ambiti di limitazione:

- gli atti che non siano riservati dalla legge al consiglio;
- gli atti che non rientrino nelle competenze del sindaco o del presidente della provincia, o di altri organi atipici. La seconda categoria di atti viene determinata dalla legge o dallo statuto.

Risulta più che palese, pertanto, che **la potestà statutaria in materia** è limitata alla definizione e alla distribuzione delle **competenze tra giunta e organo monocratico oppure tra questi e gli altri organi atipici.**

Un tale ragionamento, *suffragato dagli atti parlamentari*, porta alla tesi più che certa secondo la quale la competenza dei consigli può essere determinata soltanto dalla legge.

Pertanto **il primo insuperabile limite del potere statutario in materia di determinazione delle attribuzioni agli organi è rappresentato dalla tassatività delle competenze dei consigli.**

3. Collegata con quanto sopra appare la questione circa la determinazione delle **funzioni del sindaco o del presidente della provincia**, la cui individuazione è rimessa anche all'esercizio della facoltà statutaria.

Resta inteso che detta facoltà trova il proprio limite negli atti riservati dalla legge al consiglio e in quegli ulteriori atti che per loro natura debbono essere adottati da un organo collegiale.

4. Quanto detto nei precedenti paragrafi influenzerà la interpretazione più corretta in ordine alla determinazione precisa delle competenze dei consigli, che verrà esaminata tra breve.

5. Infine, con lo statuto l'ente dovrà determinare tutta una serie di fondamentali scelte alcune obbligatoriamente, altre facoltativamente.

Si rimanda in proposito all'elenco già evidenziato nella prima parte di questa circolare al Capitolo B).

SPECIALE RIFORMA AUTONOMIE

D) LE COMPETENZE DEI CONSIGLI E DELLE GIUNTE

1. Sicuramente uno dei **nodi interpretativi** più difficili e insieme importanti riguarda l'ampiezza delle competenze del consiglio.

Tra i singoli aspetti connessi con detta fondamentale questione è utile riproporre i seguenti quesiti, inseriti nel medesimo contesto problematico e precisamente:

- la possibilità di una potestà di delega in capo al consiglio, sia con specifico atto deliberativo o con lo statuto;
- la possibilità che il consiglio adotti atti in materie o ambiti non rientranti nell'elenco di cui all'articolo 32.

2. Si è già avuto modo di esplicitare che **la competenza dei consigli comunali e provinciali e la distribuzione delle competenze tra questi e le giunte risultano determinati esclusivamente dalla legge.**

In virtù del combinato disposto degli articoli 32 e 35 della legge 8 giugno 1990, n. 142, infatti, gli atti di competenza dei consigli sono riservati alla manifestazione di volontà della legge, non potendo in alcun modo, neppure attraverso l'istituto dello statuto, l'ente provvedere in difformità.

3. Se ne deduce in via preliminare il principio della incompetenza assoluta qualora un organo diverso adotti atti riservati alla competenza del consiglio, salvo le esplicite eccezioni indicate dalla legge.

Il siffatto principio vale anche nell'ipotesi inversa, qualora, cioè, il consiglio deliberi su materie non riservate alla sua competenza.

4. L'aver definito tassativo l'elenco in esame e aver individuato che lo statuto può determinare competenze per tutti gli organi *tranne* che *per il consiglio*, conferma che non è percorribile l'ipotesi di una delega alla giunta degli atti che la legge stessa riserva all'organo assembleare.

5. Anticipate dette questioni, appare possibile individuare una prima classificazione degli atti di competenza dei consigli, basata sull'allocazione della riserva di legge:

a) atti elencati nell'articolo 32 della Legge 142;

b) atti non elencati in detto articolo, ma indicati nella medesima legge di riforma.

6. L'esame della categoria di cui alla lettera a) comporta alcune complesse interpretazioni.

In primis, appare fondamentale che ogni operazione ermeneutica in materia tenga conto della ratio del legislatore, in base alla quale l'attività dei consigli comunali e provinciali si configura esclusivamente in compiti di indirizzo e di controllo politico-amministrativo dell'ente.

L'articolo 32 qualifica quali atti fondamentali riservati alla competenza dei consigli, innanzitutto gli atti con contenuto regolamentare, oltre al principio atto dell'ente che è lo statuto (lettera a).

Anticipato un tanto, è possibile estrapolare specificamente le singole ipotesi indicate dalla legge 142:

- lo statuto dell'ente e le relative modifiche (circa il contenuto vedasi in primo luogo l'articolo 4);
- lo statuto dell'azienda speciale (vedasi articolo 23);
- i regolamenti dell'ente;
- l'ordinamento degli uffici e dei servizi;
- i programmi;
- le relazioni previsionali e programmatiche;
- i piani finanziari e i programmi di opere pubbliche;
- i bilanci e le variazioni ad essi;
- i conti consultivi;
- i piani territoriali e urbanistici, i programmi di attuazione e le deroghe;
- i pareri nelle materie di cui alla lettera b) dell'articolo 32;
- la disciplina dello stato giuridico del personale;
- la disciplina delle assunzioni del personale;
- le piante organiche e le sue variazioni;
- le convenzioni previste dall'articolo 24;
- la costituzione e la modificazione delle forme associative, quali i consorzi, le unioni etc.;
- l'istituzione, i compiti e le norme sul funzionamento degli organismi di partecipazione e di decentramento regolati dagli articoli 6, 7, 8 e 13;
- l'assunzione diretta di pubblici servizi di cui all'articolo 22;
- la costituzione delle istituzioni;
- la costituzione delle aziende speciali;
- la concessione di pubblici servizi;
- la partecipazione dell'ente a società di capitali;
- l'affidamento di attività o di servizi mediante convenzione;
- l'istituzione e l'ordinamento dei tributi;
- la disciplina generale delle tariffe per la fruizione dei beni e dei servizi;
- la determinazione degli indirizzi da osservare da parte:
  - a) delle aziende speciali;
  - b) degli enti dipendenti;
  - c) degli enti sovvenzionati;
  - d) degli enti vigilati;
- la contrazione di mutui;
- l'emissione di prestiti obbligazionari;
- le spese che impegnino il bilancio per gli esercizi successivi, con esclusione di quelle relative alle locazioni immobiliari o alle somministrazioni e forniture di beni e servizi a carattere continuativo;
- gli acquisti, le alienazioni e le permute immobiliari non previste espressamente in atti fondamentali del consiglio oppure che non siano di mera esecuzione o ancora che non rientrino nella ordinaria amministrazione di altri organi;
- con i medesimi limiti di cui sopra, gli appalti e le concessioni;
- la nomina, la designazione e la revoca dei propri rappresentanti presso:
  - a) enti operanti nell'ambito del proprio territorio;
  - b) enti dipendenti;
  - c) enti controllati;
  - d) aziende o istituzioni operanti nell'ambito del proprio territorio;
  - e) aziende o istituzioni dipendenti o controllate.

Del dettagliato elenco, rivestono una particolare difficoltà ermeneutica soprattutto *gli atti indicati alla lettera m) e l'affidamento di cui alla lettera f).*

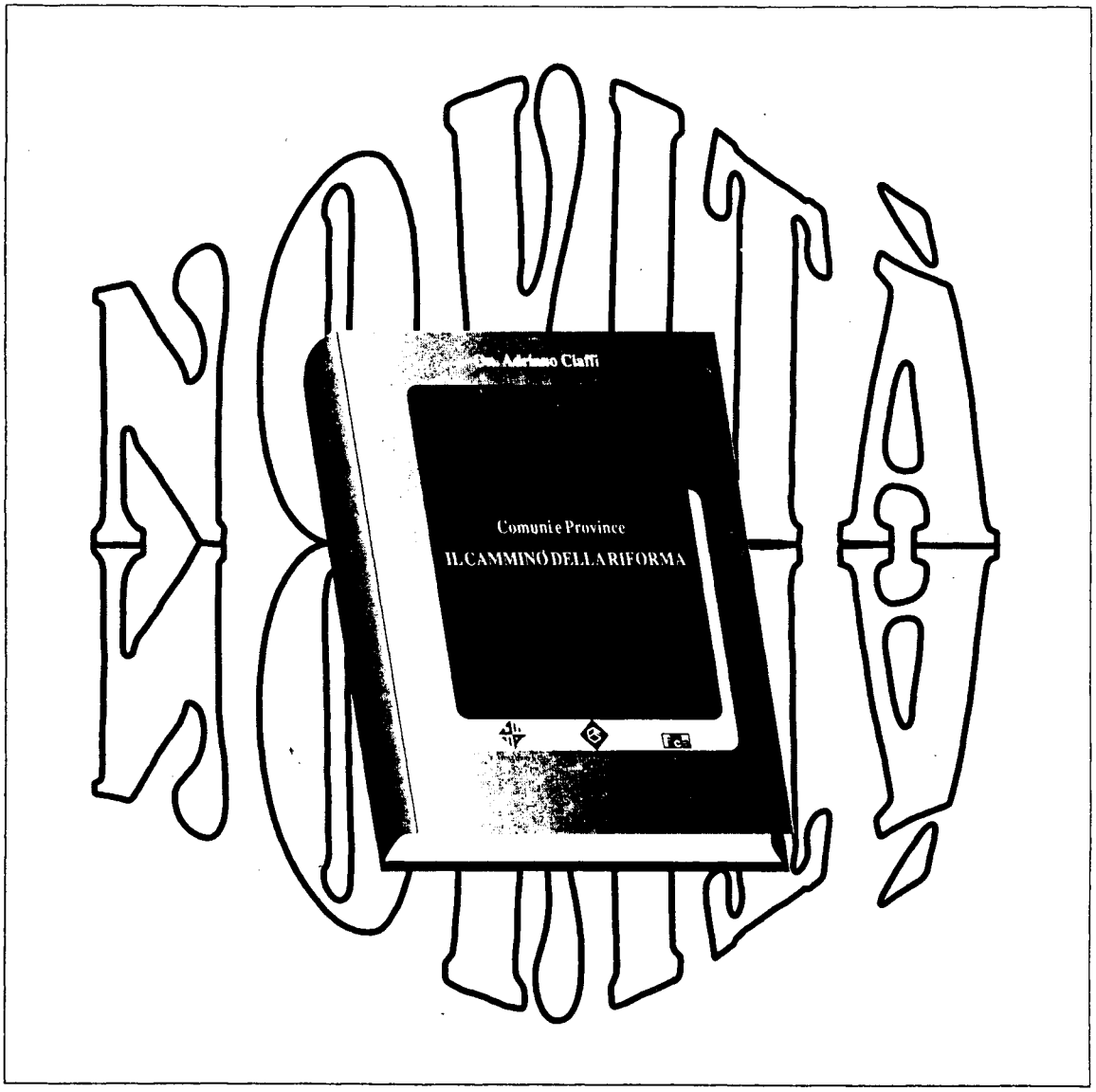
Di converso, tra gli atti di cui alla lettera b), i programmi rappresentano probabilmente la chiave di volta non solo di una scelta legislativa innovativa sulla natura dell'attività politica dei consigli, ma anche il criterio per interpretare correttamente la già citata ipotesi della lettera m).

Pertanto, saranno di competenza dei consigli gli acquisti immobiliari, le alienazioni immobiliari, le relative permute, gli appalti e le concessioni, qualora in atti come i programmi di opere pubbliche, o i bilanci etc., non sia stata espressamente esternata la volontà di realizzare dette attività.

È evidente che qualora l'opera pubblica fosse prevista in un atto fondamentale del consiglio, *tutti gli atti* necessari per la sua realizzazione spettano alla giunta.

In ordine al caso di cui alla lettera f), la qualificazione di affidamento di attività o di servizi mediante conven-

SPECIALE RIFORMA AUTONOMIE



zione, si riferisce ad attività di natura continuativa.

In materia di personale, atteso il tenore della lettera c), spetterà alla giunta – tra le altre incombenze – il compito di applicare i contratti di lavoro, di deliberare l'assunzione del personale, la loro dispensa dal servizio etc.

7. In merito alla **categoria di cui alla lettera b)**, è possibile presentare, a titolo orientativo, il seguente elenco:

- elezione del sindaco (o del presidente della provincia) e della giunta attraverso il documento programmatico (articolo 34);
- approvazione o rigetto della mozione di sfiducia costruttiva (articolo 37);
- revoca e sostituzione di singoli assessori (articolo 37, comma 6);
- ratifica dell'adesione del sindaco ad accordi di programma che comportino variazione degli strumenti urbanistici (articolo 27, comma 5);
- elezione del collegio dei revisori dei conti o del revisore (articolo 57);
- approvazione dell'atto costitutivo dell'unione dei comuni (articolo 26, comma 3);
- individuazione di indirizzi in ordine al coordinamento degli orari degli esercizi commerciali dei servizi pubblici, nonché agli orari di apertura al pubblico degli uffici (articolo 36, comma 3).

8. Un'ultima questione relativa agli atti del consiglio, e in parte rilevante anche per le giunte, è data dalla **determinazione della maggioranza necessaria per l'adozione dei singoli atti deliberativi**.

L'orientamento ermeneutico corretto è quello di ritenere che nelle ipotesi non disciplinate dalla legge 142, lo statuto dell'ente potrà determinare proprie regole, in conformità ai principi della legge stessa e di altre leggi ancora in vigore.

Fino all'approvazione dello statuto,

SPECIALE RIFORMA AUTONOMIE

trova applicazione l'articolo 59, comma 2: quindi le disposizioni del previgente ordinamento conservano efficacia in quanto compatibili e di conseguenza deve ritenersi sufficiente la maggioranza assoluta dei votanti, qualora nessuna norma regolasse con determinata fattispecie.

Infine, si ricorda che la legge 8 giugno 1990 n. 142 indica alcune maggioranze speciali, quali quelle per l'adozione dello statuto, oppure la maggioranza assoluta dei componenti assegnati nei casi di elezione degli organi esecutivi, la mozione di sfiducia costruttiva, l'atto costitutivo dell'unione dei comuni.

E) ALTRE QUESTIONI

Si reputa, ora, opportuno esaminare una serie di singole questioni specifiche, rientranti in una prima casistica, che la Direzione regionale degli enti locali ha individuato in base anche alle richieste delle Amministrazioni comunali e provinciali della nostra Regione.

1. FINANZA E CONTABILITÀ (capo XIV)

In proposito appare indispensabile richiamare l'affermazione assunta nella **Circolare ministeriale** che, prima di esaminare le singole disposizioni relative alla finanza locale, così recita: ***"dal punto di vista generale si può dire che restano in vigore le norme attuali fino all'approvazione della disciplina organica della materia"*, ai sensi dell'articolo 59, comma 5 della legge 142/1990.**

2. RATIFICA DI ATTI ADOTTATI PRECEDENTEMENTE ALL'ENTRATA IN VIGORE DELLA LEGGE

Il quesito riguarda **le deliberazioni assunte dalla giunta – prima dell'entrata in vigore della legge – in virtù dell'articolo 140** del TULCP **ora abrogato, e non ancora ratificate dal Consiglio.** Problema di notevole ampiezza anche quantitativa, attesa la circostanza che ben 183 comuni e 2 province della Regione, hanno rinnovato i consigli con l'elezione del 6 maggio e pertanto dalla data di indizione dei comizi elettorali non si sono potuti riunire gli organi assembiari, con conseguente attività delle sole giunte.

L'argomento potrebbe presentare due diverse fattispecie:

- deliberazioni in materie passate alla competenza della giunta;
- deliberazioni in materie rimaste di competenza del consiglio.

In realtà l'obbligo della ratifica, in entrambe le ipotesi, si basa sul principio "tempus regit actum" e sulla qualificazione di atto sottoposto a condizione risolutiva e pertanto il suo procedimento è completo soltanto con la ratifica. Quindi, avendo avuto inizio il procedimento complesso prima dell'entrata in vigore della legge, deve applicarsi il vecchio regime anche per la ratifica.

3. CONTROLLO DEGLI ATTI DI ORGANI MONOCRATICI E DEGLI ORGANI ATIPICI

Di particolare rilevanza è la questione in ordine al **controllo di legittimità degli atti degli organi atipici**, che sono quasi tutti anche organi monocratici.

Detto problema, inoltre, si pone anche in ordine agli atti adottati in base al potere sostitutivo ai sensi dell'articolo 36, comma 5.

Nel ribadire che la normativa regionale di cui alla legge 48/1977 continua a disciplinare la materia, si richiama l'orientamento giurisprudenziale, citato pure nella Circolare ministeriale, in base al quale restano esclusi dai controlli gli atti degli organi individuali, nonché quelli che con lo statuto saranno affidati agli organi atipici come i dirigenti degli enti.

Nel caso specifico della nomina da parte del sindaco in base al potere sostitutivo, anche detti atti seguiranno la medesima via della non assoggettibilità al controllo.

4. PARERI DI CUI ALL'ARTICOLO 53

Come si è già anticipato, i **pareri** previsti dall'articolo 53 non sono vincolanti per l'organo elettivo, ma hanno natura obbligatoria e dovranno essere espressi immediatamente dall'entrata in vigore della legge.

Il parere ha natura "tecnica" e quindi è di competenza del soggetto responsabile del servizio.

Il parere viene espresso sulla proposta e non successivamente all'approvazione dell'atto deliberativo, trattandosi di *elemento del procedimento* e non essendo assolutamente atto di controllo.

L'oggetto del parere riguarda la sola regolarità tecnica e contabile della proposta di deliberazione per quanto riguarda i responsabili dei rispettivi servizi, mentre riguarda il solo profilo di legittimità per il segretario. Pertanto, detti pareri non incidono sul merito o sull'opportunità, essendo tale aspetto riservato alla discrezionalità degli organi elettivi.

Negli atti deliberativi *dovranno essere inseriti detti pareri*, che qualora fossero di contenuto negativo vanno motivati, sempre sotto il profilo di legittimità o di regolarità tecnica e contabile.

5. ELEZIONE ORGANI DI GOVERNO

Il consigliere anziano, competente a disporre la convocazione del consiglio comunale, ai sensi dell'articolo 34, comma 5, *nel caso di prima elezione dopo il rinnovo dei consigli*, può stabilire solo la data della prima seduta.

Di converso, qualora prima dell'entrata in vigore della legge, si fosse già provveduto all'elezione del sindaco e della giunta, non è necessario approvare successivamente il documento programmatico.

Affinché si verifichi la condizione prevista dalla legge per lo scioglimento dei consigli a causa della non elezione degli organi esecutivi, oltre al termine perentorio di 60 giorni, *è necessario che siano state effettuate infruttuosamente non tre sedute, ma tre votazioni, in distinte sedute.*

Qualora venissero presentati più documenti programmatici, va votato per primo il documento che in ordine di tempo è stato presentato prima.

Una eventuale votazione su diversi documenti, presentati contestualmente, deve intendersi come un'unica operazione di voto, ai fini della consumazione del potere di elezione tramite le tre sole votazioni.

6. QUESTIONI GIÀ RISOLTE CON LA NOTA IN DATA 15.06.1990

Infine, appare opportuno richiamare quanto contenuto nella precedente lettera circolare del 15 giugno u.s., con la quale sono state indicate alcune precisazioni di carattere urgente sulle seguenti questioni:

a) **il termine per l'elezione dei sindaci, dei presidenti delle province e delle giunte;**
b) **la vigenza della legge regionale 3 agosto 1977, n. 48 in merito alla attività di controllo sugli atti degli enti locali;**
c) le disposizioni relative alla **nomina dei rappresentanti dell'ente presso** enti, aziende o istituzioni **operanti nell'ambito del rispettivo territorio ovvero da essi dipendenti o controllati;**
d) **le disposizioni circa le competenze tra i diversi organi** del comune e della provincia.

CONCLUSIONI

Nell'assicurare che questa Direzione regionale degli enti locali continuerà a predisporre periodicamente le necessarie direttive in materia, anche in stretta collaborazione con le Associazioni di categoria degli enti locali della Regione, si rimane a completa disposizione per ogni eventuale contributo, che verrà richiesto.