

SENATO DELLA REPUBBLICA

X LEGISLATURA

N. 2100

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori DUJANY e RIZ

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 20 FEBBRAIO 1990

Norme sull'ordinamento dei poteri locali

ONOREVOLI SENATORI. – Questo disegno di legge è stato predisposto dal Gruppo di Roma, diretto e coordinato dal professor Massimo Severo Giannini.

I sottoscritti proponenti ritengono che sia opportuno presentarlo in Parlamento per consentire una discussione congiunta e di confronto col disegno di legge governativo già approvato dalla Camera dei deputati ed ora all'esame del Senato (atto Senato n. 2092).

1. Tutte le volte in cui, in Italia, si è voluto procedere a riforme dei poteri locali, il Governo ha presentato in Parlamento brevi disegni di legge contenenti i principi delle riforme proposte o al massimo anche norme particolari cui si attribuisce particolare interesse politico; essi contenevano altresì una delega finale, che, secondo il linguaggio delle epoche passate,

era nel senso di «raccolgere in testi unici». Storicamente, in realtà, i cosiddetti testi unici sono consistiti in rimanipolazioni delle norme preesistenti onde adattare ai nuovi principi.

Non si vede alcuna ragione per discostarsene questa volta, e la controprova è proprio il disegno di legge presentato in materia al Parlamento, nella forma non di atto normativo di principi bensì di testo completo, di disegno di legge sull'ordinamento delle autonomie locali; il testo proposto, di 62 articoli, si occupa di tutto, dalle azioni popolari ai distintivi del sindaco e alle divise dei vigili urbani, anche se poi, all'ultimo articolo, contiene la tradizionale delega a redigere un testo unico. La I Commissione permanente della Camera dei deputati ha arricchito il testo originario di altre norme, non dando peraltro evidenza

ai principi e anzi cancellandone alcuni che nel testo governativo esistevano. Il tutto non riconoscendo un ruolo adeguato alle regioni, come se Milano non fosse in Lombardia e il Bradano in Basilicata.

Questa è la ragione per cui questo disegno di legge è formulato come una legge di principi; a differenza delle leggi di principi dei tempi passati, esso contempla anche varie deleghe legislative, specie per le materie per le quali sarebbe ambizioso, o comunque non consigliabile per la tecnica legislativa del nostro tempo, diffondersi nella formulazione di norme anche rilevanti. È dal tempo del primo Governo successivo alla Costituente repubblicana che presso il Ministero dell'interno sono state al lavoro Commissioni per la riforma della legge comunale e provinciale; ma è il decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1977 che ha portato l'incombenza al livello della necessità. E difatti è da tale data che gli schemi di riassetto dei poteri locali non trovano approvazione definitiva da parte dei Governi e del Parlamento.

Occorre rendersi conto che, al punto insieme di complicazione e di stagnazione a cui si è giunti, un atto normativo legislativo ed un atto normativo delegato non bastano più, come in passato, a reggere la materia. Serve una legge di principi che sia in funzione di anello d'apice di una catena di atti normativi statali (leggi delegate) e regionali, attuativi, ma anche regolativi di vicende particolari. L'elaborato che si presenta è un testo che contiene una legge di principi, che si è tentato di rendere espressione di un disegno portante e coerente.

Ci si può rendere conto che una legge così concepita, come anello d'apice di una catena, è esposta al rischio che la catena non venga costruita. Vi è un significativo esempio in tal senso nel ricordato decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1977, il quale avrebbe comportato, oltre alla legge sulle autonomie locali, una legge per la ristrutturazione delle amministrazioni centrali, più sedici leggi cornice sulle attribuzioni affidate alle regioni; e quasi nulla è stato fatto. Però per la materia dei poteri locali è più difficile che si avveri

siffatto evento, se la legge base è legge di principi; per poter essere applicata, le leggi delegate di attuazione e le leggi regionali, anche di attuazione, divengono necessarie. Il che poteva non accadere per il citato decreto del Presidente della Repubblica n. 616.

2. Il disegno di legge che si presenta muove dalla constatazione che al principio costituzionale - ormai enunciato in tutte le Costituzioni dei Paesi moderni - dell'autonomia locale si assegna oggi un contenuto più ampio e più preciso rispetto a quello degli anni '40. Si reputava che suo contenuto fosse il riconoscimento ai poteri locali della potestà di darsi un indirizzo politico amministrativo proprio, non condizionato dal Parlamento o, particolarmente, dal Governo; il profilo incumbente era allora quello della effettività dell'esercizio di tale potestà, onde la normativa si sforzava di limitare l'incidenza degli atti di controllo sui deliberati degli enti locali, di ampliare l'ambito deliberativo degli organi istituzionali degli enti, di circoscrivere le possibilità di interventi autonomi o repressivi di organi dello Stato. In queste direzioni, in effetti, le norme legislative statali adottate in quel torno di tempo segnarono sovente degli avvicinamenti o perfino delle realizzazioni di tali regole, anche perchè la dottrina pubblicistica e politica del periodo le andava nel frattempo spesso impegnativamente sostenendo.

In un secondo tempo, dopo che in fatto l'autonomia locale aveva già raggiunto una soglia sostanziosa, l'attenzione di questa dottrina si spostò sugli aspetti applicativi e strumentali dei principi enunciati e sanciti. Si osservò che agli enti primari (comuni, borghi) e secondari (province, contee, distretti rurali) erano già attribuite importanti funzioni, e la tendenza delle legislazioni contemporanee era verso l'estensione di esse soprattutto in ragione dell'innovazione tecnologica. Se si vuole che le attività relative siano effettivamente erogate occorre che gli enti locali abbiano la capacità materiale di farlo, altrimenti la stessa autonomia locale resta un enunciato meramente verbale. Di qui l'introduzione del

concetto di «vitalità per l'autonomia»; occorre che per l'esercizio reale dei poteri di autonomia locale gli enti locali siano veramente vitali.

In tal senso si sono orientate tutte le riforme dei poteri locali adottate negli ultimi decenni, da quella inglese a quella svedese, belga, polacca, eccetera. In Paesi come la Germania il problema non si poneva, dato il diverso sistema di ordinare i poteri locali in urbani e rurali. La regola generale adottata è stata sempre e in ogni caso quella di stabilire dimensioni minime per i vari tipi di enti locali. In Inghilterra si è fissata la soglia di 40.000 abitanti.

Il disegno di legge si è ispirato al principio dell'autonomia-vitalità, stabilendo che i comuni al di sotto dei 3.000 abitanti vadano soppressi e adottando la soglia di 40.000 abitanti ad ulteriori fini.

3. Espressione essenziale dell'autonomia in senso stretto è la libertà statutaria dei comuni e delle province. Ma, a differenza di quanto si verifica per altri disegni di legge, in questo si affida alla libertà statutaria la scelta del modello strutturale e, poichè il principio di certezza giuridica richiede che gli organi di un ente siano noti e conoscibili, si delineano due modelli: un modello presidenziale, in cui il sindaco o il presidente della provincia o di altro ente sono eletti direttamente dal corpo elettorale e hanno una giunta da essi scelta e dinanzi ad essi responsabile, i consigli degli enti essendo organi di discussione e di controllo; un modello consiliare, che corrisponde per grandi linee alla struttura oggi esistente.

È in sede di esercizio della libertà statutaria che va altresì stabilita l'organizzazione del territorio: frazioni, circoscrizioni, circondari, zone speciali non vanno regolati per legge, ma rimessi alla libera scelta degli enti; in questa sede nulla impedirà che ai comuni incorporati o assorbiti siano riconosciute particolari posizioni.

È logicamente e politicamente conseguenziale che, ove, nell'autonomo esercizio della libertà di scegliersi la propria «forma di governo», le comunità locali optino per il modello presidenziale, sia loro messo a disposizione - mediante la legge delegata in

materia elettorale - un meccanismo incentrato sull'elezione tra i candidati contrapposti, con un eventuale turno di ballottaggio tra i due candidati più suffragati.

Ovviamente, se le comunità sceglieranno il modello consiliare tradizionale, le elezioni continueranno ad essere disciplinate dalle disposizioni attuali.

La libertà delle comunità di scegliersi il modello di governo locale e, di conseguenza, il sistema elettorale appare come la via più limpidamente democratica per superare le contrapposizioni partitiche in tema di riforma elettorale amministrativa. Poichè sono prevedibili effetti di polarizzazione degli schieramenti politici, che si potranno produrre nei comuni e nelle province nei quali si opterà per il modello presidenziale, con riflessi favorevoli ai partiti maggiori, si può ipotizzare di subordinare la scelta di tale modello al consenso di una maggioranza particolarmente elevata, onde garantire le forze politiche medie «minori».

L'ampio riconoscimento dell'autonomia statutaria implica anche la possibilità di rafforzare e rendere più concretamente operanti le forme, oggi malcerte, di decentramento infracomunale. Nel modello organizzatorio delineato, complementare e simmetrica all'incrementazione delle fusioni dei comuni «polvere» è l'incentivazione delle associazioni tra gli enti locali per lo svolgimento delle funzioni di interesse comune. Dal congiunto dei due processi dovrebbe derivare un'articolata rispondenza delle dimensioni degli enti al livello e alla qualità delle funzioni da svolgere.

4. In considerazione che in fatto tra regioni ed enti locali si sono creati, specie nelle regioni più progredite, apporti molteplici, in base a leggi, anche regionali, a piani e ad altri strumenti previsti da norme regionali, nel disegno di legge si è cercato di definire nelle linee generali la posizione delle regioni.

Questo disegno di legge considera perfettamente insensata, pur trovandosi altrove espressa, l'idea secondo cui gli enti locali dovrebbero far capo esclusivamente allo Stato, ente con cui non hanno rapporti, i quali seguitano ad esistere per normative

inventate dall'Amministrazione dell'interno per sopravvivere.

L'articolo 1 costituisce la prima attuazione della scelta - di tecnica legislativa e di percorso istituzionale - di prevedere una serie di deleghe legislative ordinate alla costruzione del complesso disegno di riforma.

Nella delega per il riordino delle circoscrizioni comunali e provinciali - che nessun progetto o disegno di legge ha finora previsto - è delineato il procedimento di revisione delle circoscrizioni.

Le regioni devono predisporre, nel rispetto di precisi criteri direttivi (articoli 2 e 3), dei piani regionali di revisione. I piani di revisione formano oggetto degli schemi di decreti delegati predisposti dal Governo e sottoposti al parere della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano istituita con la legge n. 400 del 1988 (di riordino della Presidenza del Consiglio dei ministri) e della Commissione bicamerale per le questioni regionali.

È rimessa poi alla legge regionale la disciplina operativa delle ristrutturazioni delle circoscrizioni territoriali e della fusione dei comuni inferiori a 3.000 abitanti.

In applicazione dell'individuazione della vitalità, come presupposto di apice dell'autonomia, viene stabilita, di norma, la dimensione minima di 3.000 abitanti per i comuni.

I comuni «polvere» inferiori a tale dimensione sono, in base ai dati Istat per il 1985, 4.722 su un totale di 8.091, con una popolazione residente di soli 6.271.247 abitanti. Rispetto a questi comuni «polvere» è, da un lato, inibita (articolo 31, comma 4, lettera a) l'attribuzione di nuove funzioni e, dall'altro, è disciplinato (articolo 5) un procedimento generale volto ad incrementare le fusioni.

È previsto il concorso della legge regionale e della legge statale delegata, cui è commesso di assegnare ai comuni risultanti dalla fusione contributi aumentati del 30 per cento rispetto alla somma di quelli erogati ai comuni originari, di disporre sgravi fiscali a favore dei cittadini residenti

nei comuni fusi ed inoltre di costituire un fondo di incentivazione regionale delle fusioni.

La qualificazione della potestà statutaria, come leva dell'effettività dell'autonomia di comuni, province ed associazioni di comuni, trova coerente attuazione (articoli 6 e seguenti), in quanto il disegno di legge contempla un'amplessima sfera di autodeterminazione comunitaria. Ciò non solo in relazione alla scelta della forma di governo locale, ma, più in generale, per quel che concerne tutte le dimensioni, strutturali e funzionali, della configurazione degli enti autonomistici.

Ci si limita, quindi, ad individuare gli oggetti necessari della competenza statutaria (gli organi, le attribuzioni, l'organizzazione dell'ente, l'ordinamento territoriale e degli uffici, la partecipazione dei cittadini).

Per quanto attiene agli organi istituzionali è dettata una scarna disciplina degli organi necessari a funzioni generali, la cui presenza costituisce il minimo comune denominatore per ambedue i modelli di governo: il consiglio, il presidente o sindaco ed il collegio ristretto.

La possibilità di scelta alternativa, attribuita agli statuti, tra modello presidenziale e consiliare è sostanziata nell'articolato da pochi principi, in funzione di coerenza alla logica del modello prescelto.

Per la forma presidenziale è quindi prevista la nomina monocratica presidenziale dei membri dell'esecutivo sulla base di un rapporto di fiducia (e di responsabilità) diretta. È poi prescritto che gli statuti precisino puntualmente i casi in cui, nelle ipotesi insolubili di conflitto tra presidente o sindaco e consiglio, concernenti scelte fondamentali della vita dell'ente (ad esempio, il bilancio o l'organizzazione degli uffici), deve essere assegnata prevalenza all'investitura popolare del sindaco o presidente, determinando lo scioglimento del consiglio.

Per il modello consiliare vengono previste misure volte a conseguire una riduzione dell'instabilità dei governi locali disponendo lo scioglimento del consiglio ove in tre successive tornate non si riesca ad eleggere

il collegio esecutivo o quando, a seguito di sfiducia, non si riesca ad eleggere un nuovo sindaco o presidente.

Una grande libertà di scelta è rimessa agli statuti anche per quel che concerne le diverse formule di consultazione popolare (articolo 12).

Vengono in proposito introdotti due principi innovativi, in funzione del rafforzamento dell'incisività e dell'effettività di queste forme di partecipazione comunitaria.

Da un lato, è prevista la possibilità di sottoporre a *referendum* non solo indirizzi o atti singoli, ma anche le fattispecie d'inerzia degli enti.

È quindi data ai cittadini la possibilità di instaurare un procedimento mediante il quale, previa prevedibilmente una diffida a provvedere, incidere sulla «funzione negativa», come la definisce Bobbio, sul mancato esercizio, cioè, di funzioni o sul mancato compimento di atti doverosi o necessari.

Dall'altro lato, è previsto che, ove gli organi dell'ente non adottino gli atti esecutivi conseguenti all'esito della consultazione, possa essere innescato un procedimento sostitutivo.

Le associazioni temporanee o permanenti tra enti locali (articoli 13, 14 e 15) costituiscono nel modello del disegno di legge il secondo volano di razionalizzazione dell'atomizzata realtà delle autonomie. Se obiettivo delle ristrutturazioni territoriali e delle funzioni è il consolidarsi di autonomie vitali, la previsione dell'organizzazione di strutture operative in comune è in funzione dell'efficienza, essenzialmente nella prestazione di pubblici servizi. A questo fine, mentre, in linea generale, sono anche qui rimesse alla più ampia autonomia locale sia la scelta associativa che la configurazione dell'organismo in comune (attribuendo alla regione i poteri di controllo-approvazione dello statuto e di costituzione formale dell'associazione), è riservata alla legge statale l'indicazione dei servizi essenziali da erogare da associazioni da costituire obbligatoriamente.

Assai scarna è la disciplina dettata per le comunità montane per la considerazione

che la copiosa normazione regionale esistente ha già, in certa misura, portato ad una differenziazione di figure tra le comunità.

L'articolo 16 costituisce, quindi, una disposizione «aperta», di supporto all'autonomia regionale, che si limita ad enunciare l'obbligatorietà dell'associazione e la ripartizione tra la legge regionale ed i singoli statuti della disciplina delle comunità montane.

Quanto alle aree metropolitane, il disegno di legge (articoli 17 e 18) parte dalla constatazione che in Italia esse sono classificabili in almeno tre tipi, per cui stabilisce che in ogni caso esse vadano articolate in più comuni; quindi con conservazione della qualità di comuni alle strutture che già la possiedono e con frazionamento in comuni separati delle strutture che oggi presentano strutture unitarie.

Ma al di là di tale tratto comune, per quanto attiene alle autorità di aree metropolitane, il disegno di legge affida la decisione direttamente alle regioni, non essendo possibile, o meglio essendo in ipotesi del tutto artificiosa, l'imposizione di un modello comune.

Ciò che sembra da scartare è la soluzione «provincia metropolitana», che, pure, da più parti è stata avanzata. Secondo il disegno di legge, la provincia è un ente di media area, addetto alla cura degli interessi di media area, che non sono affatto gli interessi delle aree a forte concentrazione insediativa ed elevata dinamica socio-economica.

In particolare, se la scomposizione del megacomune centrale in più comuni costituisce principio della riforma, alle regioni spetta individuare le forme associative più adeguate per l'esercizio delle funzioni di tipo sovracomunale, formula organizzatoria cui possono accedere in via progressiva i comuni preesistenti, contermini con l'originario comune centrale.

Per la composizione degli ulteriori interessi regionali e nazionali presenti nei fenomeni urbani di rilevanti dimensioni, si prevede poi la costituzione di una struttura di raccordo permanente, per ogni area

metropolitana oggetto di riordino territoriale, con compiti di carattere sia politico sia tecnico, che funzioni come filtro rispetto ai programmi e ai progetti di intervento di rilievo regionale o nazionale.

5. Altro tratto caratterizzante del disegno di legge sono le scelte che attengono al controllo (articoli da 19 a 24). Anch'esso, come altri, cerca di ridurre l'ambito di controllo preventivo di legittimità e di opportunità, con la piena consapevolezza che si tratta di controlli di un tipo ormai superato. L'unica ragione per cui non possono essere soppressi è la poco felice statuizione costituzionale (articolo 130). In realtà, non solo non servono a niente, ma sono fonti di collusione e occasione di astuzie politiche.

Il disegno di legge parte dalla convinzione che l'istituto di controllo più perfezionato del nostro tempo è il controllo di gestione. Che la Costituzione non lo preveda è solo segno della non modernità della medesima; peraltro, la Costituzione non prevede neppure i controlli tecnici e contabili.

Il problema che apre il controllo di gestione (articolo 23) è solo organizzativo: deve essere esercitato da un organo specializzato e attrezzato. In realtà, questo può essere tanto un organo della regione quanto un organo dello Stato, come una sezione regionale della Corte dei conti, beninteso depurata dalle scorie oggi esistenti e resa idonea allo scopo con un diverso tipo di personale.

Il controllo di gestione presenta anche altri vantaggi ai fini della contabilità pubblica, della conoscenza effettiva della finanza degli enti locali, del calcolo dei fabbisogni effettivi.

In questo quadro, il disegno di legge prevede (articolo 19), innanzitutto, l'attribuzione all'autonomia legislativa regionale della configurazione della commissione regionale di controllo sugli atti di tutti gli enti a dimensione territorialmente definita.

Il disegno di legge si limita, quindi, a dettare la nuova composizione (più professionalmente caratterizzata e qualificata dell'attuale) della commissione.

Il principio cui si ispira la casistica (contenuta nell'articolo 20) degli atti soggetti a controllo preventivo di legittimità è quello di limitarne l'area alle manifestazioni più rilevanti del potere deliberativo degli enti locali: i regolamenti, i bilanci, il consuntivo, l'indebitamento, l'organico, la provvista e la disciplina del personale, il contenzioso, le indennità ed i compensi, i contratti e le concessioni di valore rilevante. Il congiunto della riqualificazione professionale, del rafforzamento delle strutture organizzative (da disporsi con legge regionale) e della restrizione quantitativa degli atti da verificare dovrebbe consentire un recupero di effettività e di utilità anche di questa forma di controllo.

L'attribuzione diretta di poteri sostitutivi (articolo 21) in caso di mancata adozione di provvedimenti doverosi è in linea con il rafforzamento sostanziale del ruolo della commissione.

I controlli sugli organi (articolo 22) sono ispirati a principi largamente accettati, salva l'innovazione di una terna di commissari preposti alla gestione dell'ente in caso di scioglimento del consiglio.

Simmetrica, nel disegno di legge, alla posizione regionale a fronte delle inadempienze degli enti locali è la previsione (articolo 24) di un accesso diretto da parte degli enti locali maggiori alle risorse costituite dai contributi statali speciali *ex* articolo 119 della Costituzione in caso di inerzia della regione nel compimento dell'attività di ripartizione e distribuzione.

Per quel che concerne i servizi pubblici, il disegno di legge (articolo 25) opera una riserva, ai sensi dell'articolo 43 della Costituzione, ai comuni, alle province ed alle associazioni da essi costituite di quelli che sono indubbiamente consustanziali al ruolo di amministrazioni responsabili delle prestazioni primarie per le comunità.

Viene, in proposito, confermata la più ampia libertà tra la gestione a mezzo di azienda speciale (propria o, mediante convenzione, di altro ente); la gestione in economia; la costituzione di società prevalentemente pubbliche; l'affidamento in concessione a terzi.

In particolare, l'azienda speciale (articolo 27), definita ente strumentale dotato di autonomia imprenditoriale, in quanto impresa deve conformare la propria attività a criteri di efficacia, efficienza ed economicità.

A tale fine vengono precisati le coordinate essenziali della gestione economica, il rapporto con l'ente di riferimento, la disciplina del capitale, dei finanziamenti e dei dirigenti.

È poi, in generale, prescritto alle regioni di predisporre discipline puntuali delle forme di controllo da parte degli utenti sulle gestioni dei pubblici servizi (articolo 28).

6. Le normazioni concernenti gli enti locali sono state storicamente, nell'ordinamento amministrativo italiano, sedi ed occasioni per introdurre nel diritto positivo strutture giuridiche originali (come le aziende municipalizzate) o per disciplinare istituti individuati dalla dottrina (si pensi ai procedimenti di formazione dei piani urbanistici di cui alla legge n. 1150 del 1942).

Nell'epoca presente, le autonomie sono il campo privilegiato della progressiva diffusione dei moduli convenzionali, di negoziazione-concordamento, cioè, tra enti pubblici o tra questi ed i cittadini.

Nel disegno di legge s'è quindi operata una sorta di anticipazione degli indirizzi in parte contenuti nel disegno di legge sul procedimento amministrativo, originato dalla «Commissione Nigro», disciplinando il ricorso da parte degli enti autonomistici ad intese, accordi e convenzioni (articoli 29 e 30), nei rapporti sia reciproci che con i cittadini.

Ci si è limitati anche qui a poche enunciazioni di principio volte a dare «copertura» alle leggi regionali e, più ancora, alle prassi sempre più diffuse in materia: l'affermazione generale della più ampia possibilità di ricorrere a questi moduli di amministrazione negoziata o paritaria, la conoscibilità preventiva degli schemi degli atti oggetto di concordamento, il procedimento d'approvazione, l'efficacia, i controlli, la derogabilità delle competenze ordinarie in funzione dell'attuazione

di accordi complessi (o di programma), la pubblicità-notizia.

Più decisamente innovativi sono i principi in tema di moduli convenzionali tra enti locali e privati: dalla legittimazione generale dei rapporti amministrativi «contrattuali» alla previsione di accordi raggiunti nel corso del procedimento amministrativo, al rovesciamento del tradizionale privilegio del provvedimento autoritativo a favore della utilizzabilità generale, salvo eccezioni, di convenzioni sostitutive (rette dal diritto comune), al recesso per motivi di pubblico interesse, all'attribuzione delle controversie alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo.

7. Altro punto qualificante del disegno di legge è rappresentato dal conferimento di delega legislativa per il riordinamento delle funzioni, che, se da un lato è complementare alla riforma delle autonomie, è dall'altro strumento che condiziona l'operatività effettiva dell'intero disegno.

La delega tiene conto, in primo luogo, dei settori organici individuati dal decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1977, prescrivendo il completamento del trasferimento di funzioni di interesse locale nelle materie di competenza regionale, la soppressione o il trasferimento alle regioni di tutte le funzioni per le quali non sussistano esigenze specifiche di gestione diretta da parte dello Stato o di altri enti.

Sulla base della distinzione intrinseca tra le funzioni e con diretto riferimento alla necessità di ottimizzarne l'esercizio, è poi prevista la revisione organica della distribuzione delle funzioni a seconda del livello primario o secondario dei bisogni e interessi di riferimento.

Analoghe finalità sono raggiunte attraverso la predeterminazione di criteri direttivi da seguire: oltre a non potersi più attribuire nuove funzioni a comuni con popolazione inferiore a 3.000 abitanti e a prevedersi l'attribuzione per il futuro alle province delle sole funzioni a carattere prevalentemente tecnologico e di quelle di media area a contenuto squisitamente territoriale, è prevista, in particolare, la soppressione

degli enti pubblici le cui funzioni prevalenti siano trasferite ad enti locali.

Non vi può essere, inoltre, seria e responsabile autonomia politica degli enti locali in totale o prevalente carenza di autonomia finanziaria e impositiva.

Tuttavia, l'esigenza di una compiuta disciplina della finanza locale e del suo coordinamento, in un contesto paritario, con le altre aree di finanza pubblica, per garantire agli enti stessi, da un canto, disponibilità di risorse e, quindi, un maggior tasso di certezza e di programmabilità della propria spesa e, dall'altro, per armonizzare il ruolo della finanza locale nel contesto della pressione fiscale complessiva e nel superamento degli squilibri obbiettivi, induce a rinviare ad un'organica normativa delegata il suo complessivo disegno. Ma si pone l'esigenza di determinare sin d'ora i principi della disciplina stessa.

Accanto così ad una sistematica ricognizione delle entrate degli enti locali derivanti dall'attività produttiva di beni o servizi ovvero dalla gestione patrimoniale, vanno individuati sin d'ora in concreto l'area della effettiva autonomia impositiva e l'ambito dei prelievi riservati alle loro scelte.

È per questo che, non tanto nell'ottica del gettito e dei valori percentuali delle entrate proprie rispetto a quelle, diverse, derivate o da trasferimento, quanto in quella dell'impegno e del coinvolgimento degli enti locali in comportamenti rigorosi, di argine all'evasione tributaria o all'erosione della base imponibile, può trovare spazio un delimitato potere di incidere nell'area reddituale locale ovvero in quella dei valori e dei plusvalori immobiliari; parimenti, una tassazione differenziata per livelli di servizi o di consumi rappresenta il corretto e concreto modo di responsabilizzare i centri locali di spesa e nel contempo di migliorare la qualità dei servizi e di corrispondere alle aspettative degli utenti-contribuenti. Infine, la tassazione sulle diseconomie si configura come il migliore incentivo proprio per il miglioramento della qualità dell'ambiente, soprattutto urbano, e delle infrastrutture; tematiche or-

mai di prevalente ed assorbente interesse ed intervento locale.

L'autonomia finanziaria ed impositiva non può, inoltre, per la sua natura di articolazione dell'autonomia politica, essere disgiunta da un riconoscimento, nella materia, di un'autonomia statutaria e di potestà regolamentare dell'ente locale.

Ecco perchè con il successivo articolo 33, pur nell'ambito dei principi contabili da dettare, in guisa moderna, con legge quadro di profonda revisione del decreto del Presidente della Repubblica n. 421 del 1979, viene riconosciuta autonomia normativa in materia contabile agli enti locali.

Essa appare una risposta, limitata ma necessaria, alla profonda diversità ed eterogeneità delle amministrazioni locali italiane ed alla correlata esigenza di prevedere per esse differenziati strumenti di gestione e metodologie di procedure e di conti flessibili alle diverse realtà anche gestionali.

Ma pur nell'autonomia deve trovare ingresso un diverso sistema di controlli soprattutto interni; e ciò induce sia ad una revisione delle sue modalità nell'ottica gestionale, al fine di dare finalmente significatività reale ai risultati, nella loro triplice espressività (finanziaria, economica e patrimoniale), sia ad una rivitalizzazione, sulla base di una diversa strutturazione e funzionalità dei revisori interni all'ente locale.

Il Governo è delegato (articolo 34) ad adeguare le leggi elettorali ai principi contenuti nel disegno di legge, sia per quel che riguarda il modello presidenziale, di nuova introduzione, che per quanto concerne il modello consiliare, da «stabilizzare» rispetto all'attuale.

Per quanto concerne il rapporto di impiego con gli enti locali, che è regolato da accordi regionali di lavoro, ai sensi della legge quadro sul pubblico impiego, va ricordata la previsione che il reclutamento debba avvenire secondo modalità disciplinate dalla legge o dagli accordi approvati con decreto del Presidente della Repubblica, dai regolamenti degli enti locali e dalla normativa sul collocamento.

È altresì previsto che le piante organiche siano approvate dagli enti locali sulla base

di un piano di ristrutturazione dei servizi ordinato secondo criteri di funzionalità ed efficienza.

Per quanto concerne i segretari comunali e provinciali è rinnovata la previsione della disciplina dei concorsi di assunzione con decreto del Ministro dell'interno.

Va rilevata, in ogni caso, la finalità garantistica del comma 4 dell'articolo 36, che prevede la rimozione dei segretari generali comunali e provinciali sulla base delle sole disposizioni dello statuto degli impiegati civili dello Stato, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 10 gennaio 1957, n. 3.

Coerentemente all'impostazione del disegno di legge, volta a prefigurare una grande

articolazione e differenziazione di strutture, discipline, poteri, organizzazioni, come portato dell'esercizio di autonomie effettive, è infine previsto (articoli 37 e 38) che, con decreti delegati, possa essere commesso alle regioni di procedere a redistribuzioni di funzioni tra regioni ed enti locali, con la dislocazione di esse a favore degli enti subregionali in attuazione sostanziale del principio dell'articolo 118 della Costituzione.

Infine (articolo 39) si salvaguardano le autonomie regionali e provinciali differenziate disciplinando la non applicabilità delle disposizioni della legge qualora vi sia incompatibilità con le attribuzioni statutarie e attuative per esse previste.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

(Revisione delle circoscrizioni comunali e provinciali)

1. Il Governo, entro due anni dalla data di entrata in vigore della presente legge, è delegato ad emanare uno o più decreti aventi forza di legge per il riordino delle circoscrizioni comunali e provinciali su tutto il territorio nazionale.

2. La revisione è diretta a razionalizzare le circoscrizioni provinciali e comunali adeguandole allo svolgimento delle funzioni previste dalla presente legge.

3. Entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, ciascuna regione, sulla base delle proposte dei comuni, sentite le province e le comunità montane, presenta un piano di revisione delle circoscrizioni comunali e provinciali secondo le finalità di cui al comma 2.

Art. 2.

(Piani regionali di revisione)

1. Nell'elaborazione dei piani, ciascuna regione dovrà attenersi ai seguenti criteri direttivi:

a) la dimensione minima territoriale comunale non può essere, di norma, inferiore ai 3.000 abitanti e quella provinciale non deve essere inferiore, di norma, ai 250.000 abitanti;

b) l'adeguamento della dimensione territoriale dei comuni e delle province deve considerare prioritariamente:

1) le esigenze dello sviluppo economico e sociale delle rispettive aree e del corpo sociale;

2) la gestione sistematica e programmata dei servizi di competenza dei rispettivi enti;

3) le esigenze effettive della partecipazione dei cittadini e delle loro formazioni sociali, tenuto conto della composizione dei gruppi territoriali linguistici;

c) l'adeguamento della dimensione territoriale delle comunità montane deve rispettare i criteri di cui alla lettera b) e deve coincidere con l'ambito dei territori dei comuni associati.

Art. 3.

(Criteri relativi alla formazione dei piani)

1. Le regioni, inoltre, nell'elaborazione dei piani devono tenere conto:

a) delle ipotesi di sviluppo economico e territoriale previste da ciascuna regione nel cui ambito territoriale ricadono gli enti;

b) delle proposte esistenti, contenute in atti normativi o di indirizzo politico-amministrativo regionali, relative alla suddivisione del territorio regionale in aree comprensoriali;

c) dell'analisi delle funzioni da attribuire a comuni e province secondo quanto previsto dall'articolo 31;

d) delle proposte di revisione della legge elettorale di cui all'articolo 34.

Art. 4.

(Leggi delegate)

1. Entro i tre mesi successivi alla presentazione dei piani di revisione regionali, il Governo predispone gli schemi dei decreti delegati.

2. I decreti sono deliberati dal Consiglio dei ministri e sono inviati alla Conferenza permanente prevista dall'articolo 12 della legge 23 agosto 1988, n. 400, e alle associazioni rappresentative degli enti locali, che esprimono parere, entro tre mesi dalla richiesta.

3. Sui decreti esprime parere, nei tre mesi successivi, la Commissione parlamentare per le questioni regionali.

4. I decreti delegati demandano alla legge regionale la disciplina della riorganizzazione territoriale dei comuni, delle comunità montane e, comunque, quella relativa alle fusioni dei comuni sotto i 3.000 abitanti.

Art. 5.

(Incrementazione delle fusioni)

1. La legge regionale disciplina la fusione dei comuni al fine di adeguarne la dimensione minima.

2. La regione nel rispetto delle procedure di cui all'articolo 133 della Costituzione dispone e regola *referendum* tra le popolazioni dei comuni suscettibili di accorpamento in un unico comune.

3. La legge statale delegata disciplina, per i comuni derivanti dalla fusione, i finanziamenti statali e regionali in misura superiore del 30 per cento alla somma dei finanziamenti spettanti ai singoli comuni prima della fusione.

4. La legge statale dispone sgravi fiscali per un periodo di tempo determinato a favore dei cittadini residenti nei comuni prima della fusione.

5. La legge statale prevede la costituzione di un fondo d'incentivazione regionale a favore dei comuni derivanti dalla fusione delle circoscrizioni comunali preesistenti.

Art. 6.

(Potestà statutaria e regolamentare)

1. I comuni con popolazione superiore ai 40.000 abitanti, i comuni capoluogo di regione, le associazioni permanenti di comuni, le comunità montane e le province hanno potestà statutaria.

2. Lo statuto determina:

a) gli organi istituzionali degli enti, il modo di conferimento dei relativi uffici, i rapporti tra gli organi;

b) l'organizzazione amministrativa fondamentale degli enti;

c) le attribuzioni degli organi istituzionali;

d) l'ordinamento territoriale dell'ente, gli uffici relativi ed il modo di conferimento di questi;

e) la partecipazione dei cittadini e degli utenti dei servizi.

3. Gli statuti sono adottati dai consigli degli enti, a maggioranza assoluta dei componenti, e sono approvati dalla regione.

4. Gli enti hanno potestà regolamentare nelle materie di propria attribuzione.

Art. 7.

(Organi istituzionali)

1. Gli organi istituzionali da contemplare negli statuti sono, come minimo, tre:

a) per le province, il consiglio, il presidente, il collegio ristretto;

b) per i comuni di cui al comma 1 dell'articolo 6 e per le associazioni permanenti di comuni, il consiglio, il sindaco, il collegio ristretto.

2. Possono essere peraltro contemplati altri organi per funzioni determinate.

3. Il numero dei componenti i consigli e gli organi esecutivi è determinato dagli statuti.

4. Le regioni possono adottare direttive, stabilendo rapporti tra popolazione e numero dei componenti dei due collegi.

5. In ogni ente deve essere istituito un collegio dei revisori.

Art. 8.

(Comuni che non esercitano potestà statutaria)

1. Per i comuni non aventi potestà statutaria o che non intendono esercitarla, gli organi istituzionali sono il consiglio, la giunta, il sindaco.

2. La legge regionale disciplina la composizione dei collegi, il conferimento degli uffici, le attribuzioni degli organi, i *referendum*.

Art. 9.

(Caratteri e funzioni dei consigli)

1. I consigli sono sempre elettivi, secondo il disposto della presente legge, e durano in carica per cinque anni.

2. Deliberano gli statuti, i regolamenti, gli atti finanziari.

3. Altre attribuzioni sono loro conferite dagli statuti; questi regolano altresì i procedimenti per le eventuali deleghe, gli scioglimenti anticipati del collegio, le funzioni non attribuite ad altri organi.

Art. 10.

(Modello presidenziale)

1. Quanto ai rapporti tra gli organi istituzionali necessari, gli statuti possono seguire un modello presidenziale o un modello consiliare.

2. Nel modello presidenziale, il presidente o sindaco è eletto dal corpo elettorale in modo diretto. Qualora nessun candidato riporti la maggioranza, si procede ad una votazione di ballottaggio tra i candidati che abbiano riportato il numero maggiore di voti.

3. L'elezione del presidente o del sindaco è contestuale alla elezione del consiglio.

4. I componenti del collegio esecutivo sono nominati dal presidente o dal sindaco, anche al di fuori del consiglio, e sono responsabili dinanzi a lui.

5. Sono regolati dagli statuti i poteri del presidente o del sindaco nei confronti del consiglio dell'ente, nonchè nei casi nei quali la mancata approvazione di proposte determinate relative alla vita economica ed organizzativa dell'ente comporta lo scioglimento dei consigli.

Art. 11.

(Modello consiliare)

1. Nel modello consiliare, il presidente o sindaco è eletto dal consiglio dell'ente e deve ottenere la maggioranza assoluta dei consiglieri assegnati.

2. Qualora nessun candidato ottenga la maggioranza in prima seduta, si procede in seconda seduta, da tenere nella settimana successiva, a votazione di ballottaggio tra i due candidati che hanno riportato il maggior numero di voti.

3. Gli statuti determinano i tempi e i modi dell'elezione.

4. Negli enti che adottano il modello consiliare è il consiglio che stabilisce l'indirizzo dell'ente.

5. Quanto al collegio ristretto, compete al presidente la scelta dei componenti, che può cadere anche su persone estranee al consiglio. Entro cinque giorni dall'elezione, il presidente sottopone al consiglio la composizione dell'organo esecutivo. Il consiglio, nella prima seduta utile, approva a maggioranza assoluta dei voti.

6. Se manca l'approvazione, il presidente decade dall'ufficio ed entro la settimana successiva si procede a nuova elezione. Se per tre volte consecutive le votazioni per questa e per la conseguente formazione del collegio esecutivo rimangono senza esito, il consiglio è sciolto automaticamente e si procede a elezioni per il suo rinnovo.

7. Il consiglio può, con motivata deliberazione, ritirare la fiducia al presidente o al sindaco; in tal caso egli e l'intero collegio ristretto sono dimessi. Il consiglio può ritirare la fiducia anche a singoli componenti del collegio ristretto, determinandone le dimissioni.

8. La nuova elezione del presidente o del sindaco deve aver luogo nella settimana successiva alla dimissione. Si applica il disposto del comma 6 del presente articolo.

Art. 12.

(Referendum)

1. Negli statuti devono essere regolate le consultazioni generali o parziali dei corpi eligenti, nonchè i *referendum* consultivi, propositivi o abrogativi, anche nei confronti di comportamenti inerti dei consigli. Le pronunce referendarie sono vincolanti per i consigli e, qualora essi non provvedano con gli atti esecutivi che si rendono necessari,

può essere richiesto dai promotori del *referendum* all'organo di controllo l'invio di un commissario in sostituzione.

2. Gli statuti regolano i tempi e i modi dei procedimenti referendari e le modalità per l'esecuzione delle pronunce referendarie che incidano negli strumenti finanziari e negli atti contabili degli enti.

Art. 13.

(Associazioni di enti)

1. I comuni e le province svolgono, anche in forma associata, mediante strutture comuni, le funzioni proprie e delegate. L'associazione può essere permanente o a tempo determinato.

2. L'associazione è deliberata dai consigli degli enti interessati, unitamente allo statuto ed al regolamento, a maggioranza assoluta dei loro componenti.

3. La regione, a richiesta degli enti interessati, costituisce le associazioni e ne approva gli statuti.

4. La legge statale prevede i casi di associazione obbligatoria per l'erogazione di servizi pubblici essenziali.

5. L'ambito delle associazioni intercomunali e interprovinciali deve coincidere con l'ambito dei territori degli enti associati e deve essere adeguato, per popolazione e territorio, per esigenze di sviluppo economico e sociale, per ragioni organizzative dei servizi, all'espletamento delle funzioni da svolgere.

6. Possono essere costituite associazioni tra province e comuni dell'ambito provinciale.

7. All'associazione possono essere delegate funzioni statali e regionali.

Art. 14.

(Struttura delle associazioni)

1. L'associazione è costituita in base a deliberazioni dei consigli comunali.

2. L'associazione è sciolta su richiesta della maggioranza dei comuni che rappre-

sentano la maggioranza della popolazione. Non è ammesso il recesso di singoli comuni, salvo che per l'esigenza, condivisa dalla regione, di adesione ad altra associazione il cui ambito risulti più adeguato allo svolgimento di funzioni in forma associata.

3. I controlli sull'attività e sugli atti degli organi dell'associazione sono esercitati nei termini di cui all'articolo 20.

Art. 15.

(Statuto delle associazioni)

1. Lo statuto disciplina l'organizzazione dell'associazione prevedendo l'assemblea, il presidente e gli altri organi, il modo di conferimento degli uffici, le attribuzioni dei singoli organi, la struttura degli uffici, il coordinamento tra questi e gli uffici dei singoli enti associati, nonché eventuali forme di controllo e partecipazione dei singoli comuni all'attività dell'associazione.

Art. 16.

(Comunità montane)

1. La legge regionale disciplina la costituzione e le funzioni della comunità montana.

2. La comunità montana è un'associazione obbligatoria e il suo statuto viene deliberato dai consigli dei comuni a maggioranza assoluta dei loro componenti ed è approvato dalla regione. Esso disciplina i compiti e l'organizzazione della comunità montana, prevedendo l'assemblea, il presidente e gli altri organi.

3. L'assemblea della comunità montana approva il regolamento che prevede l'ordinamento degli uffici della comunità e la disciplina dei rapporti tra questi e gli uffici dei comuni associati.

Art. 17.

(Aree metropolitane)

1. Al fine di adeguare l'esercizio delle funzioni alla dimensione degli interessi

locali, il territorio dei comuni ad intensa concentrazione socio-economica, con popolazione superiore ai 600.000 abitanti, si articola in più comuni con popolazione di norma compresa tra un minimo di 50.000 ed un massimo di 200.000 abitanti.

2. Per i comuni preesistenti confinanti con l'originario comune centrale, il limite minimo è di 25.000 abitanti.

3. Entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, la regione interessata, in attuazione delle finalità di cui al comma 1, provvede a modificare, nelle forme e nei procedimenti previsti dalla legge regionale, il numero e le circoscrizioni dei comuni interessati.

4. Il riordino territoriale dovrà assicurare, di norma, il rispetto dei nuclei urbani dei quartieri e delle frazioni che abbiano una propria individualità dal punto di vista dei rapporti sociali, economici e culturali.

5. La legge regionale individua:

a) le funzioni di interesse primario da attribuire ai comuni ristrutturati;

b) le funzioni di carattere prevalentemente tecnologico e di media area che per continuità territoriale debbano svolgersi in forma congiunta, secondo le forme associative previste dagli articoli 13 e 14.

6. La legge regionale assicura la partecipazione all'esercizio delle funzioni di cui al comma 5, lettera b), sia dei comuni oggetto di riordino territoriale sia di quelli contermini che esercitino un potere di iniziativa in tal senso.

Art. 18.

(Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le autonomie locali)

1. Al fine di coordinare lo svolgimento di funzioni di interesse regionale e locale con quelle che riguardano l'intera comunità nazionale, è costituita per ogni area oggetto di riordino territoriale, di cui all'articolo 17, una Conferenza permanente presieduta dal Presidente del Consiglio dei ministri o dal suo delegato Ministro per le aree urbane e composta dai Ministri dei lavori

pubblici, dei trasporti, dell'ambiente, per i beni culturali e ambientali, dell'industria, del commercio e dell'artigianato e del turismo e dello spettacolo, dal presidente della giunta regionale, da una rappresentanza dei comuni e delle province interessate.

2. Presso la Conferenza sono presentati tutti i programmi d'intervento ed i progetti di massima d'interesse statale e regionale, al fine di:

a) accertare la compatibilità dei programmi con le scelte contenute nei piani o programmi di sviluppo generale o settoriale regionali;

b) accertare la compatibilità dei progetti di massima, per quanto riguarda la loro localizzazione e le scelte di tracciato, con le prescrizioni delle norme e dei piani urbanistici regionali e locali.

3. La Conferenza procede al coordinamento ed all'armonizzazione degli interventi deliberando un programma unitario ed integrato, che ha valore di accordo amministrativo tra tutti gli enti ed organi partecipanti alla Conferenza.

4. Valgono per l'accordo di programma metropolitano i principi dettati nell'articolo 29.

Art. 19.

(Commissione regionale di controllo)

1. Per l'esercizio del controllo previsto dall'articolo 130 della Costituzione è istituita una commissione regionale di controllo sugli atti dei comuni, delle comunità montane, delle province e delle associazioni intercomunali e interprovinciali.

2. La legge regionale può regolare l'articolazione della commissione regionale in sezioni per l'esercizio del controllo in forma decentrata.

3. La commissione regionale e le sue eventuali sezioni sono di norma composte da:

a) due membri scelti tra magistrati amministrativi e contabili designati dai rispettivi istituti;

b) un membro scelto, nell'ambito di due terne, tra avvocati ammessi al patrocinio dinanzi alle giurisdizioni superiori;

c) un membro scelto tra avvocati nell'ambito di una terna designata dall'ordine degli avvocati della città ove ha sede il tribunale amministrativo regionale o la sua sezione;

d) un funzionario della regione con qualifica di dirigente generale.

4. La commissione e le sezioni sono presiedute dal magistrato con maggiore anzianità.

5. Alla nomina dei membri e dei loro supplenti si provvede, previa deliberazione del consiglio regionale, con decreto del presidente della giunta regionale. Con lo stesso decreto si provvede alla nomina dei segretari della commissione e delle sezioni.

6. Con legge regionale sono disciplinati altresì il funzionamento della commissione e delle sue sezioni, le forme di pubblicità delle attività, le modalità di consultazione delle decisioni nonché le indennità spettanti ai componenti.

7. La stessa legge regionale detta altresì norme per la sostituzione dei membri, in caso di morte, dimissioni, decadenza per reiterate assenze ingiustificate e incompatibilità sopravvenute.

8. Tutte le spese di funzionamento della commissione, delle sezioni e delle segreterie sono a carico della regione.

Art. 20.

(Controllo preventivo di legittimità)

1. Ai fini dell'esercizio del controllo sono trasmessi alla commissione regionale di cui all'articolo 19 i seguenti atti:

a) i regolamenti;

b) il bilancio di previsione ed i successivi provvedimenti di variazione, compresi quelli relativi all'utilizzo dei fondi di riserva;

c) il rendiconto consuntivo;

d) le assunzioni di mutui, l'accensione di prestiti e l'emissione di obbligazioni;

e) i provvedimenti di determinazione degli organici del personale e delle loro variazioni;

f) le delibere in materia di concorsi e di assunzione di personale, le delibere di assunzione a qualsiasi altro titolo nonchè i provvedimenti di promozione, di collocamento a riposo e di cessazione dal servizio per qualsiasi altra causa;

g) le erogazioni di spese per liti, arbitrati e transazioni;

h) le corresponsioni di indennità e compensi a qualsiasi titolo nei confronti di amministratori e di dipendenti nonchè di terzi, ad esclusione di quelle afferenti a trattamenti di servizio attivo spettanti per legge;

i) le delibere ai fini della contrattazione di beni e servizi per valori superiori a quelli fissati con legge regionale.

2. Le deliberazioni inviate per il controllo divengono esecutive se nel termine di venti giorni dal ricevimento degli atti stessi non interviene un provvedimento di annullamento da parte della commissione regionale di controllo.

3. Possono essere richiesti i chiarimenti per una sola volta e con deliberazione adeguatamente motivata.

4. Gli atti inviati per il controllo possono essere dichiarati esecutivi con effetto immediato ad esclusione degli atti e provvedimenti concernenti la materia del personale.

5. Per i provvedimenti di cui alle lettere a) e b) del comma 1, per i quali è esclusa la dichiarazione di immediata esecutività, il termine è di quaranta giorni.

Art. 21.

(Controlli sostitutivi)

1. Ove la commissione regionale di controllo rilevi la mancata adozione di un provvedimento da parte dell'ente locale al quale esso sia tenuto per legge o per provvedimento amministrativo precedente, la commissione stessa procede alla nomina di un commissario per l'adozione dell'atto

omesso, previa diffida comminatoria di un termine non inferiore a trenta giorni.

2. Con legge regionale sono fissate le modalità di esercizio dei poteri del commissario.

Art. 22.

(Controlli sugli organi)

1. I consigli comunali e provinciali possono essere sciolti con decreto del presidente della giunta regionale, su proposta della commissione regionale di controllo e su conforme deliberazione del consiglio regionale, in caso di gravi e persistenti violazioni di legge nonché nel caso che il normale funzionamento di organi e servizi sia pregiudicato dalle dimissioni o dalla decadenza della metà dei consiglieri nonché dalla mancata approvazione del bilancio di previsione.

2. Nel caso di dimissioni o decadenza dei consiglieri comunali o provinciali, con lo stesso provvedimento di scioglimento è nominata una commissione di tre membri, designati dal consiglio regionale e scelti tra i cittadini aventi titolo ad essere eletti nell'organo disciolto, con l'incarico di provvedere all'ordinaria amministrazione dell'ente.

3. Entro quattro mesi dallo scioglimento del consiglio vengono indette le elezioni per il rinnovo del consiglio stesso.

4. In caso di avvenuta redazione del progetto di bilancio a cura della giunta entro il termine del 30 novembre, la commissione regionale di controllo nomina un commissario per la predisposizione d'ufficio del bilancio per sottoporlo all'approvazione del consiglio.

5. In tal caso e nella ipotesi che entro lo stesso termine il consiglio non abbia provveduto all'approvazione del bilancio ad esso trasmesso, la commissione assegna un termine non superiore a venti giorni per l'approvazione del bilancio, trascorso il quale si sostituisce all'organo inadempiente, dandone contestuale formale comunicazione al consiglio regionale per l'avvio della procedura di scioglimento del consiglio.

Art. 23.

(Controlli di gestione)

1. Il Governo, al fine di incentivare la funzionalità del governo locale, è delegato ad emanare norme che favoriscano l'istituzione di sistemi di controllo interno di gestione.

2. A tal fine deve essere costituito un apposito fondo, ripartito in prima istanza tra le regioni, da destinare alla costituzione di uffici.

3. Alle regioni spetta altresì il compito di assicurare un servizio di consulenza.

4. Il Governo deve verificare, a campione, la bontà dei servizi di controllo dando notizia dei risultati al Parlamento, alla regione interessata nonché alla popolazione degli enti locali presi in esame.

5. Gli enti locali, a loro volta, devono garantire ai cittadini l'informazione, in forma facilmente accessibile, sulla gestione del bilancio, sui programmi da realizzare, sui risultati conseguiti.

Art. 24.

(Sostituzione diretta delle regioni)

1. Le province, i comuni con popolazione superiore ai 40.000 abitanti, i comuni capoluogo di regione, le associazioni intercomunali e interprovinciali, le comunità montane, possono partecipare direttamente, in caso d'inerzia della regione pottrattasi per trenta giorni, ai procedimenti relativi alla gestione dei contributi speciali di cui all'articolo 119, comma terzo, della Costituzione, ed alle altre forme d'intervento anche finanziario.

2. Sull'ammissibilità dell'istanza di partecipazione si pronuncia il Ministro competente, che ne stabilisce le modalità.

Art. 25.

(Servizi gestibili in via esclusiva)

1. I comuni, le associazioni di comuni, le comunità montane e le province, nell'ambito delle rispettive competenze, provvedono

a promuovere lo sviluppo economico e civile delle comunità locali e alla gestione dei servizi pubblici che abbiano per oggetto produzione di beni.

2. I seguenti servizi sono comunque riservati, secondo le rispettive competenze, ai comuni, alle province e alle loro associazioni, che li possono gestire in via esclusiva, ai sensi dell'articolo 43 della Costituzione:

a) acquedotti, fognature, depurazione delle acque usate, smaltimento dei fanghi residuati da processi produttivi e trattamento di acque di scarico;

b) trasporto collettivo di persone effettuato in modo continuativo e periodico ad offerta indifferenziata, con itinerari, orari, frequenze e tariffe prestabilite;

c) produzione e distribuzione di gas manifatturato o naturale, per mezzo di reti, per usi civili, di cui alla legge 4 luglio 1967, n. 537, modificata dalla legge 3 novembre 1971, n. 1069, e alla legge 28 novembre 1980, n. 784, fatte salve le competenze in materia dell'Ente nazionale idrocarburi;

d) produzione e distribuzione del calore, di cui alla legge 29 maggio 1982, n. 308;

e) produzione e distribuzione di energia elettrica da fonti rinnovabili, di cui alla stessa legge n. 308 del 1982;

f) illuminazione pubblica e impianti semaforici;

g) smaltimento dei rifiuti solidi urbani e dei residui derivanti dall'attività di trattamento degli stessi e dalla depurazione degli effluenti che provengono da acque di scarico urbano o dallo smaltimento dei rifiuti urbani;

h) mercati pubblici dei prodotti ortofloro-frutticoli;

i) centrali del latte;

l) mercati pubblici, mercati ittici e macelli dei prodotti della zootecnia;

m) pubbliche affissioni, ad eccezione dei manifesti elettorali e degli atti della pubblica amministrazione;

n) impianti cimiteriali, trasporti funebri, salvo che per i trasporti di associazioni e di enti morali costituiti a tal fine.

Art. 26.

(Forme di gestione)

1. I comuni, le comunità montane, le associazioni intercomunali e interprovinciali e le province possono gestire i servizi pubblici nelle seguenti forme:

- a) azienda speciale, anche per la gestione di più servizi;
- b) in economia;
- c) affidamento mediante convenzione ad azienda speciale di altro ente locale o provinciale;
- d) società per azioni a prevalente capitale pubblico, qualora si renda opportuna, in relazione alla natura del servizio da erogare, la partecipazione di altri soggetti pubblici o privati;
- e) affidamento in concessione a terzi.

Art. 27.

(Azienda speciale)

1. L'azienda speciale è ente strumentale dell'ente locale, dotato di autonomia imprenditoriale.

2. L'azienda speciale, quale impresa pubblica di servizio, informa la sua attività a criteri di efficacia, efficienza ed economicità ed ha l'obbligo del pareggio di bilancio da perseguire attraverso l'equilibrio dei costi e dei ricavi, compresi gli eventuali trasferimenti.

3. La gestione dell'azienda speciale si svolge sulla base di un bilancio economico pluriennale scorrevole, le cui previsioni assumono come termine di riferimento il piano programmatico aziendale, e sulla base, per ciascun esercizio, di un bilancio preventivo economico annuale, secondo le prescrizioni di cui all'articolo 2423 del codice civile, in particolare evidenziando un fondo di ammortamento ed un fondo di riserva ed indicando in apposito documento i limiti finanziari della gestione annuale.

4. L'ordinamento delle aziende speciali è disciplinato dalla legge. L'ente locale da cui dipende l'azienda speciale conferisce il

capitale di dotazione, determina le finalità e gli indirizzi, approva gli atti fondamentali, verifica i risultati della gestione, provvede alla copertura degli eventuali costi sociali.

5. Il capitale dell'azienda speciale è costituito dai beni ad essa conferiti all'atto della costituzione e da quelli comunque acquisiti nell'esercizio della sua attività; di essi l'azienda ha piena disponibilità secondo il regime civilistico della proprietà privata. I beni destinati al pubblico servizio non possono essere sottratti alla propria destinazione senza il consenso dell'azienda stessa.

6. Al finanziamento delle spese d'investimento, l'azienda speciale può provvedere con autofinanziamento, con incrementi del fondo di dotazione, con contributi in conto capitale, con ricorso al credito a medio e lungo termine, ovvero al credito comunitario, con proventi derivanti dall'alienazione di beni patrimoniali, con collocamento presso il pubblico di valori mobiliari, con emissione di prestiti obbligazionari.

7. La legge determina i criteri e i requisiti di professionalità e onorabilità per la nomina degli amministratori.

Art. 28.

(Controllo degli utenti)

1. Le leggi regionali disciplinano forme di controllo da parte degli utenti sulla gestione di servizi pubblici degli enti locali.

Art. 29.

(Moduli convenzionali)

1. Al fine di organizzare, programmare o coordinare l'esercizio di funzioni di comune interesse o concorrente competenza, gli enti locali o loro associazioni possono stipulare, con altri enti locali o soggetti o organi pubblici, intese preliminari di interesse amministrativo, accordi in funzione organizzativa di strutture o di attività o convenzioni disciplinanti rapporti a contenuto patrimoniale.

2. Nel procedimento ordinato alla definizione dei moduli convenzionali di cui al comma 1 deve essere assicurata la conoscibilità preventiva dello schema dell'atto oggetto della pattuizione mediante avvisi pubblicati nelle forme più adeguate ed il rilascio di copie a chi ne abbia interesse.

3. Lo schema d'atto definitivo è sottoposto all'organo deliberante dei soggetti pubblici parti dell'accordo per l'approvazione e l'autorizzazione ai rispettivi legali rappresentanti a procedere alla stipulazione.

4. L'accordo o la convenzione, redatto in forma d'atto pubblico, ha piena efficacia di atto amministrativo, organizzativo o contrattuale.

5. Il controllo di legittimità è svolto ai sensi dell'articolo 20 ove dell'accordo o della convenzione siano parti enti locali.

6. Al fine di assicurare lo svolgimento ottimale delle attività che ne formano oggetto, l'accordo o la convenzione può anche prevedere deroghe al regime delle competenze, normativamente stabilite, degli organi o soggetti pubblici che si accordano, anche mediante l'attribuzione dei compiti attuativi o di prestazioni a figure organizzative da essi partecipate.

7. Nei casi di cui al comma 6, l'accordo o la convenzione, prima della sottoposizione al controllo, deve essere approvato dalla giunta regionale o dalle giunte regionali, ove le parti siano enti locali o regionali, o dal Consiglio dei ministri, ove parti siano anche enti o amministrazioni statali.

8. Divenuto efficace l'accordo o la convenzione è pubblicato nel *Bollettino Ufficiale* delle regioni interessate e nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana, ove dell'accordo siano parti enti nazionali o amministrazioni statali.

Art. 30.

*(Accordi procedurali e convenzioni
sostitutive di provvedimenti)*

1. Gli enti locali possono stipulare con i privati che vi abbiano interesse intese o convenzioni riguardanti l'esercizio di fun-

zioni anche non comportanti l'adozione di provvedimenti amministrativi.

2. Nell'esercizio delle proprie funzioni amministrative gli enti locali possono concludere, senza pregiudizio per i diritti dei terzi, accordi procedimentali con i diretti interessati al fine di determinare il contenuto discrezionale del provvedimento da adottare. Gli accordi procedimentali, conclusi per iscritto, debbono essere esplicitamente richiamati nel provvedimento di cui integrano, ove occorra, la motivazione.

3. In tutti i casi in cui l'atto o il provvedimento da adottare abbia ad oggetto rapporti amministrativi tra l'ente locale e i privati o altri soggetti pubblici interessati, comportanti l'assunzione di obblighi od obbligazioni, e ciò non sia esplicitamente escluso da norme primarie di settore, esso può essere sostituito a tutti gli effetti da un atto convenzionale.

4. Le convenzioni sostitutive sono soggette ai medesimi controlli ed alle medesime norme sulla pubblicità-notizia dei provvedimenti.

5. Alle convenzioni sostitutive di provvedimenti si applicano, in quanto compatibili, i principi del codice civile in materia di contratti.

6. L'amministrazione, per sopravvenuti motivi di pubblico interesse, può recedere unilateralmente dalla convenzione, salvo l'obbligo d'indennizzo in relazione agli eventuali danni degli altri contraenti.

7. Le controversie in materia di formazione, conclusione ed esecuzione delle convenzioni sostitutive sono riservate alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo.

Art. 31.

(Delega per il riordino delle funzioni)

1. Il Governo è delegato ad emanare, entro due anni dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti aventi forza di legge sul riordino delle funzioni di comuni, province e comunità montane.

2. Il riordino deve mirare a:

a) completare il trasferimento di funzioni d'interesse esclusivamente locale nelle materie di competenza regionale;

b) sopprimere o trasferire, anche nelle materie estranee alla competenza regionale, tutte le funzioni per le quali non sussistano esigenze specifiche di gestione diretta da parte dello Stato o di altri enti;

c) procedere alla revisione organica della distribuzione tra enti individuando le funzioni di carattere primario e quelle a prevalente contenuto tecnologico o di area media da svolgere a livello secondario o in forma associata da parte degli enti primari, fatta salva la particolare disciplina degli enti di cui all'articolo 17.

3. I decreti delegati possono demandare alla legge regionale la distribuzione di funzioni determinate fra le regioni e gli enti locali.

4. Nell'emanazione dei decreti delegati, il Governo deve attenersi ai seguenti criteri direttivi:

a) non possono essere attribuite nuove funzioni a comuni inferiori a 3.000 abitanti;

b) alle province spettano le funzioni a carattere prevalentemente tecnologico e quelle di area media a contenuto squisitamente territoriale;

c) sono soppressi gli enti pubblici di cui siano trasferite ai comuni, alle province e alle comunità montane le funzioni prevalenti; per le funzioni residue sono dettate norme anche mediante delega alle regioni;

d) in corrispondenza con il riordino delle funzioni degli enti locali è disposto il trasferimento di uffici, beni, personale e finanziamenti già propri degli enti che esercitavano le corrispondenti funzioni.

5. Entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, il Governo predisporre gli schemi dei decreti delegati. I decreti sono deliberati dal Consiglio dei ministri, sentito il parere della Conferenza permanente di cui all'articolo 12 della legge 23 agosto 1988, n. 400, e delle associazioni rappresentative degli enti locali, espressi entro tre mesi dalla richiesta,

nonchè il parere della Commissione parlamentare per le questioni regionali, da esprimersi entro i tre mesi successivi.

6. Entro un anno dalla data di entrata in vigore dei decreti di cui al comma 1, le regioni adeguano la propria legislazione.

Art. 32.

(Finanza locale)

1. Il Governo è delegato ad emanare, entro due anni dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti aventi forza di legge per disciplinare l'ordinamento della finanza locale.

2. Ai comuni ed alle province è riconosciuta autonomia finanziaria e contabile.

3. Le entrate dei comuni e delle province sono costituite:

a) dai tributi minori che, nell'ambito e nei limiti del coordinamento finanziario di cui all'articolo 119 della Costituzione, derivano dall'esercizio del potere impositivo autonomo ad essi attribuito; i presupposti dovranno prevalentemente ricercarsi nell'area dell'imposizione reddituale locale, dei valori o plusvalori immobiliari, della tassazione differenziata per livelli di servizi o consumi, ovvero di quella per riequilibrio di diseconomie prodotte;

b) da quote di tributi erariali o regionali previste da leggi;

c) da trasferimenti statali o regionali ordinari, straordinari e perequativi per il finanziamento dei bilanci e per lo sviluppo degli investimenti;

d) da tasse, diritti, proventi o prezzi per servizi pubblici;

e) da entrate patrimoniali;

f) da risorse per investimenti.

Art. 33.

(Principi di contabilità e revisione)

1. Nell'ambito dei principi dettati dalla legge dello Stato per la formazione ed approvazione dei bilanci di previsione e dei consuntivi nonchè per la normalizzazione e

classificazione dei conti pubblici, ciascun comune e ciascuna provincia si dota di un regolamento di contabilità per la gestione del bilancio e per quella del patrimonio. Con esso vengono anche determinati i criteri per la contabilità analitica e per il controllo di gestione, onde fornire compiuta dimostrazione dei risultati finanziari, di quelli economici e di quelli patrimoniali di tutte le gestioni iscritte nei bilanci e nei consuntivi di enti sia singoli che associati.

2. Il regolamento disciplina altresì la composizione e i compiti del collegio dei revisori, che, oltre ad esercitare la vigilanza sulla regolarità finanziaria e contabile della gestione, deve attestare la corrispondenza della rendicontazione alle risultanze di essa ed esprimere tutti i rilievi e le proposte atte al miglioramento dell'efficienza, della produttività e della economicità.

Art. 34.

(Delega della legge elettorale)

1. Il Governo è delegato ad emanare, entro due anni dalla data di entrata in vigore della presente legge, un decreto avente forza di legge per adattare il decreto del Presidente della Repubblica 16 maggio 1960, n. 570, alle statuizioni della presente legge, regolando l'elezione presidenziale del sindaco o del presidente della provincia e del consiglio per il caso del modello presidenziale o del consiglio per il caso del modello consiliare, quando l'uno o l'altro modello siano adottati dal comune, dalla comunità montana, dalla provincia.

2. La legge delegata dovrà prevedere che il passaggio dall'attuale modello a quello presidenziale sia subordinato al consenso di una maggioranza di almeno sette decimi degli attuali organi consiliari.

Art. 35.

(Impiego locale)

1. Lo stato giuridico ed il trattamento economico dei dipendenti degli enti locali

è stabilito dagli accordi nazionali di lavoro approvati con decreto del Presidente della Repubblica, ai sensi della legge quadro sul pubblico impiego.

2. Il reclutamento del personale ha luogo, nel limite dei posti disponibili, secondo modalità disciplinate dalla legge, dai decreti del Presidente della Repubblica emanati ai sensi della legge quadro sul pubblico impiego, dai regolamenti locali sulle procedure concorsuali o dalla normativa per la selezione attitudinale del personale inviato dall'ufficio di collocamento.

3. I comuni e le province approvano la pianta organica del personale in funzione dei carichi di lavoro, secondo un piano di ristrutturazione dei servizi ordinato secondo criteri di funzionalità ed efficienza, nonchè le delibere di approvazione e di modifica della pianta organica da sottoporre all'approvazione statale per ciò che attiene alla spesa.

4. La mobilità tra enti è ammessa soltanto nei casi in cui non comporta modifiche di qualifica. Il procedimento si realizza mediante accordi tra le amministrazioni interessate, previa domanda del dipendente.

Art. 36.

(Funzioni di segretario e dirigenziali)

1. L'assunzione in servizio del personale è disposta dal comune, nei limiti dei posti vacanti, mediante concorsi pubblici per titoli ed esami.

2. Il relativo bando è pubblicato nel *Bollettino Ufficiale* della regione e, per estratto, nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana.

3. Per quanto concerne i concorsi pubblici per posti di segretario generale comunale e provinciale, le procedure e le prove d'esame, la composizione delle commissioni esaminatrici ed i requisiti per l'ammissione dei candidati sono stabiliti con decreto del Ministro dell'interno.

4. I segretari generali comunali e provinciali non possono essere rimossi se non secondo il disposto del decreto del Presidente della Repubblica 10 gennaio 1957,

n. 3, e giusta le modalità stabilite dal decreto ministeriale di cui al comma 3.

5. Lo statuto può prevedere l'attribuzione al segretario generale delle funzioni di dirigente dell'amministrazione comunale e provinciale.

6. Negli enti di maggiori dimensioni, lo statuto può altresì prevedere l'ufficio di vice segretario generale.

Art. 37.

(Attribuzioni delle regioni)

1. Nei decreti delegati possono essere affidate alle regioni potestà di distribuzione di attribuzioni tra regioni e enti locali.

2. Allorchè una funzione è articolata tra regione ed enti locali può essere regolata dalla regione con propria legge.

3. Se l'esercizio di una funzione da parte di un ente locale provoca conseguenze incidenti nell'ambito degli interessi degli enti locali territoriali, si pone in essere un procedimento d'intesa.

4. In ambedue i casi, il procedimento di composizione degli interessi è regolato dalla legge regionale.

Art. 38.

(Deleghe di funzioni)

1. Le deleghe di funzioni ai comuni da parte dello Stato o delle regioni possono essere conferite solo ai comuni con popolazione superiore ai 40.000 abitanti, o ai comuni capoluogo di regione, in quanto essi abbiano la relativa capacità finanziaria.

Art. 39.

(Ambito di applicazione)

1. 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 previste dagli statuti e dalle relative norme di attuazione.