

SENATO DELLA REPUBBLICA

VII LEGISLATURA

(N. 1135)

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori **SIGNORELLO, MANCINO, SPEZIA, SEGNANA, MURMURA, LONGO, RICCI, MANENTE COMUNALE, COLOMBO Vittorino (V.), VERNASCHI, SENESE Antonino, RUFFINO, RIPAMONTI, PACINI e MEZZAPESA**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 7 MARZO 1978

Ordinamento del governo locale

ONOREVOLI SENATORI. — Il disegno di legge che abbiamo l'onore di sottoporre alla vostra attenzione concerne uno dei punti nodali di maggior rilievo del progetto di rinnovamento dello Stato che la nostra Costituzione ha affidato al Parlamento della Repubblica.

Il nuovo ordinamento degli enti locali, infatti, rappresenta una delle tappe fondamentali della costruzione dello Stato delle autonomie, destinata a dare concreta realizzazione ad una delle più significative innovazioni che il costituente immaginò rispetto allo stesso ordinamento liberale prefascista.

Il partito della Democrazia cristiana ha da sempre iscritto tra i propri principi ispiratori quello della costruzione di uno Stato fondato sulle autonomie locali, in ciò coerente con l'ispirazione di fondo del movimento politico dei cattolici italiani sin dalle prime proposizioni di orientamento ideale dovute a Luigi Sturzo.

Nell'Appello ai liberi e forti, infatti, Luigi Sturzo affermava « ad uno Stato accentratore, tendente a limitare ed a regolare ogni potere organico ed ogni attività civica ed individuale vogliamo sul terreno costituzionale sostituire uno Stato veramente popolare, che riconosca i limiti della sua attività, che rispetti i nuclei e gli organismi naturali — la famiglia, le classi, i comuni — che rispetti la personalità individuale ed incoraggi le iniziative private ».

Il filo conduttore dell'autonomia territoriale non si è mai interrotto nella riflessione politica dei cattolici impegnati nella costruzione della democrazia italiana: dalle idee ricostruttive della Democrazia cristiana elaborate nel 1943, al programma di Milano del luglio dello stesso anno, dalla mozione del Consiglio nazionale della DC del settembre del 1944, all'ordine del giorno dell'agosto del 1945, dalla mozione del Consiglio nazionale del gennaio del 1946, al pro-

gramma della DC per la nuova Costituzione dell'aprile del 1946, l'ispirazione pluralistica del nostro Partito ha visto nella costruzione dello Stato delle autonomie una delle forme originali della democrazia istituzionale italiana.

Ed è noto che alla Costituente i parlamentari di parte democristiana furono tra i più convinti sostenitori dell'ordinamento regionale e della contemporanea fondazione di un nuovo potere locale, destinati, l'uno e l'altro, a costituire sicuro presidio delle libertà, sede naturale di formazione di una coscienza politica ancorata ad una profonda ispirazione comunitaria, strumento di diffusione dello spirito di responsabilità statale nelle popolazioni locali.

Questo progetto — teso a conseguire il superamento della tradizione liberale ottocentesca che vedeva una rigida scissione tra Stato e società civile — si è tradotto nei principi della nostra Costituzione che concernono le Regioni, le province ed i comuni, posti su di un piano di pari dignità costituzionale, seppur nella diversità delle rispettive funzioni pubbliche.

Ben lungi dal ritenere risolta nel pluralismo delle istituzioni elettive la ricchezza dell'ispirazione pluralistica, la Democrazia cristiana ritiene che sia ormai maturo il momento per la definitiva costruzione di un compiuto sistema di governo locale pari ai bisogni della nostra comunità nazionale.

Il rinnovamento dello Stato, infatti, richiede una comune coscienza della statualità, un convergere verso obiettivi largamente condivisi, una ragionevole previsione di stabilità istituzionale: queste condizioni, largamente assenti nei primi anni della nostra giovane esperienza repubblicana, si sono via via andate consolidando, nel pieno di una profonda trasformazione sociale, civile, economica, culturale e politica che ha visto il nostro Paese passare dalla condizione di società prevalentemente agricolo-artigianale alla condizione di società prevalentemente industriale.

Questi mutamenti hanno imposto una riconsiderazione del significato stesso delle autonomie locali, hanno sollecitato una ri-

flessione culturale prima ancora che politica sulle forme organizzative più idonee a saldare il bisogno di democrazia con il bisogno di efficienza, hanno consentito di cogliere le simiglianze e le differenze tra le più antiche esperienze straniere di governo locale rispetto all'evoluzione del nostro sistema istituzionale.

È peraltro significativo che sulla riforma del governo locale sono impegnate le migliori intelligenze e le più attente proposte politiche di Paesi di antica tradizione autonomistica: anche in quei Paesi, infatti, il momento presente appare segnato da una riconsiderazione delle strutture statuali, da una consapevolezza della necessità di adeguamenti istituzionali che tengano conto della complessità odierna dei meccanismi della finanza pubblica, dalla ricerca di modelli organizzativi che riducano la dispersione delle energie, riavvicinino il popolo alle sue istituzioni rappresentative, pongano le stesse procedure di decisione economica in un contesto che veda assicurata la partecipazione delle assemblee elettive locali ai momenti essenziali del processo di sviluppo economico.

Il disegno di legge che qui viene illustrato si ispira nel suo complesso ai valori del pluralismo istituzionale contenuti nella Costituzione, che appare opportuno richiamare anche se sommariamente in questa premessa.

Il fondamento della nostra democrazia risiede in quella particolare visione dell'uomo che l'articolo 2 della nostra Costituzione considera soggetto fondante della Repubblica: non già l'uomo atomizzato, ma la persona umana, ricca della sua dignità e libera nella sua determinazione di vivere l'esperienza storica nel segno della partecipazione a formazioni sociali che scandiscono le tappe ed i modi della sua realizzazione.

Il fondamento personalistico e comunitario della nostra Costituzione appare saldamente ancorato al principio direttivo che l'articolo 3 pone alla Repubblica — in tutte le sue articolazioni istituzionali — teso al perseguimento delle condizioni di eguaglianza reale che, sole, consentono di dare alla Repubblica il volto di Repubblica democratica moderna.

In questo quadro essenziale le autonomie territoriali appaiono destinate sia a consentire una più piena espressione della dignità umana, sia a concorrere al perseguimento della eguaglianza sostanziale, nell'aderenza alle diverse condizioni delle diverse parti del nostro Paese, pur nella ribadita unità della Repubblica.

Rigorosa difesa della dignità umana e perseguimento dell'eguaglianza, dunque, costituiscono i fondamenti e gli obiettivi che l'ordinamento del governo locale deve concorrere a realizzare.

2. — La mancata modificazione, se non su punti specifici seppur rilevanti della legislazione, in materia di ordinamento e di funzioni degli enti locali, vigente alla caduta del regime fascista è stata causata soprattutto dalla mancata attuazione su tutto il territorio nazionale dell'ordinamento regionale. Essa, infatti, ha impedito che si potesse mettere mano ad una riforma quale quella delle autonomie locali che di necessità presuppone la presenza e l'azione anche delle Regioni. Nè si trattava solo della parte relativa alla modifica del sistema di controllo sugli atti, ai sensi dell'articolo 130 della Costituzione, ma più in generale della impossibilità di configurare un rinnovato modello di amministrazione locale in mancanza di quell'ente — la Regione — che, pur non sovraordinato a province e comuni, pur tuttavia dispone del potere legislativo e di funzioni amministrative nella grande maggioranza delle materie nelle quali tradizionalmente gli enti locali sono chiamati ad operare.

Non a caso il dibattito sulla riforma delle autonomie locali ha assunto concretezza solo dopo il 1970, specie allorchè si è dovuto procedere all'attribuzione concreta di funzioni amministrative alle Regioni e queste ultime hanno incominciato ad esercitare le loro funzioni legislative ed amministrative. Lo stesso dibattito sull'attuazione della legge n. 382 del 1975 è in buona parte stato dominato dalla considerazione di usare di questa legge per incidere sull'assetto anche degli enti locali e le coraggiose soluzioni cui si è infine giunti con il decreto del Presi-

dente della Repubblica n. 616 del 1977 hanno indubbiamente inciso profondamente sull'assetto delle autonomie locali, senza peraltro poter procedere, per l'assenza di una specifica delega, ad una organica opera di riforma, che appare ormai urgente e necessitata dalle stesse profonde novità che si sono venute introducendo.

3. — La riconosciuta mancanza di una organica legislazione di riforma non può certo giustificare un giudizio di immobilismo sulla situazione degli enti locali italiani che, invece, sono venuti profondamente modificandosi, seppure attraverso delle complesse fasi di trasformazione spesso non previste dalla legislazione vigente.

Innanzitutto la elettività degli organi e la conseguente rappresentatività politica ha conferito a province ed a comuni una autorevolezza che sola può spiegare la dimostrata capacità degli enti locali a conquistarsi, anche al di là della lettera delle leggi vigenti, delle aree di intervento corrispondenti ai maggiori e più sentiti servizi sociali richiesti. Questo fenomeno, evidente e ben noto, essendosi peraltro sviluppato in assenza di un preciso quadro normativo è venuto a lungo termine producendo accanto agli aspetti positivi, non secondari fenomeni negativi: diversità sostanziale dei servizi prestati dai vari enti locali, alcune sovrapposizioni di iniziative, sempre crescente insufficienza del quadro organizzativo per la gestione di nuovi settori di intervento. A ciò si sono aggiunte le tanto discusse conseguenze di questo fenomeno sul piano del finanziamento dell'attività degli enti locali durante la lunga fase delle autorizzazioni governative alla stipulazione dei mutui a pareggio, nonchè nella stessa attuale fase transitoria disciplinata dal decreto-legge numero 946 del 1977, convertito in legge con modificazioni dalla legge n. 43 del 1978.

Se quanto accennato comporta la necessità che venga operato un razionale riparto di competenze fra i vari enti rappresentativi delle comunità locali ed in relazione a questo possa infine porsi mano ad un sistema di finanziamento idoneo, problemi analoghi scaturiscono dalle conseguenze cui si è giun-

ti sul piano dell'organizzazione e del funzionamento degli enti locali in conseguenza di tutta una serie di fenomeni sociali che hanno modificato profondamente, pur in assenza di organiche legislazioni di riforma, la realtà degli enti locali italiani.

Ci si riferisce innanzi tutto agli stessi massicci fenomeni demografici e di migrazioni interne che hanno avuto conseguenze tutt'altro che irrilevanti sia sul forte spopolamento di intere zone territoriali, con ulteriore accentuazione del fenomeno della modestissima consistenza della base sociale di tanti comuni (circa il 60 per cento di questi ha meno di tremila abitanti), sia sull'accentuato fenomeno di inurbamento, che è all'origine della radicale trasformazione di tanti comuni e della formazione di alcune grandi aree metropolitane dai particolarissimi problemi organizzativi.

D'altra parte non possono minimamente essere sottovalutate le conseguenze assai rilevanti che hanno avuto la crescente presenza ed importanza assunta dalle organizzazioni sindacali del personale degli enti locali, che hanno contribuito all'adozione ed al concreto recepimento di contratti collettivi i cui contenuti in buona parte sono estranei se non alla lettera, certo alla *ratio* dell'arcaica legislazione in materia, pur formalmente vigente.

La stessa organizzazione degli organi politici degli enti locali sta progressivamente subendo una serie di modificazioni che vengono alterando il quadro legislativo: ci si riferisce da una parte allo sviluppo di nuovi regolamenti consiliari ed alla abbastanza diffusa crescita di funzioni delle commissioni consiliari, e dall'altra alla diffusa sperimentazione di nuove forme di partecipazione popolare ai processi decisionali anche attraverso il decentramento di quartiere.

Quest'ultima tendenza, che ha trovato un provvisorio riconoscimento normativo mediante la legge n. 278 del 1976, evidenzia la profondità delle modifiche che, sotto la spinta della nuova sensibilità politica verso la funzionalità e la democraticità dell'azione degli enti locali, vengono richieste e parzialmente ottenute almeno in via sperimentale.

4. — Un altro notevole fenomeno relativo all'organizzazione degli enti locali che si è venuto manifestando con particolare accentuazione specie negli ultimi anni, contribuendo in modo tutt'altro che secondario alla richiesta di una urgente organica revisione di tutto l'attuale sistema organizzativo degli enti locali, è costituito dal sorgere di una sempre crescente massa di organismi, aventi competenze amministrative settoriali e soltanto indirettamente rappresentativi degli enti locali.

Questo fenomeno risale quanto meno a due matrici differenziate, dal momento che da una parte spesso la legislazione statale di settore tende a creare organismi del genere, dalla composizione a volte anche mista fra rappresentanti di vari enti pubblici, e dall'altra gli enti locali minori — in relazione alla crescita delle loro competenze specie in settori nei quali è ben difficile ipotizzare una loro autonoma azione — operano per creare forme di collaborazione fra tutti gli enti locali operanti nell'ambito dell'area entro la quale il servizio viene prestato.

Di recente questo fenomeno ha avuto una ulteriore accentuazione in correlazione ai tentativi di alcune Regioni di adempiere almeno parzialmente al dovere costituzionale di delegare funzioni amministrative agli enti locali, dal momento che per supplire alla attuale polverizzazione dei comuni si è puntato alla creazione di tutta una serie di consorzi nelle singole materie nelle quali viene operata la delega di funzioni.

Il complessivo notevole numero e la eterogeneità delle strutture consortili, o comunque rappresentative degli enti locali, per di più normalmente neppure coincidenti tra loro sul piano territoriale data la preminenza dei fattori settoriali assunti per la loro creazione, ha originato rilevanti fenomeni di disfunzionalità amministrativa e assai diffuse critiche sul piano della piena democraticità dell'organizzazione pubblica che ne è scaturita. Non si tratta solo della materiale difficoltà di seguire, da parte dei cittadini e degli stessi amministratori, le vicende amministrative gestite da tante strutture differenziate, quanto della complessiva

frantumazione dell'unità di azione amministrativa, che presuppone precise interdipendenze fra le varie politiche settoriali.

D'altra parte proprio la settorialità dell'azione dei consorzi tende inevitabilmente a far emergere, al di là del loro spazio naturale, esigenze di tipo tecnicistico che tendono a sovrapporsi a linee di politica amministrativa, a loro volta indebolite per la rappresentatività politica solo indiretta degli organi consorziali.

Al di sopra di tutto sta il rischio, tutt'altro che teorico considerato il diffondersi del fenomeno, di svuotamenti non marginali delle assemblee elettive comunali e provinciali, private sostanzialmente di una effettiva capacità di direzione di tutti i settori nei quali operano i consorzi (nè certo appare sufficiente il momento della nomina dei rappresentanti degli enti locali). Il fenomeno è naturalmente tanto più preoccupante in quanto i consorzi tendono a gestire sia funzioni delegate che funzioni proprie degli enti locali.

5. — Il concreto funzionamento delle Regioni sull'intero territorio nazionale ha reso per più aspetti assolutamente urgente la riforma dell'amministrazione locale, il cui ordinamento reale già largamente non corrispondeva alla legislazione vigente.

In primo luogo il venir meno negli organi statali della funzione di controllo sugli atti degli enti locali ha eliminato uno strumento di parziale adattamento della legislazione vigente alla diversificata realtà effettuale degli enti locali ed ha messo ulteriormente in luce l'arcaicità della legislazione. Le stesse non rare successive polemiche fra amministratori locali e organi regionali di controllo possono, almeno in parte, essere ricondotte proprio alla difficoltà per i nuovi organi di controllo di garantire il rispetto di una legislazione spesso così largamente superata dalla realtà effettuale ma pur tuttavia vigente.

In secondo luogo non può essere sottovalutata la stessa perdita di rappresentatività politica da parte degli enti locali rispetto al nuovo ente, indubbiamente dotato di maggiori poteri e dall'organizzazione più rispondente alle nuove funzioni. Nè da questo

punto di vista può ignorarsi che quanto meno nell'area delle cosiddette funzioni facoltative l'avvenuto inizio di attività da parte delle Regioni è venuto sottraendo settori non secondari di azione di non pochi enti locali.

In terzo luogo si è rilevato insufficiente ed al limite quasi controproducente il tentativo di mantenere le funzioni proprie dei comuni e delle province aprioristicamente separate ed incomunicabili con le funzioni nelle stesse materie delle Regioni. Questo tentativo, molto evidente in particolare nei decreti del 1972 di trasferimento delle funzioni amministrative alle Regioni, di tutelare in tal modo l'autonomia di comuni e province si è dimostrato non sufficiente dal momento che non è dubitabile che le Regioni dispongono per norma costituzionale, specie attraverso la loro competenza legislativa sulla grande maggioranza delle materie di competenza degli enti locali, degli strumenti per ridurre o accrescere, comunque per indirizzare, l'azione amministrativa di comuni e province.

Anzi, un clima di artificiosa contrapposizione tende quasi inevitabilmente a rafforzare il particolarismo della classe politica regionale, quasi per reazione stimolata al pieno esercizio delle competenze regionali senza farsi carico invece — come pure sarebbe necessario e possibile — del più complessivo problema della costruzione di un nuovo sistema di governo locale realmente integrato, nel quale abbiano piena legittimità l'autonomia — seppure su livelli diversi — di comuni, province e Regioni. Sono note a tal riguardo le incertezze delle Regioni sulla attuazione della pur tante volte ribadita volontà di delegare davvero le funzioni amministrative regionali a comuni e province. Anche se non mancano esempi, specie in alcune Regioni, di deleghe aventi sufficiente consistenza, in complesso non può certo darsi un giudizio soddisfacente su questo settore dell'attività regionale.

Al tempo stesso, là dove si è voluto delegare, si è spesso seguita la discutibile linea dell'edificazione dei consorzi monofunzionali e non rare volte si sono configurati sistemi

di finanziamento molto opinabili od addirittura insufficienti.

Lo stesso ulteriore tentativo di superare i limiti derivanti dalla frammentazione comunale attraverso la creazione degli organismi comprensoriali non è riuscito a costruire un nuovo funzionale sistema, dal momento che anzi non sono mancate le fondate critiche sia in riferimento alla opinabilità delle loro zonizzazioni, sia in riferimento alla modesta funzionalità ed autonomia di questi organismi. È difficilmente ipotizzabile che i comprensori, così come sono configurati dalla legislazione regionale, possano costituire degli organi sufficientemente funzionali, capaci di gestire autonomamente dalla Regione le funzioni loro attribuite, soprattutto sufficientemente omogenei al principio fondamentale che là dove si fanno scelte politiche vi deve essere piena responsabilità politica (non basta una rappresentatività di secondo o terzo livello ed una pubblicità solo molto parziale dell'attività per configurare come democratico un organo che dovrebbe gestire poteri di grande rilevanza politica).

Con tutto ciò le iniziative legislative delle Regioni, al di là della stessa opera coraggiosa di sperimentazione, hanno messo in moto un meccanismo che — non a caso — ha finalmente portato a livello nazionale un problema per troppo tempo lasciato totalmente da parte. Occorre riconoscere che il dibattito ormai aperto fra le forze politiche nazionali sull'ente locale di secondo livello trova la sua concreta origine proprio in questa opera di rottura dell'immobilismo preesistente posta in essere dalle leggi regionali.

6. — In questo complesso quadro si è inserita la coraggiosa attuazione dell'articolo 1, lettera e), della legge n. 382 del 1975, con la diretta attribuzione di non poche o secondarie funzioni direttamente a comuni, province e comunità montane. Pur non potendosi riformare questi enti, si è operata la scelta, necessariamente preliminare, di individuare (specie in riferimento ai comuni, dato il minor contrasto fra le forze politiche sul loro futuro ruolo) quali debbano

essere le funzioni che dovranno essere esercitate.

Nel far questo il legislatore delegato in parte ha attribuito direttamente agli enti locali funzioni che prima erano statali (si pensi, ad esempio, ai poteri in materia di polizia amministrativa o di assegnazioni di edilizia residenziale pubblica), ma prevalentemente ha attribuito funzioni che altrimenti sarebbero state gestite dalle Regioni perché relative a materie nelle quali le Regioni dispongono di potestà legislativa. Addirittura in alcuni grossi ed importanti settori (sicurezza sociale, assistenza sanitaria ed ospedaliera, assistenza scolastica) il legislatore ha in sostanza attribuito agli enti locali funzioni che in precedenza erano state attribuite alle Regioni.

Perché queste scelte? Senza dubbio è diffusa la preoccupazione che una semplice regionalizzazione dello Stato, con un massiccio addensarsi di funzioni sulle Regioni, possa trasformarle in grossi enti burocratici, con tutti i ben noti difetti, e che in un simile quadro rischino di uscire pressoché svuotati il ruolo e le funzioni degli enti locali, in profonda crisi per l'arcaicità della legislazione ma anche troppo poco finora aiutati dall'azione delle Regioni.

La scelta operata dal decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1977 ha quindi quanto meno avuto il coraggio di indicare che tutti gli ostacoli esistenti, pur noti ed evidenti, ad una piena funzionalità degli enti locali, non possono bastare a bloccare il loro processo di necessario rafforzamento: non a caso, ad esempio, nei due grandi settori della sicurezza sociale e dell'assistenza sanitaria ed ospedaliera si è operata la diretta attribuzione dei poteri di gestione ai comuni, ma al tempo stesso si è riconosciuto il potere della Regione di indicare ed imporre la zonizzazione nella quale i piccoli comuni dovranno unirsi in associazione tra loro. Con questo si fa almeno il passo in avanti di attribuire davvero la gestione di questi settori ai comuni e di introdurre un'unica forma associativa fra i comuni di piccola consistenza demografica per gestire quanto meno tutti i servizi socio-sanitari.

È sicuro comunque che queste o altre analoghe, pur importanti, anticipazioni contenute nel decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1977 di quali possano essere in futuro le linee di riassetto di tutta l'amministrazione locale, non sono certo sufficienti a reggere a lungo la gestione di settori così complessi e delicati; la radicale riforma degli enti locali diviene un obiettivo ravvicinato e necessitato proprio dalla avvenuta attribuzione ad essi di nuovi vasti poteri. Si tratta certamente di offrire agli amministratori locali strumenti di gestione più moderni ed adeguati alle nuove responsabilità, ma anche di individuare e di far davvero funzionare istituti di controllo democratico sull'amministrazione locale e di partecipazione alla sua vita da parte di singoli e di gruppi rappresentativi del pluralismo sociale.

È indubbio, infatti, che realizzare un nuovo sistema di governo locale che veda, a livello di base, la riconduzione della responsabilità della gestione di tutti i servizi pubblici riguardanti un territorio alle assemblee locali elettive, eliminando tutte le esistenti frammentazioni del potere in svariati organismi pubblici, costituisce un indubbio passo in avanti, ma solo a condizione che l'esercizio del potere a livello di base riesca ad essere profondamente diverso da quello attuale.

7. — Il processo di riflessione sulle linee strategiche della riforma del governo locale si è andato intensificando e definendo in conseguenza dell'applicazione del decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1977.

Alla luce delle prime esperienze regionali e locali di applicazione del decreto, infatti, si è potuto constatare il significato profondamente innovatore dell'attuazione della legge n. 382 del 1975 per quel che concerne il concreto e definitivo avvio della riforma generale del sistema di governo locale, nel segno dei valori costituzionali indicati in precedenza.

Si è del pari constatato che il rapporto tra comuni, nuove province, loro forme associative e Regioni non può essere imma-

ginato come un rapporto caratterizzato dalla separatezza delle rispettive funzioni, come avveniva nella logica propria dello Stato liberale del secolo scorso.

Il sistema del governo locale, infatti, appare profondamente segnato dalla necessaria congruenza tra la dimensione comunitaria degli interessi coinvolti e l'assetto pluralistico proprio della nostra struttura istituzionale.

Il fondamento comunitario del sistema di governo locale che viene a proporsi, infatti, significa acquisizione piena e definitiva del principio della continuità delle funzioni attribuite al sistema del governo locale, pur nella necessaria distinzione delle funzioni proprie del comune e della provincia.

Il fatto unificante di questo sistema di governo è identificato nel metodo della programmazione, che viene liberato dalla sua tipica connotazione economicistica per diventare fondamento stesso del governo delle nostre istituzioni elettive.

Ma il principio della programmazione aveva sin qui giocato un ruolo che noi riteniamo deviante rispetto all'assetto definitivo del governo locale: aveva, infatti, trovato ascolto una proposta in virtù della quale occorreva distinguere il ruolo del comune da quello dell'ente intermedio proprio fondandosi sulla « naturale » vocazione programmatica dell'ente intermedio, lasciando al comune un ruolo di organizzazione e di gestione di funzioni amministrative immaginate in modo s coordinato rispetto alla « funzione » di programmazione che si immaginava come attribuibile all'ente intermedio.

Da questa impostazione derivavano come conseguenze naturali sia la tendenza a costituire forme associative necessarie tra i comuni pressochè per tutte le funzioni comunali (non più identificate rispetto alla dimensione comunitaria degli interessi delle comunità locali) sia la sostanziale scomparsa dell'ente intermedio come ente politico, trasformandosi esso in mero apparato amministrativo di coordinamento delle funzioni comunali e, tendenzialmente, in apparato amministrativo soffocatore della stessa autonomia comunale proprio in considerazione del carattere prioritario — e, quindi,

giuridicamente superiore — della funzione di programmazione.

A nostro giudizio, invece, la natura politica dell'ente locale deve condurre alla conseguenza — sul piano della costruzione del nuovo sistema di governo locale — della identificazione di funzioni proprie del comune e della provincia nuova, tali da legittimare il rispetto del principio costituzionale della pari dignità delle istituzioni del governo locale non meno che della nuova statualità che viene ad essere conferita al sistema delle autonomie locali, nello spirito che ha animato l'attuazione della legge numero 382 del 1975.

In questa logica si supera del tutto l'antica distinzione tra programmazione e gestione amministrativa, in quanto l'insieme delle funzioni amministrative viene visto come necessariamente raccordato dal metodo della programmazione, alla stregua del quale tutti gli enti che compongono il sistema del governo locale concorrono alla definizione degli obiettivi della programmazione ed esercitano funzioni conseguenti rispetto alle stesse decisioni programmatiche.

L'ispirazione di fondo del disegno di legge che viene dunque presentato è da identificare in questo tentativo di saldatura tra metodo della programmazione e criteri di identificazione delle funzioni, che rappresenta una assoluta novità rispetto alle precedenti proposte di riforma dell'amministrazione locale.

8. — I principi di fondo del disegno di legge si possono di conseguenza inquadrare nella nuova dimensione che il rapporto programmazione-funzioni amministrative viene ad assumere.

Essi si possono così riassumere: politicità degli enti che compongono il sistema del governo locale; raccordo tra le funzioni spettanti ai diversi enti locali; flessibilità nella identificazione delle funzioni, in riferimento al diverso assetto delle stesse sia se riferite ai comuni montani, sia se riferite alle aree metropolitane per quanto concerne il sistema istituzionale generale; adeguamento che le singole Regioni possono introdurre — in connessione con le rispettive program-

mazioni ed in considerazione delle diversità esistenti nei rispettivi territori — mediante una modulazione della delega di funzioni regionali che viene rigorosamente ancorata, appunto, alla programmazione regionale; apertura del nuovo sistema del governo locale alle forme moderne delle forme associative e di cooperazione che superano decisamente l'attuale sistema dei consorzi; piena valorizzazione del pluralismo sociale nel nuovo ordinamento, mediante forme di partecipazione che non si muovono soltanto nella logica della partecipazione alle decisioni politiche di competenza degli enti locali, ma si aprono ai principi della partecipazione del singolo e delle formazioni sociali al procedimento amministrativo, secondo una ispirazione ideale che trova nell'articolo 2 della Costituzione il proprio fondamento giuridico vincolante per tutta la legislazione dello Stato e delle Regioni.

È in questo spirito che si è risolto il problema dell'ente intermedio nel senso del mantenimento di un sistema di enti locali conforme al dettato costituzionale, profondamente rinnovato nelle forme, nei contenuti, nei modelli organizzativi.

Il disegno di legge, infatti, recepisce in pieno i risultati del dibattito, che si è andato svolgendo sul problema del comprensorio.

La problematica comprensoriale, infatti, aveva messo in evidenza la necessità di fondare la programmazione regionale sulla rilevazione dei bisogni complessivi della comunità regionale, che non poteva non vedere come protagoniste le istituzioni del governo locale.

La problematica comprensoriale, ancora, aveva posto in risalto il particolare collegamento tra assetto territoriale e ripartizione delle funzioni, alla stregua di una intuizione di fondo che portava alla scelta di modelli flessibili di governo locale.

La problematica comprensoriale, infine, aveva indotto le forze politiche — nell'intesa del luglio del 1977 — ad affermare che l'ente intermedio doveva essere uno ed uno soltanto e di area vasta, perchè si erano superate le perplessità derivanti dall'attribuzione diretta ai comuni delle funzioni concernenti il settore organico dei servizi sociali,

così ampiamente definito dal decreto del Presidente della Repubblica n. 616 dello stesso luglio.

Ne conseguiva il rafforzamento del convincimento — che la Democrazia cristiana ha costantemente espresso in questa vicenda — in virtù del quale l'elezione indiretta dell'assemblea dell'ente intermedio era fatalmente destinata a metter capo a strutture sia ingovernabili, a causa dell'evidente pletoricità dell'assemblea stessa se di derivazione indiretta, sia non sufficientemente democratiche, stante la politicità delle funzioni proprie dell'ente intermedio, con conseguente chiusura partitico-burocratica dell'intero sistema, stante la lontananza dell'ente intermedio così configurato rispetto ai singoli destinatari delle funzioni comunali, destinate, in questa logica, a venire riassorbite in modo pressochè integrale da strutture di secondo grado.

La saldatura tra procedimento della programmazione, flessibilità dell'attribuzione delle funzioni e garanzia rigorosa della completezza delle funzioni comunali in riferimento non solo all'assetto del territorio ed ai servizi sociali, ma anche allo sviluppo economico — sempre che siano riferite alla comunità politica — hanno definitivamente convinto della necessità di mantenere l'assetto del governo locale delineato in Costituzione, che configura due enti locali territoriali infraregionali in essa dominanti: comune e provincia.

Il mantenimento della denominazione di « provincia » al nuovo ente intermedio, dunque, è il solo tratto di continuità tra la vecchia e superata amministrazione provinciale come l'abbiamo ereditata dallo Stato liberale e la nuova provincia che viene delineata in questo disegno di legge.

La nuova provincia, infatti, non nasce nel segno della separatezza dal comune, non nasce nel segno dell'occupazione di spazi interstiziali rispetto alle funzioni comunali e regionali, non nasce come corpo estraneo al tessuto della nostra democrazia.

Essa, infatti, si colloca — a nostro giudizio — nel punto giusto del nuovo sistema, colmando una lacuna fortemente avvertita da tutti: la lacuna di un sistema di governo

locale che non riusciva ad esprimere una istituzione di governo all'altezza dei mutamenti intervenuti nella nostra struttura economica, sociale e civile in conseguenza del passaggio da una società prevalentemente agricolo-artigianale ad una società prevalentemente industriale.

Nella nostra visione, infatti, la differenza qualitativa tra la comunità che è posta a fondamento dell'autonomia comunale e la comunità che è a fondamento della nuova provincia sta tutta nell'adesione della nuova provincia al bisogno di una struttura del governo locale che abbia come fondamento della propria istituzione la ricomposizione tra i luoghi della residenza ed i luoghi del lavoro, dell'istruzione, del commercio, della fruizione del tempo libero.

Ferma restando, dunque, la posizione fondamentale del comune nell'assetto del governo locale, la nuova provincia si colloca nell'assetto definitivo del governo locale come istituzione preposta a funzioni prevalentemente attinenti all'assetto del territorio, perchè queste sono, appunto, quelle che appaiono maggiormente idonee al governo di comunità più ampie di quelle comunali.

Nella convinzione che non è più perseguibile una strategia del governo locale che veda le une istituzioni ignorare le altre, abbiamo inserito questa identificazione delle funzioni proprie della nuova provincia nel processo di programmazione regionale, dal quale la provincia stessa deve trarre le funzioni aggiuntive, tutte necessariamente collegate alla programmazione regionale stessa.

Nei rapporti con il comune, infine, la nuova provincia non viene ad occupare spazi propri del comune, ma, al contrario, viene a porsi come struttura anche servente rispetto al comune, sia sul piano della partecipazione del comune alla programmazione regionale, sia sul piano dell'organizzazione di servizi ai quali i comuni non possono provvedere.

9. — Le forme associative e di collaborazione, come si è detto, rappresentano una delle caratteristiche di maggior rilievo del dibattito culturale e politico che si è andato

svolgendo in questi anni sul tema della riforma del governo locale.

Le forme istituzionali che vengono previste sono quelle dell'intesa, dell'associazione e del consorzio, sì da offrire agli enti locali una varietà di strumenti attraverso i quali sia loro consentito di far fronte in modo moderno e flessibile ai bisogni di collaborazione in riferimento all'organizzazione, alla gestione ed alla realizzazione dei fini istituzionali propri degli enti locali stessi.

Si tratta di strumenti che consentono di adeguare il principio della territorialità degli enti che compongono il governo locale al principio della salvaguardia dell'integrità delle funzioni loro spettanti anche quando l'ambito di utenza superi quello proprio del singolo ente locale.

10. — Il principio della flessibilità dei modelli organizzativi del governo locale si concretizza, inoltre, nelle forme differenziate previste per le aree montane e per le aree metropolitane.

La riflessione sull'esperienza delle comunità montane ha indotto ad apportare correzioni e miglioramenti rispetto al disegno contenuto nella legge n. 1102 del 1971, disegno che era stato immaginato in assenza delle Regioni ed in un momento nel quale la tematica comprensoriale non aveva ancora mosso passi sicuri.

Viene ribadita la convinzione della Democrazia cristiana di un assetto istituzionale proprio della montagna come condizione istituzionale necessaria per la salvaguardia degli interessi tipici delle popolazioni montane.

Il dibattito che si è registrato in tutte le Regioni in ordine alle dimensioni territoriali e di popolazione delle comunità montane, infatti, ha posto in risalto la necessità di una visione globale, che abbracciasse ad un tempo il nuovo ruolo del comune, la fondazione della nuova provincia, la connessione strettissima tra programmazione e attribuzione di funzioni agli enti locali.

Si è preso atto della erroneità sia dell'impostazione che tendeva a fare delle comunità montane il nuovo ente intermedio —

perchè ne avrebbe sofferto o il principio della natura montana del territorio interessato o il principio dell'integrazione tra aree non omogenee — sia dell'impostazione che tendeva a rendere eventuali le aggregazioni tra comuni montani — perchè ne avrebbe sofferto la salvaguardia della specialità dei problemi della montagna.

Ne è conseguita la proposta — che il presente disegno di legge sviluppa coerentemente — tendente a vedere nella comunità montana da un lato la forma associativa necessaria dei comuni montani per tutte le funzioni comunali non esercitabili dai comuni singoli, e dall'altro la struttura del governo locale preposta a funzioni attribuite direttamente alla comunità montana tutte le volte che siano disposti interventi speciali per la montagna da qualsiasi autorità sovranazionale, nazionale o regionale.

In questa prospettiva la comunità montana muta anche essa nel nuovo assetto, perchè si inserisce armonicamente in una struttura nuova, che coinvolge ad un tempo il comune, la nuova provincia e la Regione.

Sul versante opposto — quello delle aree metropolitane — la Democrazia cristiana ritiene che debba essere mantenuta la proposta — che essa ha da tempo avanzato — di una differenziazione delle funzioni della provincia allorchè questa operi appunto su aree metropolitane.

In considerazione della grande novità di questa proposta, si è ritenuto opportuno avviare una sperimentazione della forma istituzionale del governo metropolitano, tale da comporre ad unità nuova il decentramento in consigli di quartiere, il ruolo del comune, la posizione della provincia, il ruolo della Regione.

11. — Profondamente innovatrici sono anche le disposizioni concernenti i controlli e le responsabilità.

Anche in questo settore ci siamo mossi sulla base di una riflessione attenta della esperienza regionale di questi anni e nel convincimento che la statualità nuova che si viene costruendo nel sistema di governo locale italiano richiede radicali innovazioni rispetto alla passata visione di una sorta

di minorità delle autonomie locali e degli amministratori locali.

Riteniamo particolarmente significativo, di conseguenza, il proporre la completa parificazione tra dipendenti locali da un lato e dipendenti statali dall'altro in riferimento alle regole della responsabilità, che sono quelle che dimostrano, in concreto, la filosofia di fondo di un ordinamento che riconosce la pari dignità statutale del governo locale rispetto al Governo nazionale.

In riferimento ai controlli, riteniamo che le modifiche proposte al sistema vigente siano altrettanto di particolare rilievo, perchè attengono sia all'identificazione degli atti sottoposti a controllo (con l'introduzione del controllo eventuale accanto a quello necessario, che viene limitato ad atti di particolare rilievo) sia alle garanzie di professionalità che il controllo di legittimità deve avere se vuol mantenere — come noi riteniamo essenziale — la propria connotazione di controllo non subordinato alla guida politica delle assemblee elettive, ma posto a garanzia della legittimità dei comportamenti degli enti locali.

12. — Abbiamo costantemente affermato che il pluralismo non si esaurisce, nella nostra visione, nella pluralità di istituzioni elettive: se ciò fosse, infatti, ci muoveremmo in una logica di pura razionalizzazione amministrativa, priva del respiro umano e comunitario che deve animare il rinnovato ordinamento del nostro Stato repubblicano.

È in questa ispirazione che trovano fondamento le nostre proposte relative alla partecipazione al procedimento amministrativo locale, che riteniamo debbano rappresentare un'anticipazione di analoghe innovazioni nell'ordinamento amministrativo dello Stato.

La partecipazione, infatti, costituisce il completamento e, in qualche misura, il superamento del principio tipicamente liberale della natura autoritativa del procedimento amministrativo: esperienze straniere dimostrano che la partecipazione all'attività amministrativa costituisce uno strumento di rafforzamento della democrazia, di consolidamento delle istituzioni, di saldatura tra persona ed organizzazione statutale che fa

di questa uno strumento di promozione civile e non solo di perseguimento di fini economici.

Siamo consapevoli del ritardo con il quale giungiamo, in Italia, a proporre strumenti di partecipazione adeguati al bisogno di una comunità così fortemente permeata di attività amministrativa: riteniamo, di conseguenza, che le disposizioni sulla partecipazione contenute in questo disegno di legge rappresentino il limite minimo al di sotto del quale l'intera riforma dell'amministrazione locale scadrebbe ad opera di mera razionalizzazione amministrativa, perchè non attingerebbe ai valori più profondi della ispirazione pluralistica della nostra Costituzione.

13. — Onorevoli senatori, il disegno di legge che viene presentato alla vostra attenzione vuole rimanere nello spirito di una legge di principi, come la Costituzione espressamente indica all'articolo 128.

Ne consegue che non abbiamo ritenuto di porre mano ad un nuovo testo unico comunale e provinciale, ma, al contrario, ad una delineazione di un sistema profondamente rinnovato di governo locale, alla cui definizione devono concorrere altri provvedimenti legislativi ed alla cui concreta realizzazione deve ispirarsi, d'ora in poi, l'intera legislazione nazionale e regionale.

Siamo, dunque, consapevoli che il disegno riformatore avrà bisogno dell'impegno di tutti, lungo un arco di tempo che non sarà brevissimo: il secondo tempo dell'attuazione dell'ordinamento regionale, infatti, non è meno laborioso, meno complesso, meno esaltante del primo tempo, che ha visto il dispiegarsi dell'ordinamento regionale soprattutto con l'attuazione della legge n. 382 del 1975.

Occorre, di conseguenza, una grande mobilitazione dell'opinione pubblica sui temi centrali della riforma; occorre un pieno coinvolgimento degli amministratori locali nella fase relativa al procedimento legislativo in atto; occorre la piena assunzione di responsabilità, da parte delle Regioni, del compito che loro spetta di legislazione, di program-

mazione e solo eccezionalmente di amministrazione attiva e diretta.

Nasce da questa convinzione la nostra proposta relativa alla fase transitoria, che abbiamo immaginato caratterizzata — in ogni sua parte — dalla compartecipazione delle associazioni rappresentative delle autonomie locali, delle Regioni, del Parlamento: occorrerà, infatti, por mano alla ridefinizione degli ambiti territoriali delle attuali circoscrizioni provinciali; occorrerà procedere all'eventuale ridefinizione delle attuali delimitazioni territoriali delle comunità montane; occorrerà rivedere gli attuali strumenti consortili alla luce delle nuove forme associative collaborative; occorrerà procedere alla compiuta identificazione delle funzioni nuove attribuite agli enti locali sulla base dei principi contenuti in questo disegno di legge; occorrerà procedere al nuovo assetto degli uffici degli enti locali; occorrerà procedere contestualmente alla definizione delle forme associative già previste dal decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1977 per l'esercizio delle funzioni comunali relative ai servizi sociali; occorrerà procedere in parallelo alla definizione del nuovo assetto della finanza locale, reso ora possibile dalla costruzione dell'assetto definitivo del governo locale.

Ma non partiamo da zero: il vasto moto di riflessione sullo Stato che si è andato costruendo in connessione ed in conseguenza dell'attuazione della legge n. 382 del 1975 ha già dimostrato che esistono le energie, esistono le disponibilità, esiste la necessaria passione civile per costruire il nuovo ordinamento delle autonomie locali che è destinato a mutare il volto del nostro Stato; l'impegno del movimento sindacale è, in questo senso, di grande incoraggiamento; l'attenzione con la quale vasti e decisivi settori della nostra comunità nazionale hanno seguito e seguono l'applicazione del decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1977 nelle diverse Regioni ci fa avvertiti che la profondità della riforma è ormai colta anche da chi si riteneva lontano da questi temi; l'urgenza della legge sulle autonomie locali, infine, è ogni giorno di più posta in

risalto dagli amministratori locali, che vedono in essa, e nei principi che la ispireranno, i necessari punti di orientamento per la loro azione di contributo alla costruzione del nuovo assetto.

In una materia così fortemente ancorata alla rifondazione del nostro Stato non sono possibili esclusivismi di sorta: ne consegue che siamo aperti ad ogni confronto, nello spirito che ha animato le forze politiche nella definizione dei decreti di attuazione della legge n. 382 del 1975, convinti come siamo che, per parte nostra, abbiamo cercato di rimanere fedeli alla direttiva di fondo segnata dalla Carta costituzionale.

Illustrazione del disegno di legge

Il titolo I — che comprende gli articoli da 1 a 9 — contiene le disposizioni generali.

Si afferma (art. 1) che il governo locale è ripartito territorialmente in comuni e province, i quali rappresentano, dunque, gli enti territoriali che, insieme alla Regione, attuano il principio costituzionale delle autonomie locali.

L'articolo 2 pone con immediatezza il collegamento tra il fondamento comunitario del governo locale e la programmazione: gli enti locali territoriali, infatti, sono definiti come enti di governo delle rispettive comunità, nel rispetto delle leggi ed in armonia con la programmazione nazionale e regionale.

Viene di conseguenza affermata la natura elettiva diretta dei comuni e delle province.

Il carattere generale dei compiti del governo locale sono definiti nell'articolo 3, il quale afferma che gli enti locali territoriali curano lo sviluppo civile, sociale ed economico delle rispettive comunità, la promozione della partecipazione popolare alle determinazioni politiche ed amministrative del governo locale, la diffusione dello spirito di solidarietà sociale. Si afferma, di conseguenza, la compartecipazione degli enti locali all'insieme delle funzioni pubbliche, concernenti sia i servizi sociali, sia l'assetto del territorio, sia lo sviluppo economico.

LEGISLATURA VII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Il principio organizzativo fondamentale della flessibilità delle forme del governo locale è affermato nell'articolo 4, il quale pone l'obiettivo, appunto, delle forme istituzionali proprie delle aree montane e delle aree metropolitane, nei limiti e nelle forme previste dalla legge. Per i comuni, infine, si prevede il decentramento in consigli di quartiere, ai fini della più ampia partecipazione popolare alla gestione delle funzioni comunali.

L'articolo 5 afferma il principio — del tutto nuovo — della libertà di determinazione del contenuto e delle forme degli atti degli enti locali, nel rispetto delle disposizioni che la legge prevede per casi particolari.

La novità delle forme di partecipazione al procedimento amministrativo locale trova anche essa collocazione in questo articolo, a sottolinearne il carattere fondamentale per l'insieme del disegno di riforma.

Gli articoli 6, 7, 8 e 9 pongono principi in tema di finanza locale, di contabilità, bilancio e contratti degli enti locali, di ordinamento del personale e di elezione dei consigli comunali e provinciali (per i quali è previsto il sistema proporzionale) con rinvio alle specifiche leggi di settore.

Il titolo II — che comprende gli articoli da 10 a 18 — disciplina il comune.

L'articolo 10 afferma che il comune è l'ente locale territoriale preposto alla cura degli interessi della comunità locale: si tratta del superamento della visione tradizionale del comune come preposto a funzioni di « interesse » locale, già avviata con il decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1977 e, con questo disegno di legge, portato a compimento. È inoltre stabilito che il comune sia titolare di funzioni proprie ed eserciti funzioni ad esso delegate non solo dalla Regione ma anche dalla provincia.

L'articolo 11 regola la potestà regionale relativa all'istituzione di nuovi comuni, mantenendo il divieto — stabilito dal decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1977 — di istituzione di nuovi comuni con popolazione inferiore ai cinquemila abitanti.

L'articolo 12 contiene la definizione normativa delle funzioni proprie del comune, ribadendo il principio della competenza comunale in tutti i settori organici, sulla base delle disposizioni contenute nel disegno di legge.

L'articolo 13 definisce le funzioni del comune nel settore organico dei servizi sociali, confermando la scelta fondamentale compiuta con il decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1977: spettano al comune tutte le funzioni amministrative che non siano espressamente riservate allo Stato o alla Regione o attribuite alla provincia: in sostanza, la piena competenza comunale nel vastissimo e fondamentale settore dei servizi sociali viene a definire il nuovo volto del comune italiano in termini di assoluta novità.

L'articolo 14 esplicita il principio del collegamento tra programmazione regionale e funzioni comunali in materia di sviluppo economico.

Al comune, infatti, viene riconosciuta una potenzialità propria anche nel settore dello sviluppo economico, stabilendo che esso è titolare delle funzioni, in questo settore, ad esso espressamente attribuite dalla legge dello Stato.

Il secondo comma dell'articolo afferma, inoltre, che « i programmi regionali di sviluppo prevedono, contestualmente agli obiettivi da conseguire, i mezzi finanziari da assegnare e le funzioni amministrative delegate ai comuni ai fini del perseguimento degli obiettivi del programma regionale ».

La delega di funzioni regionali, in questa prospettiva, perde il carattere di frammentarietà ed episodicità che l'ha caratterizzata nei primi anni di esperienza regionale e diviene il momento stesso di realizzazione dei programmi regionali: in tal modo la natura programmatica della Regione si salda con l'affermazione del carattere eccezionale dell'esercizio da parte della Regione di funzioni amministrative e la delega diviene strumento istituzionale della programmazione regionale stessa.

L'articolo 15 definisce le funzioni proprie del comune nel settore organico dell'assetto

del territorio, confermando in capo al comune le attuali funzioni urbanistiche — come definite dal decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1977 — e riservando al comune le competenze a provvedere ai servizi pubblici afferenti gli insediamenti abitativi.

Gli articoli 16, 17 e 18 trattano dei principi della delega di funzioni regionali agli enti locali, delle competenze comunali per servizi di spettanza statale, degli interventi d'urgenza.

Il titolo III — che comprende gli articoli da 19 a 24 — disciplina la nuova provincia.

L'articolo 19 afferma che la provincia è l'ente locale « preposto alla cura degli interessi della comunità provinciale », superando la visione della provincia come ente separato ed anche la proposta di fare della provincia l'ente locale istituzionalmente preposto alla programmazione.

L'articolo 20 disciplina il procedimento di revisione delle circoscrizioni provinciali, stabilendo, in particolare, che non possono essere istituite nuove province con popolazione inferiore ai duecentomila abitanti, o nuove province tali che la popolazione di una delle province preesistenti risulti inferiore ai duecentomila abitanti.

L'articolo 21 definisce le funzioni proprie della provincia come attinenti ai settori organici dei servizi sociali, dello sviluppo economico e dell'assetto del territorio.

L'articolo 22 stabilisce che le funzioni della provincia nel settore organico dei servizi sociali sono quelle già previste dal decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1977 — parere sulla delimitazione degli ambiti territoriali entro i quali costituire le forme associative intercomunali ed approvazione delle deliberazioni comunali relative alle localizzazioni dei servizi sociali di competenza comunale.

Viene prevista la facoltà per i comuni di delegare alla provincia funzioni proprie nel settore dei servizi sociali.

Per il settore organico dello sviluppo economico l'articolo 23 prevede che la provincia sia titolare delle funzioni ad essa espres-

samente attribuite dalla legge della Repubblica e, al pari dei comuni, che essa eserciti le funzioni ad essa delegate dalla Regione contestualmente alla definizione dei programmi regionali di sviluppo: in tal modo la programmazione regionale diviene il metodo normale di assegnazione agli enti locali di funzioni di competenza regionale nel perseguimento dello sviluppo economico, in ordine al quale la competenza regionale deve rimanere il parametro per l'identificazione dei soggetti istituzionali locali preposti al perseguimento degli obiettivi della programmazione stessa.

Ed è bene notare che l'accoglimento di questo principio ispiratore del nostro disegno di legge dovrebbe comportare che le stesse leggi statali di programmazione prevedano che i piani regionali di adeguamento ai piani nazionali contengano l'espressa previsione della delega di funzioni regionali agli enti locali.

L'articolo 24 contiene la maggiore innovazione concernente le funzioni attribuite direttamente dalla legge della Repubblica alla provincia: ad essa, infatti, vengono attribuite le funzioni che si concretizzano nel piano di assetto territoriale provinciale, del quale sono definiti i contenuti minimi, rimettendosi alla legge regionale il compito di raccordare le competenze provinciali con quelle comunali.

Lo stesso articolo rende definitive le funzioni attribuite alla provincia in questo settore dal decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1977, il quale aveva su questo punto espressamente fatto rinvio alla legge sul nuovo ordinamento delle autonomie locali.

Il titolo IV — che comprende gli articoli da 26 a 39 — disciplina l'organizzazione comunale e provinciale, distintamente nella sezione I relativa alle disposizioni comuni e nella sezione II relativa al decentramento comunale in quartieri.

Le maggiori novità concernono la previsione di statuti comunali e provinciali, la ripartizione delle funzioni tra i diversi organi degli enti locali, l'organizzazione degli uffici.

La decisione di proporre l'autonomia statutaria anche per gli enti locali minori è oggi largamente condivisa sia dalla migliore dottrina costituzionalistica ed amministrativistica sia dagli orientamenti delle associazioni unitarie degli enti locali.

È evidente che l'ampiezza dell'autonomia statutaria degli enti locali è minore di quella espressamente prevista dalla Costituzione per le Regioni, a garanzia di una maggiore uniformità tra i modelli organizzativi degli enti locali minori quanto meno in riferimento agli organi preposti all'attività amministrativa di rilievo esterno.

Gli articoli 30, 32 e 33 prevedono le competenze necessarie dei diversi organi degli enti locali, lasciando alla fonte statutaria la possibilità di ordinare diversamente le altre funzioni degli enti locali, pur nel rispetto dei principi e delle norme contenute nel disegno di legge.

Quanto all'organizzazione degli uffici, l'articolo 34 indica i principi generali, che pongono l'accento sulla flessibilità organizzativa e sulla collegialità dell'azione amministrativa, lasciando ancora alle autonome determinazioni degli enti locali la specificazione delle regole di organizzazione e di funzionamento degli uffici stessi.

Gli articoli relativi al decentramento urbano in quartieri pongono termine alla transitorietà propria della legge n. 278 del 1976, istitutiva di questa nuova forma di partecipazione e di decentramento.

In considerazione del fatto che la partecipazione all'attività amministrativa viene affrontata in questo disegno di legge non solo nell'ottica della formazione di assemblee elettive di quartiere, ma anche nell'ottica nuova della partecipazione diretta dei singoli e delle formazioni sociali al procedimento amministrativo locale, il decentramento comunale attraverso i quartieri è stato riconsiderato, semplificato e potenziato a seconda della diversa sua incidenza nel nuovo assetto del governo locale.

Di particolare rilievo appare la previsione della contestualità della decisione di ripartire il territorio comunale in quartieri con la decisione relativa all'organizzazione dei servizi sociali, questo apparendo il settore

di maggior incidenza ai fini del decentramento comunale, pur nella salvaguardia della partecipazione degli organismi rappresentativi delle comunità di quartiere alla formazione delle decisioni comunali di più ampio respiro.

Coerentemente all'ispirazione complessiva del nuovo assetto proposto, si prevede la partecipazione dei consigli di quartiere anche alla formazione dei piani provinciali: nella logica che sorregge questo provvedimento, infatti, è l'intero sistema di governo locale a dover essere protagonista e partecipare delle decisioni che concernono lo sviluppo delle comunità locali.

Il titolo V — che comprende gli articoli da 40 a 50 — tratta degli ordinamenti differenziati e delle forme associative e di cooperazione.

Viene in tal modo affrontato per la prima volta in modo coerente ed organico l'insieme dei problemi del superamento del sistema uniforme di amministrazione locale immaginato dal legislatore unitario del secolo scorso e progressivamente entrato in crisi man mano che si accrescevano le responsabilità degli enti locali.

Sono previste forme differenziate per le aree metropolitane e per le aree montane.

L'articolo 40 definisce l'area metropolitana ai fini del governo locale e la identifica in un'area nella quale risiedano almeno un milione di abitanti, caratterizzata dalla contiguità di più comuni contermini, raccordati intorno ad un comune-guida la cui popolazione non sia inferiore a quattrocentomila abitanti.

La particolarità ordinamentale conseguente alla ricognizione delle aree metropolitane consiste nell'attribuzione alla provincia delle funzioni altrimenti regionali di approvazione degli strumenti urbanistici comunali; il necessario coordinamento regionale è assicurato dal potere conferito alle Regioni di approvare i piani territoriali provinciali, al cui rispetto sono evidentemente tenuti i comuni nell'esercizio dei loro poteri urbanistici.

La previsione — del pari contenuta nell'articolo 42 — di funzioni attribuite alla

provincia per l'organizzazione e la gestione dei servizi direttamente connessi all'assetto ed all'utilizzazione del territorio che siano previsti nel piano provinciale di assetto territoriale consente di avviare a soluzione il problema del governo delle aree metropolitane, che è ormai all'ordine del giorno degli amministratori delle grandi aree urbane di tutto il mondo.

La flessibilità istituzionale che ne consegue avviene senza interferire nelle funzioni dei comuni, ma attraverso un più stretto raccordo tra decentramento comunale per quartieri e poteri regionali in materia urbanistica.

Per quanto concerne le aree montane, si prevede il definitivo assetto delle comunità montane, anche se ricondotte alla logica unitaria del governo locale.

Nelle comunità montane si identificano le prime forme associative intercomunali specifiche per le zone montane del nostro Paese, attribuendo — come fa l'articolo 44 — alle comunità montane le funzioni comunali concernenti i servizi sociali, nella continuità con la previsione dell'articolo 25 del decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1977, seppur con alcuni adeguamenti derivanti dalla definizione del ruolo istituzionale delle Comunità montane nel quadro definitivo del governo locale.

Di particolare significato appare l'ultimo comma dell'articolo 44, il quale dispone che spettano alle comunità montane le funzioni conseguenti gli interventi per la montagna, da qualsiasi autorità disposte.

La sezione III di questo titolo disciplina le forme di associazione e di cooperazione fra enti locali, prevedendo l'intesa, l'associazione ed i consorzi.

Viene in tal modo introdotta una rilevante flessibilità di strumenti istituzionali di cooperazione fra enti locali, con il compiuto superamento dello strumento consortile, che viene ricondotto ad una sua specificità istituzionale.

Coerentemente con lo spirito del disegno di legge l'articolo 50 prevede che la nuova provincia, a richiesta dei comuni interessati, provveda all'istituzione di uffici destinati a consentire l'esercizio di funzioni comunali:

la collaborazione tra provincia e comuni, infatti, rappresenta uno dei segni distintivi della nuova logica di convivenza tra gli enti locali, anche in tal caso realizzando il superamento dell'antica e dannosa separazione tra i diversi livelli di amministrazione locale.

Il titolo VI — che comprende gli articoli da 51 a 68 — disciplina la materia dei controlli e delle responsabilità.

Sono note le tensioni esistenti tra Regioni ed enti locali in riferimento all'esercizio delle funzioni regionali di controllo: le proposte contenute nel disegno di legge tendono alla semplificazione dei controlli — mediante la distinzione tra controlli necessari sugli atti di maggior rilievo e controlli eventuali — su richiesta di soggetti predeterminati e ad un maggior rigore nell'esercizio della funzione stessa di controllo, a garanzia della posizione istituzionale dei comuni.

Di particolare rilievo l'innovazione contenuta nell'articolo 58 in ordine allo scioglimento dei consigli comunali e provinciali, che può essere disposta soltanto in caso di accertata impossibilità di funzionamento o di gravi e reiterate violazioni di legge.

Lo scioglimento è disposto con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, previo parere del Consiglio regionale e del comitato regionale di controllo.

Gli articoli da 59 a 68 disciplinano la materia della responsabilità: l'innovazione di maggior significato concerne la piena parificazione del regime giuridico delle responsabilità interne al governo locale a quello vigente per l'amministrazione statale. La piena dignità statutale del nuovo ordinamento delle autonomie locali, infatti, comporta, a nostro avviso, la piena identificazione dei presupposti, dei procedimenti e delle sanzioni inerenti il regime delle responsabilità dei dipendenti degli enti locali rispetto ai dipendenti statali.

Il titolo VII — che comprende gli articoli da 69 a 72 — disciplina la partecipazione dei singoli e delle formazioni sociali al procedimento amministrativo locale: si tratta dell'innovazione più rilevante sul piano della

procedura amministrativa italiana, che costituisce l'avvio per l'introduzione anche nel nostro ordinamento di istituti tesi da un lato a garantire la legalità del procedimento amministrativo in forme più nuove, dall'altro a prevenire l'insorgere di fattispecie di illegittimità amministrative che oggi trovano tutela soltanto in sede giurisdizionale.

Di rilievo non minore è il contenuto dell'articolo 72, il quale afferma il principio della libertà delle forme e dei contenuti degli atti posti in essere dagli enti locali, ad eccezione dei provvedimenti amministrativi, come è richiesto dallo stesso ordinamento costituzionale.

Il titolo VIII contiene gli articoli da 73 ad 81, disciplinanti il regime transitorio dal vecchio al nuovo sistema di amministrazione locale.

In esso sono contenute due deleghe al Governo, l'una concernente la puntuale redistribuzione delle funzioni tra gli enti locali, nella salvaguardia completa della titolarità delle funzioni oggi loro spettanti, l'altra la redazione del nuovo testo unico sul governo locale.

Di particolare rilievo appare, inoltre, l'articolo 73, il quale disciplina il procedimento di revisione delle attuali circoscrizioni provinciali, in modo da rendere possibile l'avvio del nuovo ordinamento all'indomani stesso del rinnovo dei consigli comunali e provinciali previsto per la tornata del 1980.

Il passaggio graduale dal vecchio al nuovo ordinamento viene inoltre garantito nella sua radicale innovazione dalla espressa previsione dell'abrogazione degli atti normativi che oggi reggono l'ordinamento degli enti locali, prevedendosi la puntuale sostituzione delle vecchie normative da parte dei nuovi principi, sia di quelli contenuti nel presente disegno di legge, sia di quelli ai quali il Parlamento dovrà provvedere mediante la legge sulla finanza locale, la nuova legge elettorale provinciale, la legge sulla contabilità, sui bilanci e sui contratti degli enti locali.

Contestualmente all'avvento del nuovo ordinamento dovranno cessare di funzionare gli organismi comprensoriali che hanno rappresentato la sola anticipazione consentita alle Regioni in mancanza della legge statale prevista dall'articolo 128 della Costituzione.

DISEGNO DI LEGGE

TITOLO I**DISPOSIZIONI GENERALI****Art. 1.***(Oggetto della legge)*

In armonia con i principi costituzionali dell'autonomia locale e del decentramento, la presente legge disciplina l'ordinamento del governo locale, ripartito territorialmente in Comuni ed in Province.

Art. 2.*(Posizione istituzionale dei Comuni e delle Province)*

I Comuni e le Province sono enti territoriali autonomi, nell'ambito dei principi stabiliti dalla presente legge, e provvedono al governo delle rispettive comunità, nel rispetto delle leggi ed in armonia con i programmi nazionali e regionali.

Art. 3.*(Compiti e funzioni del governo locale)*

Gli enti locali territoriali curano, con autonomia di indirizzo politico ed amministrativo, anche mediante proprie strutture associative, lo sviluppo civile, sociale ed economico delle rispettive comunità, la promozione della partecipazione popolare alle determinazioni politiche ed amministrative del governo locale, la diffusione dello spirito di solidarietà sociale.

Gli enti autonomi territoriali provvedono, nel rispetto dei programmi nazionali e regionali, alla programmazione, all'organizzazione ed alla gestione dei servizi sociali; determinano l'assetto e l'utilizzazione del proprio territorio; concorrono allo sviluppo economico delle rispettive comunità.

Gli enti autonomi territoriali, e le loro strutture associative, sono titolari di potestà

regolamentare nelle materie nelle quali sono titolari di funzioni proprie.

Art. 4.

(L'organizzazione del governo locale)

Al fine del migliore svolgimento delle loro funzioni, i Comuni e le Province adottano propri statuti e possono costituire forme associative nei modi e nei limiti stabiliti dalla presente legge.

Al medesimo fine sono previsti, nelle aree metropolitane e nelle aree montane, ordinamenti differenziati delle funzioni dei Comuni e delle Province.

Al fine di promuovere la più ampia partecipazione popolare alla gestione delle funzioni amministrative, i Comuni attuano il più ampio decentramento della propria amministrazione, anche mediante l'istituzione di consigli di quartiere, nei modi e nei limiti stabiliti dalla presente legge.

Art. 5.

(Principi dell'attività amministrativa locale)

Nello svolgimento delle funzioni proprie gli enti autonomi territoriali determinano il contenuto e le forme dei propri atti, nei limiti stabiliti dalla legge.

L'attività amministrativa locale è ispirata al principio della pubblicità degli atti, ed assicura la partecipazione dei singoli e delle formazioni sociali al procedimento amministrativo.

Gli enti autonomi territoriali e le loro forme associative si avvalgono, per il perseguimento dei propri fini istituzionali, di tutte le iniziative private consentite dalla legge e, nel rispetto della programmazione e del coordinamento, assicurano la più ampia gestione sociale dei servizi inerenti alla comunità locale.

(L'ordinamento della finanza locale)

Art. 6.

I Comuni e le Province sono enti dotati di autonomia finanziaria, nelle forme e nei

limiti stabiliti dalla legge dello Stato, che coordina la finanza locale con la finanza regionale e la finanza statale, ispirandosi al principio dell'unità della finanza pubblica.

La legge dello Stato regola i procedimenti relativi alla contabilità ed ai bilanci degli enti autonomi territoriali, in armonia con i principi della programmazione economica nazionale e regionale.

Art. 7.

(L'ordinamento del bilancio, della contabilità e dei contratti dell'amministrazione locale)

La legge dello Stato disciplina i procedimenti relativi alla formazione dei bilanci pluriennali ed annuali, di competenza e di cassa, alla contabilità dell'amministrazione locale, alle procedure relative ai contratti dell'amministrazione locale, ivi incluse le procedure concorsuali.

Art. 8.

(Ordinamento del personale dipendente dagli enti locali)

La regolamentazione dello stato giuridico e del trattamento economico del personale dipendente dagli enti locali deve essere conforme ai principi stabiliti dalle leggi dello Stato.

Le leggi dello Stato disciplinano l'ordinamento della carriera ed il trattamento economico dei segretari comunali e dei segretari provinciali.

Art. 9.

(Elezione dei consigli comunali e provinciali)

L'elezione dei consigli comunali e provinciali, il numero dei consiglieri, in casi di ineleggibilità e di incompatibilità alla carica di consigliere, di assessore, di sindaco, di presidente della Provincia, la convalida degli eletti e la loro surrogazione e decadenza, sono disciplinate dalla legge dello Stato, salva la competenza delle Regioni a statuto speciale.

I consigli comunali e provinciali sono eletti a suffragio popolare diretto, con voto personale, libero e segreto, dai cittadini che abbiano compiuto il diciottesimo anno di età.

La legge assicura la concreta possibilità di adempimento del compito di componente degli esecutivi comunali e provinciali da parte di coloro che svolgano attività di lavoro dipendente, sia pubblico sia privato.

TITOLO II

IL COMUNE: ISTITUZIONE E FUNZIONI

Art. 10.

(Posizione istituzionale del Comune)

Il Comune è l'ente locale territoriale preposto alla cura degli interessi della comunità locale.

Il Comune è titolare di funzioni proprie ed esercita funzioni ad esso delegate dalla Regione e dalla Provincia.

Art. 11.

(Principi relativi all'istituzione di nuovi comuni, alla modificazione delle circoscrizioni comunali, alla denominazione dei comuni)

L'istituzione di nuovi comuni, la modifica delle loro circoscrizioni, la denominazione dei comuni sono disciplinate dalla legge regionale nel rispetto dei principi seguenti:

a) si intendono per popolazioni interessate, ai fini del secondo comma dell'articolo 133 della Costituzione, gli elettori iscritti nelle liste elettorali del o dei comuni interessati al mutamento di circoscrizione o di denominazione;

b) la consultazione delle popolazioni interessate avviene mediante deliberazione dei consigli comunali interessati al provvedimento, adottata a maggioranza assoluta dei consiglieri assegnati al comune, salvo che gli statuti o le leggi regionali dispongano il ricorso al *referendum*;

c) le leggi regionali istitutive di nuovi comuni o modificative delle loro circoscri-

zioni sono adottate con il parere della Provincia nel cui territorio sono compresi i comuni interessati al provvedimento;

d) non possono essere istituiti nuovi comuni qualora la popolazione residua del o dei comuni preesistenti risulti inferiore a cinquemila abitanti accertata alla data dell'ultimo censimento generale della popolazione.

La legge regionale può stabilire limiti di popolazione superiori ai cinquemila abitanti.

Art. 12.

(Funzioni proprie del Comune)

Sono attribuite al Comune le funzioni amministrative previste dalla presente legge nei settori organici dei servizi sociali, dello sviluppo economico e dell'assetto ed utilizzazione del territorio.

Il Comune partecipa alla formazione dei programmi provinciali con proposte e pareri, secondo le disposizioni della presente legge, degli statuti provinciali e delle leggi regionali di disciplina dei singoli settori di intervento nelle materie di competenza regionale.

Il Comune partecipa alla formazione dei programmi regionali con proposte e pareri, secondo le disposizioni degli Statuti e delle leggi regionali.

Art. 13.

(Funzioni del Comune nel settore organico dei servizi sociali)

Spettano al Comune tutte le funzioni amministrative relative all'assistenza sociale, all'assistenza sanitaria, all'assistenza scolastica, alla promozione delle attività ricreative e sportive — come definite dal decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616 — che la legge della Repubblica non riservi espressamente allo Stato o alla Regione o non attribuisca alla Provincia.

Spettano al Comune le funzioni ad essi espressamente attribuite da leggi della Repubblica in ordine alla tutela ed alla valo-

rizzazione del patrimonio storico, librario, artistico, archeologico, monumentale, paleo-etnologico ed etno-antropologico, nonché le funzioni amministrative ad esso espressamente attribuite da leggi della Repubblica in ordine alle attività cinematografiche, musicali e di prosa.

I Comuni svolgono attività di promozione educativa e culturale attinente precipuamente alla comunità locale, direttamente o contribuendo al sostegno di enti, istituzioni, fondazioni, società a prevalente partecipazione di enti locali e di associazioni a larga base rappresentativa.

La Regione determina con legge i criteri di programmazione e di organizzazione dei servizi sociali di competenza comunale, i tipi e le modalità delle prestazioni, nonché le forme associative disciplinate dagli articoli 46 e seguenti della presente legge.

Art. 14.

(Funzioni del Comune nel settore organico dello sviluppo economico)

Spettano al Comune le funzioni amministrative nel settore organico relativo allo sviluppo economico — come definito dal decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616 — che siano ad esso espressamente attribuite dalle leggi della Repubblica.

I programmi regionali di sviluppo prevedono, contestualmente agli obiettivi da conseguire, i mezzi finanziari da assegnare e le funzioni amministrative regionali delegate ai Comuni ai fini del migliore perseguimento degli obiettivi del programma regionale.

Art.15.

(Funzioni amministrative del Comune nel settore organico dell'assetto e dell'utilizzazione del territorio)

Spettano al Comune tutte le funzioni amministrative relative all'urbanistica — come definita dal decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616 — ivi comprese le funzioni relative alla tutela dell'ambien-

te naturale, che non siano espressamente riservate dalla legge della Repubblica allo Stato o alla Regione o attribuite direttamente alla Provincia.

Spettano al Comune tutte le funzioni amministrative relative all'organizzazione ed alla gestione dei servizi pubblici afferenti gli insediamenti abitativi, quali l'approvvigionamento idrico, le fognature, la nettezza urbana, l'illuminazione pubblica, i cimiteri, i mattatoi, la viabilità interna e foranea, i trasporti urbani, le pubbliche affissioni.

Art. 16.

(Principi alla delega di funzioni amministrative ai Comuni)

La Regione, la Provincia e le Comunità montane possono delegare al Comune funzioni proprie o funzioni ad esse delegate.

I provvedimenti di delega di funzioni al Comune devono essere preceduti dal parere del Comune.

Il conferimento di funzioni delegate deve contestualmente prevedere l'assegnazione dei mezzi finanziari necessari allo svolgimento delle funzioni stesse ed indicare gli strumenti operativi attraverso i quali il Comune può provvedere allo svolgimento delle funzioni delegate.

La delega di funzioni amministrative al Comune può essere subordinata alla costituzione di forme di collaborazione o associative tra Comuni, indicate dagli articoli 46 e seguenti della presente legge.

Art. 17.

(Funzioni esercitate dal Comune per servizi di competenza statale)

Il Comune svolge le funzioni amministrative in materia di anagrafe, stato civile, servizi elettorali, statistica e leva militare previste dalle leggi della Repubblica.

Art. 18.

(Interventi d'urgenza)

Il Sindaco può adottare, in caso di grave ed urgente necessità, tutti i provvedimenti

contingibili necessari per evitare pregiudizi alla comunità locale o per soddisfare bisogni cui non si possa provvedere temporaneamente altrimenti, in materia di uso dei beni comunali, di igiene, di edilizia e di polizia locale.

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

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

TITOLO III

LA PROVINCIA: ISTITUZIONE E FUNZIONI

Art. 19.

(Posizione istituzionale della Provincia)

La Provincia è l'ente locale territoriale preposto alla cura degli interessi della comunità provinciale.

La Provincia è titolare di funzioni proprie ed esercita le funzioni ad essa delegate dalla Regione.

Art. 20.

(Istituzione di nuove Province e modifica delle circoscrizioni provinciali)

L'istituzione di nuove Province e la modifica delle circoscrizioni provinciali, previste dall'articolo 133 della Costituzione, sono disciplinate in conformità ai principi ed alle norme seguenti:

a) la determinazione dell'ambito territoriale delle nuove Province deve essere tale da consentire il più efficace svolgimento delle funzioni attribuite alla Provincia dalla presente legge;

b) non si può procedere all'istituzione di nuove Province qualora la popolazione di

almeno una delle Province interessate alla modifica territoriale risulti inferiore ai duecentomila abitanti, determinata sulla base dell'ultimo censimento generale, o, nelle aree metropolitane definite ai sensi degli articoli 40 e seguenti, inferiore ad un milione di abitanti;

c) l'iniziativa dei Comuni prevista dall'articolo 133 della Costituzione viene esercitata mediante deliberazione dei rispettivi consigli comunali, adottata a maggioranza assoluta dei consiglieri assegnati al Comune, e si intende validamente assunta quando concorrano le volontà di tanti Comuni da rappresentare la maggioranza assoluta delle popolazioni interessate al provvedimento di mutamento delle circoscrizioni provinciali;

d) le deliberazioni comunali di cui al paragrafo precedente non possono essere revocate per un periodo di tre mesi dalla loro adozione; esse devono essere comunicate a tutti i Comuni interessati al provvedimento di mutamento delle circoscrizioni provinciali, i quali possono concorrere all'iniziativa entro tre mesi dall'adozione della prima deliberazione comunale;

e) i Consigli regionali esprimono il proprio parere entro sessanta giorni dal ricevimento delle proposte comunali;

f) il Governo presenta il disegno di legge relativo all'istituzione di nuove Province entro sessanta giorni dal ricevimento del parere della Regione o, in mancanza, dalla trasmissione, a cura della Regione, delle iniziative comunali.

Art. 21.

(Funzioni proprie della Provincia)

Sono attribuite alla Provincia le funzioni amministrative previste dalla presente legge nei settori organici dei servizi sociali, dello sviluppo economico e dell'assetto e utilizzazione del territorio.

La Provincia partecipa con proposte e pareri alla formazione dei programmi regionali, secondo le disposizioni degli Statuti e delle leggi regionali.

Art. 22.

(Funzioni della Provincia nel settore organico dei servizi sociali)

La Provincia esprime il proprio parere sulla determinazione degli ambiti territoriali entro i quali si costituiscono strutture associative tra Comuni per l'esercizio delle funzioni comunali nel settore organico dei servizi sociali.

La Provincia approva le deliberazioni comunali e le deliberazioni delle strutture associative tra Comuni, relative alla localizzazione dei servizi sociali di competenza comunale.

I Comuni, singoli o associati, possono delegare alla Provincia funzioni proprie nel settore dei servizi sociali, nel rispetto delle procedure stabilite dagli Statuti provinciali.

Art. 23.

(Funzioni della Provincia nel settore organico dello sviluppo economico)

Spettano alla Provincia, nel settore organico dello sviluppo economico — come definito dal decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616 — le funzioni ad essa espressamente attribuite dalle leggi della Repubblica.

I programmi regionali di sviluppo prevedono, contestualmente agli obiettivi da conseguire, i mezzi finanziari da assegnare e le funzioni amministrative regionali delegate alle Province ai fini del perseguimento degli obiettivi del programma regionale.

Art. 24.

(Funzioni della Provincia nel settore organico dell'assetto e dell'utilizzazione del territorio)

Spetta alla Provincia adottare il piano territoriale provinciale.

Il piano:

a) disciplina l'assetto del territorio e le sue utilizzazioni;

b) regola l'attività dei soggetti pubblici e privati che incidono sullo stato e sull'uso del territorio e dell'ambiente;

c) programma gli interventi necessari per arrestare la degradazione del territorio, promuoverne la riqualificazione ed incentivarne l'utilizzazione secondo le esigenze della comunità, anche mediante idonee attrezzature.

La legge regionale determina le procedure di formazione ed i contenuti fondamentali del piano territoriale provinciale, anche al fine di raccordarlo con le competenze comunali in materia di urbanistica, e con le competenze regionali in materia di assetto ed utilizzazione del territorio.

Spettano inoltre alla Provincia le funzioni amministrative nelle materie comprese nel settore organico relativo all'assetto ed all'utilizzazione del territorio — come definito dal decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616 — che siano ad essa espressamente attribuite dalle leggi della Repubblica.

Art. 25.

(Delega di funzioni amministrative regionali alla Provincia)

La Regione può delegare alla Provincia, all'infuori dell'ipotesi prevista dall'articolo 23, funzioni amministrative proprie o ad essa delegate.

Il provvedimento regionale di delega deve contestualmente prevedere i mezzi finanziari necessari per lo svolgimento delle funzioni delegate ed i modi di utilizzazione, da parte della Provincia, del personale regionale assegnato allo svolgimento delle funzioni delegate.

TITOLO IV

ORGANIZZAZIONE COMUNALE E PROVINCIALE

SEZIONE I

Disposizioni comuni

Art. 26.

(Gli statuti dei Comuni e delle Province)

I Comuni e le Province adottano ciascuno il proprio statuto nei limiti e con l'osservanza delle norme stabilite dalla presente legge.

Gli Statuti disciplinano:

a) l'organizzazione ed il funzionamento degli organi comunali e provinciali;

b) l'elezione degli organi esecutivi comunali e provinciali, i procedimenti di revoca, i rapporti tra gli organi consiliari e gli organi esecutivi;

c) le procedure per la costituzione delle forme associative e di cooperazione fra gli enti locali;

d) le forme ed i modi della partecipazione popolare all'attività amministrativa e della partecipazione dei singoli e dei gruppi ai procedimenti amministrativi;

e) l'organizzazione degli uffici comunali e provinciali.

Lo Statuto della Provincia determina le forme ed i modi della partecipazione dei Comuni alla formazione dei programmi e dei piani provinciali.

Art. 27.

*(Procedimento di formazione
degli Statuti comunali e provinciali)*

Gli Statuti comunali e provinciali sono adottati a maggioranza assoluta dei consiglieri assegnati al Comune o alla Provincia e sono sottoposti al controllo regionale di cui all'articolo 130 della Costituzione.

Art. 28.

*(Organi necessari dei Comuni
e delle Province)*

Sono organi necessari dei Comuni e delle Province, rispettivamente, il Consiglio comunale, la Giunta comunale ed il Sindaco; il Consiglio provinciale, la Giunta provinciale ed il Presidente della Provincia.

Gli Statuti comunali e provinciali possono prevedere l'Ufficio di Presidenza del Consiglio comunale e del Consiglio provinciale, l'Ufficio di Presidenza dei rispettivi Consigli, le Commissioni consiliari per lo svolgimento di attività istruttorie e di informazione.

Art. 29.

(Funzionamento dei Consigli e delle Giunte comunali e provinciali. Elezione e revoca del Sindaco e del Presidente della Provincia)

Il funzionamento dei Consigli comunali e provinciali e delle Giunte comunali e provinciali è disciplinato, conformemente alle prescrizioni della presente legge, e ad integrazione delle disposizioni contenute negli Statuti comunali e provinciali, da regolamenti comunali e provinciali.

I regolamenti devono contenere disposizioni relative:

a) al funzionamento dell'Ufficio di Presidenza del Consiglio comunale e provinciale, qualora previsti dagli Statuti;

b) alle procedure per la convocazione e per il funzionamento del Consiglio e della Giunta e degli altri organi comunali e provinciali;

c) alla validità delle sedute e delle deliberazioni;

d) alle modalità di voto ed ai casi di segretezza delle sedute;

e) all'esercizio del diritto all'informazione sull'attività del Comune e della Provincia;

f) alla costituzione ed alle attività delle commissioni consiliari;

g) al procedimento di esame dei provvedimenti e degli atti di competenza comunale e provinciale.

Art. 30.

(Funzioni necessarie del Consiglio comunale e del Consiglio provinciale)

Il Consiglio determina l'indirizzo politico ed amministrativo dell'ente locale.

Spetta inoltre ad esso:

a) deliberare lo Statuto, i regolamenti, la pianta organica ed il trattamento economico e giuridico dei dipendenti;

b) deliberare i programmi ed i piani, generali e di settore, esprimere i pareri e formulare le proposte che le leggi dello Stato o della Regione prevedono di competenza comunale o provinciale;

c) deliberare la costituzione delle forme associative e di collaborazione tra enti locali;

d) approvare il bilancio pluriennale e quello annuale preventivo e le relative variazioni; il conto consuntivo, l'emissione di prestiti obbligazionari;

e) deliberare i tributi previsti dalle leggi e le tariffe per l'uso dei beni dell'ente locale o per la fruizione dei servizi pubblici;

f) deliberare gli indirizzi generali e vigilare sulla gestione degli enti dipendenti, sovvenzionati o sottoposti a vigilanza del Comune o della Provincia, nonchè approvare i loro piani, programmi e bilanci;

g) deliberare sulla partecipazione del Comune o della Provincia a società, dettare gli indirizzi generali e vigilare sull'attività degli amministratori nominati dal Comune o dalla Provincia o da essi comunque designati;

h) deliberare gli acquisti e le alienazioni di beni immobili e gli altri contratti relativi a diritti reali;

i) nominare, designare e revocare gli amministratori di enti la cui nomina o designazione o revoca spetti al Comune o alla Provincia;

l) deliberare sugli oggetti che comportano spese che impegnino gli esercizi finanziari successivi a quello al quale le spese si riferiscono;

m) deliberare l'assunzione diretta di pubblici servizi, nei limiti e con le modalità previste dalla legge;

n) deliberare su tutte le altre questioni espressamente riservate al Consiglio dalle leggi statali, regionali o dallo Statuto.

Art. 31.

(Composizione, elezione e revoca della Giunta, del Sindaco e del Presidente della Provincia)

Il Sindaco, il Presidente della Provincia e le Giunte comunali e provinciali sono eletti

dal rispettivo Consiglio del proprio seno, a scrutinio palese ed a maggioranza semplice dei consiglieri presenti e votanti, con le modalità indicate nello Statuto.

Lo Statuto disciplina il procedimento di revoca del Sindaco, del Presidente della Provincia e dei componenti le rispettive Giunte, per la cui adozione è comunque necessario lo scrutinio per appello nominale.

La Giunta comunale è composta dal Sindaco, che la convoca e la presiede, e da un numero di componenti, stabilito dallo Statuto non superiore ad otto.

La Giunta provinciale è composta dal Presidente della Provincia, che la convoca e la presiede, e da un numero di componenti non superiore ad otto.

Art. 32.

(Competenze necessarie della Giunta)

La Giunta è l'organo propulsivo dell'attività del Consiglio; ne attua gli indirizzi e le determinazioni; delibera su tutte le materie non espressamente attribuite alla competenza del Consiglio da leggi dello Stato (o della Regione) o dallo Statuto.

Non possono essere adottate in via d'urgenza deliberazioni aventi ad oggetto gli atti espressamente riservati al Consiglio dalla presente legge.

La Giunta adotta sotto la sua responsabilità le deliberazioni altrimenti spettanti al Consiglio, e riferisce ad esso nella sua prima adunanza per la ratifica, che deve intervenire, a pena di nullità, entro sessanta giorni dalla adozione della deliberazione. Restano salvi gli effetti dell'atto che si siano già prodotti.

Art. 33.

(Competenze necessarie del Sindaco e del Presidente della Provincia)

Il Sindaco ed il Presidente della Provincia rappresentano, rispettivamente, il Co-

mune e la Provincia; convocano e presiedono la Giunta ed esercitano le competenze espressamente attribuite dalle leggi, dai regolamenti e dallo Statuto.

Il Sindaco ed il Presidente della Provincia possono delegare, per tempo determinato e per oggetto definito, l'esercizio delle proprie attribuzioni a singoli componenti della Giunta.

Il Sindaco, nella qualità di ufficiale di Governo, e secondo le direttive degli organi competenti, provvede alla tenuta dei registri di stato civile e di popolazione ed agli adempimenti demandatigli dalle leggi in materia elettorale, di leva militare e di statistica.

Lo Statuto dispone in ordine alla temporanea sostituzione del Sindaco e del Presidente della Provincia assente o impedito.

Art. 34.

(Organizzazione degli uffici)

Le strutture amministrative del Comune e della Provincia sono ordinate in dipartimenti in unità di gestione.

I dipartimenti e le unità di gestione sono individuati con regolamento, in conformità alle disposizioni statutarie.

Il loro numero e la loro struttura sono soggetti a verifica e, ove occorre, a modifica anche contestualmente all'approvazione del programma presentato dalla Giunta.

I dipartimenti sono costituiti dall'insieme degli uffici utilizzati in modo organico per l'esercizio delle medesime funzioni o di funzioni omogenee.

Le unità di gestione sono preposte alla organizzazione ed all'erogazione di servizi di natura sia economica sia sociale, ed operano con autonomia funzionale nell'ambito degli indirizzi stabiliti dalla Giunta.

La Giunta stabilisce i programmi di massima e l'eventuale ordine di priorità per la attività da svolgere, e riscontra periodicamente, con apposito atto, i risultati ottenuti ed i costi in cui si è incorsi.

SEZIONE II

Il decentramento comunale in quartieri

(Art. 35.

*(Posizione istituzionale dei Consigli
di quartiere)*

I Consigli di quartiere sono forme organizzative del decentramento dei servizi comunali.

I Consigli di quartiere svolgono funzioni loro delegate dal Comune.

Art. 36.

*(Presupposti per l'istituzione
dei Consigli di quartiere)*

I Comuni possono procedere alla ripartizione del territorio comunale al fine di istituire Consigli di quartiere elettivi diretti qualora la ripartizione territoriale dei servizi sociali di competenza comunale consenta una gestione dei servizi decentrata sul territorio comunale.

Art. 37.

(Funzioni delegabili ai Consigli di quartiere)

Possono essere delegate ai Consigli di quartiere funzioni amministrative di competenza comunale nel settore dei servizi sociali e dell'assetto ed utilizzazione del territorio.

I Consigli di quartiere formulano proposte ed esprimono il proprio parere sui piani, sui programmi e sui bilanci comunali; sui provvedimenti comunali che concernono esclusivamente il singolo quartiere; sui piani provinciali di assetto territoriale.

Art. 38.

*(Controlli sugli organi e sugli atti
dei Consigli di quartiere)*

Il Consiglio di quartiere può essere sciolto dal Consiglio comunale a maggioranza assoluta dei componenti assegnati al Comune, qualora il Consiglio di quartiere non possa

funzionare per dimissioni o morte di più della metà dei consiglieri di quartiere.

Gli atti deliberativi dei Consigli di quartiere sono sottoposti ad approvazione del Consiglio comunale e su di essi non si esercita il controllo di cui all'articolo 130 della Costituzione.

La legge della Repubblica può prevedere che singoli atti di particolare rilevanza delegati al Consiglio di quartiere siano sottoposti al controllo regionale.

Art. 39.

(Elezioni dei Consigli di quartiere)

La legge della Repubblica disciplina l'elezione dei Consigli di quartiere, le cause di ineleggibilità e di incompatibilità, la partecipazione popolare alle funzioni delegate al Consiglio di quartiere.

TITOLO V

ORDINAMENTI DIFFERENZIATI E FORME ASSOCIATIVE E DI COOPERAZIONE

SEZIONE I

Aree metropolitane

Art. 40.

(Definizione)

Si intende per area metropolitana, ai fini dell'ordinamento del governo locale, la zona del territorio nazionale sulla quale si verificano le seguenti condizioni:

a) vi risieda una popolazione non inferiore ad un milione di abitanti e si riscontri una densità di insediamento abitativo non inferiore a mille abitanti per chilometro quadrato;

b) vi siano più Comuni contermini, raccordati intorno ad un Comune maggiore con popolazione non inferiore ai quattrocentomila abitanti.

Qualora ricorrano le condizioni indicate, il Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'interno, dichiara con decreto la natura metropolitana di una

area del territorio nazionale e la Provincia assume le funzioni previste in questa Sezione a decorrere dall'insediamento del Consiglio provinciale successivo al suo rinnovo.

Qualora un'area metropolitana perda la propria natura, il Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'interno, lo accerta con decreto e la Provincia cessa di svolgere le funzioni di cui alla presente Sezione dall'insediamento del Consiglio provinciale successivo al suo rinnovo.

Il decreto del Presidente del Consiglio previsto dal presente articolo dispone in ordine alle strutture organizzative da costituire in seguito all'accertamento della natura metropolitana di un'area o alla cessazione delle condizioni previste nel presente articolo.

Sono a tutti gli effetti aree metropolitane quelle comprese nelle attuali province di Napoli, Roma, Genova, Torino e Milano.

La regione Lazio può disciplinare i rapporti tra il comune di Roma e la provincia di Roma anche in difformità delle previsioni contenute nella presente legge, con legge regionale adottata sentiti i Comuni della provincia di Roma e d'intesa con il comune di Roma.

Art. 41.

(Ripartizione del territorio comunale in quartieri nei Comuni compresi in aree metropolitane)

I Comuni compresi nelle aree metropolitane, la popolazione dei quali sia superiore a centomila abitanti, devono ripartire il proprio territorio in quartieri.

La ripartizione del territorio comunale in quartieri avviene d'intesa con la Provincia allorchè si tratti di Comuni compresi in una area metropolitana.

Art. 42.

(Funzioni della Provincia metropolitana)

Nelle aree metropolitane spettano alla Provincia, in aggiunta alle funzioni normalmente spettanti ad essa, le funzioni regionali di approvazione degli strumenti urbanistici dei Comuni compresi nell'area metropoli-

tana e le funzioni di organizzazione e di gestione dei servizi direttamente connessi all'assetto ed all'utilizzazione del territorio che siano previsti nel piano territoriale provinciale.

SEZIONE II

Le Comunità montane

Art. 43.

*(Posizione istituzionale
delle Comunità montane)*

Le Comunità montane sono enti locali risultanti dall'associazione obbligatoria dei Comuni montani per il governo organico delle comunità che risiedono sui territori montani.

La Comunità montane sono titolari delle funzioni ad esse attribuite dalla presente legge ed esercitano le funzioni ad esse delegate dai Comuni, dalla Provincia e dalla Regione.

Art. 44.

(Funzioni delle Comunità montane nei settori organici dei servizi sociali, dello sviluppo economico, dell'assetto ed utilizzazione del territorio)

Spettano alle Comunità montane, nel settore organico dei servizi sociali, tutte le funzioni spettanti ai Comuni ricompresi in esse.

Spettano alle Comunità montane, nel settore organico dello sviluppo economico, le funzioni ad esse espressamente attribuite dalla legge dello Stato e le funzioni ad esse delegate nel programma regionale di sviluppo economico.

Spettano alle Comunità montane, nel settore organico dell'assetto e dell'utilizzazione del territorio, le funzioni previste dal piano provinciale di assetto territoriale.

Spetta comunque alle Comunità montane la programmazione, l'organizzazione e la gestione degli interventi speciali per la montagna stabiliti dalla Comunità economica europea o dalla legge dello Stato o da leggi regionali.

Art. 45.

(Funzioni delegate alle Comunità montane)

La Regione, la Provincia ed i Comuni compresi nel suo ambito territoriale possono delegare funzioni proprie o delegate alle Comunità montane, nel rispetto dei principi stabiliti dalla presente legge.

SEZIONE III

**Forme associative e di collaborazione
tra enti locali**

Art. 46.

*(Forme associative e di collaborazione:
tipi consentiti)*

Al fine di far fronte in modo coordinato ed efficace allo svolgimento delle funzioni proprie o delegate degli enti autonomi territoriali che compongono il governo locale, questi possono stipulare intese, formare associazioni, costituire consorzi.

Art. 47.

(Le intese)

Due o più Comuni compresi in una Provincia possono stipulare intese per adempiere a compiti particolari.

L'intesa viene stipulata mediante deliberazione dei Consigli dei Comuni interessati, a maggioranza semplice dei consiglieri assegnati a ciascun Comune.

Le deliberazioni comunali dispongono in ordine alle forme di consultazione degli enti contraenti, ai loro rapporti ed ai rispettivi obblighi.

Le intese non possono costituire persone giuridiche autonome.

Qualora l'intesa sia stipulata tra Comuni appartenenti a Province diverse dalla stessa Regione, è necessario l'assenso di questa.

Possono essere stipulate intese tra Comuni appartenenti a Regioni diverse con il consenso delle Regioni interessate.

Possono essere stipulate intese tra Comuni e Provincia nel cui territorio i Comuni

sono compresi, con le modalità e con i limiti indicati nei commi precedenti.

Art. 48.

(Le associazioni di Comuni)

Al fine di assicurare la più efficace organizzazione e gestione dei servizi sociali di competenza comunale, la Regione promuove forme associative tra i Comuni compresi negli ambiti territoriali entro i quali i servizi sono erogati.

La Regione può costituire, ai sensi dell'articolo 117, ultimo comma, della Costituzione, associazioni anche obbligatorie tra i Comuni compresi negli ambiti territoriali di cui al comma precedente, sentita la Provincia nella quale sono compresi i Comuni.

La legge regionale stabilisce i criteri di composizione dell'assemblea rappresentativa dell'associazione intercomunale, assicurando la rappresentanza delle minoranze di ciascun consiglio comunale ed adottando criteri di rappresentanza tra la composizione politica dei Consigli comunali e la composizione politica dell'assemblea rappresentativa dell'associazione intercomunale.

La legge regionale disciplina altresì la formazione di un organo di gestione, eletto a maggioranza semplice dall'assemblea rappresentativa dell'associazione intercomunale.

La legge regionale disciplina gli altri aspetti organizzativi e procedurali dell'associazione intercomunale, nel rispetto dei principi generali della presente legge.

L'associazione intercomunale di cui al presente articolo è competente a svolgere tutte le funzioni amministrative di spettanza dei Comuni nel settore organico dei servizi sociali — come definito dalla presente legge —.

L'ambito territoriale entro il quale viene costituita l'associazione intercomunale deve concernere contestualmente tutti i servizi sociali di competenza comunale.

Le disposizioni del presente articolo relative alla composizione ed alla elezione delle assemblee delle associazioni tra Comuni ed alla formazione degli organi di gestione si applicano alla composizione, alla elezione

delle assemblee delle Comunità montane ed alla formazione dei loro organi di gestione.

Art. 49.

(I Consorzi)

I Consorzi sono persone giuridiche pubbliche costituite con atto della Regione, adottato secondo le modalità stabilite dalla legge regionale, ai sensi dell'articolo 117, ultimo comma, della Costituzione.

I Consorzi possono essere costituiti tra Comuni o tra Comuni e Provincia.

La legge regionale disciplina la partecipazione ai Consorzi tra enti locali di altri enti, pubblici e privati.

I Consorzi possono essere costituiti qualora occorra provvedere in modo consorziato e stabilmente all'organizzazione ed alla prestazione di servizi destinati a tutte le comunità interessate o per l'adempimento di funzioni proprie o delegate dei Comuni e delle Province.

La legge regionale deve disciplinare:

- a) l'iniziativa comunale tendente alla costituzione del Consorzio;
- b) il termine entro il quale gli altri Comuni interessati devono manifestare la propria volontà;
- c) i rapporti di indirizzo politico e di responsabilità che intercorrono tra il consorzio ed i Comuni consorziati;
- d) la destinazione dei beni assegnati al Consorzio;
- e) la composizione degli organi del Consorzio;
- f) le procedure per lo scioglimento del Consorzio.

Nelle aree metropolitane i consorzi cui partecipino Comuni compresi nell'area metropolitana sono costituiti d'intesa con la Provincia.

Art. 50.

(Cooperazione della Provincia nei confronti dei Comuni)

La Provincia può istituire, a richiesta dei Comuni interessati, uffici propri che vengono

posti al servizio dei Comuni, i quali ne assumono l'onere.

I Comuni possono avvalersi degli uffici della Provincia per lo svolgimento di funzioni comunali attuative di deliberazioni provinciali.

TITOLO VI

CONTROLLI E RESPONSABILITÀ

SEZIONE I

I controlli

Art. 51.

(Controllo di legittimità)

Gli atti dei Comuni, delle Province, dei loro Consorzi e delle loro forme associative sono sottoposti al controllo di legittimità in via necessaria ed in via eventuale, nei casi rispettivamente previsti dagli articoli 52 e 53, ad opera dell'organo regionale di controllo previsto dall'articolo 130 della Costituzione e disciplinato dall'articolo 56.

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

Art. 52.

(Controllo necessario)

Il controllo di legittimità si esercita in via necessaria e preventiva, sì che l'efficacia dell'atto ne rimane condizionata, sulle seguenti categorie di atti, che devono essere inviati, a pena di nullità, all'organo di controllo entro sette giorni dalla loro adozione:

a) gli statuti, regolamenti ed altri atti a contenuto normativo per i quali la legge statale, la legge regionale, o lo statuto comunale o provinciale lo prevedano espressamente;

b) i provvedimenti che istituiscono tributi o disciplinano i presupposti o le modalità della loro applicazione;

c) i provvedimenti che determinano o modificano tariffe per pubblici servizi;

d) i provvedimenti relativi alla pianta organica, quelli concernenti l'assunzione di personale a qualsiasi titolo, nonché quelli relativi alla recezione di accordi concernenti il trattamento economico e tutti gli atti relativi al personale a contenuto non vincolato, che comportino nuovi oneri per l'amministrazione locale.

In caso di riscontrata illegittimità, l'organo di controllo annulla l'atto entro venti giorni dalla sua ricezione con provvedimento motivato.

Il termine rimane sospeso se, prima della sua scadenza, l'organo di controllo chiede chiarimenti o elementi integrativi all'ente deliberante. In tal caso il termine per l'annullamento è di dieci giorni dal ricevimento delle controdeduzioni dell'ente deliberante: trascorso il nuovo termine senza comunicazione all'ente deliberante, l'atto diviene esecutivo.

Qualora i destinatari del provvedimento o chiunque vi abbia interesse abbiano fatto pervenire all'organo di controllo memorie in ordine all'atto sottoposto a controllo, l'organo di controllo nel pronunciarsi sull'atto sottoposto a controllo motiva anche in riferimento agli eventuali rilievi contenuti nelle memorie indicate in questo comma. Nella ipotesi contemplata in questo comma l'organo di controllo notifica la propria determinazione anche a chi abbia inviato memorie.

Art. 53.

(Controllo eventuale)

Sono sottoposti al controllo di legittimità in via eventuale le seguenti categorie di atti, salvo che siano già stati sottoposti al controllo necessario di cui all'articolo precedente:

a) gli atti amministrativi attuativi di piani regolatori generali e di piani particolareggiati, incluse le concessioni edilizie, non-

LEGISLATURA VII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

chè tutti gli atti amministrativi che disciplinano l'uso del territorio e del patrimonio edilizio o ne dispongono modi o forme di utilizzazione, esclusi i soli atti espressamente indicati dalla legge regionale;

b) gli atti che dispongono l'erogazione di contributi diversi da quelli obbligatori che siano espressamente previsti da leggi o atti aventi valore di legge;

c) gli atti, espressamente indicati dalla legge regionale, che dispongono del demanio o del patrimonio degli Enti locali territoriali, dei loro Consorzi o forme associative, o che ne concedono l'uso.

Il controllo eventuale si esercita su motivata richiesta, da presentarsi entro trenta giorni da quello di scadenza della pubblicazione dell'atto, da:

1) un quinto dei componenti del Consiglio comunale o provinciale o dell'Assemblea delle forme associative intercomunali;

2) un numero di consigli di quartiere stabilito nello Statuto del Comune per gli atti del Comune o un numero di Consigli comunali stabilito dallo Statuto della Provincia, per gli atti della Provincia;

3) gruppi o formazioni sociali che perseguano per legge o per proprio statuto fini e interessi collettivi connessi con gli atti di cui si chiede il controllo;

4) un numero di elettori pari ad un ventesimo nei Comuni con popolazione non superiore a diecimila abitanti o pari ad un cinquantesimo nei Comuni restanti e nelle Province.

La richiesta di controllo non sospende l'efficacia dell'atto e non è revocabile.

Copia della richiesta deve essere presentata entro lo stesso termine previsto dal secondo comma all'organo deliberante, affinché questo possa far pervenire all'organo di controllo eventuali controdeduzioni.

In caso di riscontrata illegittimità l'organo di controllo pronuncia motivatamente l'annullamento dell'atto entro venti giorni dal ricevimento della richiesta.

In tal caso gli amministratori che hanno deliberato l'atto e che vi hanno dato esecuzione assumendo impegni verso terzi rispon-

dono personalmente del danno eventualmente derivato all'ente, salvo che con successiva deliberazione gli organi competenti non provvedano a regolare altrimenti i rapporti instaurati.

Art. 54.

(Controllo sostitutivo)

Qualora i Comuni, le Province, i loro Consorzi o forme associative omettano di compiere entro i termini fissati dalla legge un atto obbligatorio, il Comitato regionale di controllo, nei modi e nei termini stabiliti dalla legge regionale e previo invito all'ente interessato a provvedere, si sostituisce, anche mediante apposito commissario, all'organo competente al compimento dell'atto, il quale rimane comunque imputato all'ente controllato.

Alle spese necessarie per l'esercizio del controllo sostitutivo provvede l'ente interessato, salvo rivalsa a carico degli amministratori eventualmente responsabili.

I controlli sostitutivi sono compiuti d'ufficio o su richiesta dei soggetti direttamente interessati o dei soggetti di cui al secondo comma dell'articolo 53.

Art. 55.

(Controlli di merito)

Il controllo di merito sugli atti di Comuni, Province, loro Consorzi o forme associative è esercitato dall'organo regionale di controllo di cui all'articolo seguente, sulle seguenti categorie di atti:

a) bilanci annuali e pluriennali e relative variazioni da categoria a categoria;

b) piani e programmi, sui quali la legge statale o regionale non preveda l'approvazione da parte degli organi di governo della Regione o della Provincia;

c) deliberazioni volte a costituire, estinguere o modificare forme associative tra enti locali o a parteciparvi, nonché quelle relative a partecipazioni a società.

Il controllo di merito è successivo a quello di legittimità e comporta l'esame dell'opportunità dell'atto anche in relazione a quanto previsto dai piani, dai programmi e dal bilancio pluriennale della Regione o della Provincia.

Esso si esercita mediante la richiesta di riesame motivata per una sola volta, all'ente deliberante, da parte dell'organo regionale di controllo, entro il termine stabilito dalla legge regionale.

La richiesta di riesame non sospende l'efficacia dell'atto. Ove entro il termine stabilito dalla legge regionale il consiglio dell'ente deliberante a maggioranza assoluta dei suoi componenti non confermi l'atto o non lo modifichi nei sensi indicati nell'atto di rinvio, l'atto cessa di produrre i suoi effetti.

Le norme relative alla trasmissione degli atti e alle altre modalità d'esercizio del controllo di merito sono stabilite dalla legge regionale.

Art. 56.

(Organo regionale di controllo)

In attuazione dell'articolo 130 della Costituzione, è istituito in ogni capoluogo di Regione un organo di controllo di legittimità e di merito sugli atti dei Comuni, delle Province, dei loro Consorzi e delle loro forme associative.

L'organo regionale di controllo è denominato Comitato regionale di controllo e può articolarsi in sezioni decentrate.

Il Comitato e ciascuna sezione sono costituiti da cinque membri effettivi e due membri supplenti, esperti in discipline amministrative ed in possesso del diploma di laurea in materie giuridiche, economiche o finanziarie.

I componenti del Comitato e delle sue sezioni sono eletti dal Consiglio regionale con voto limitato, fra gli esperti designati, in numero almeno doppio, dalle rappresentanze regionali dei Comuni e delle Province.

I componenti del Comitato e delle sue sezioni non sono revocabili e restano in carica sino alla nomina dei nuovi componenti l'or-

gano di controllo, che avviene entro sessanta giorni dal rinnovo del Consiglio regionale.

Non possono far parte del Comitato e delle sue sezioni i membri del Parlamento e dei Consigli regionali, gli amministratori ed i dipendenti degli enti sottoposti al controllo del Comitato, coloro che si trovano in condizione di ineleggibilità a consigliere regionale o degli enti sottoposti a controllo del Comitato e delle sue sezioni, i dipendenti della Regione.

I componenti il Comitato e le sue sezioni ricevono una indennità che non può superare la retribuzione complessiva dei consiglieri dei Tribunali amministrativi regionali.

L'accettazione della nomina a componente il Comitato o le sue sezioni comporta la sospensione di diritto dall'esercizio delle professioni per le quali è prescritta l'iscrizione in albi professionali. I componenti il Comitato e le sue sezioni non possono svolgere attività di consulenza, nè retribuita nè gratuita, per gli enti sottoposti al loro controllo nè per enti o privati aventi rapporti giuridici con gli enti sottoposti a controllo in riferimento ad atti sottoponibili al controllo dei Comitati.

Le modalità di costituzione del Comitato, l'istituzione delle sezioni decentrate, la loro sede e competenza territoriale nonchè le modalità di funzionamento sono stabilite con legge regionale. Deve essere assicurata la possibilità di contraddittorio con gli enti deliberanti e la pubblicità degli atti dei Comitati di controllo.

La legge regionale può prevedere forme di consultazione periodica tra i Comitati di controllo ed il Consiglio regionale, nella salvaguardia dell'autonomia dell'organo di controllo.

Art. 57.

(Controlli ispettivi e di efficienza)

Il Comitato regionale di controllo può, al fine del migliore esercizio delle sue funzioni, effettuare ispezioni presso gli enti i cui atti sono sottoposti al suo controllo, nei modi e nei limiti fissati dalla legge regionale.

La Regione, nei modi e nei limiti stabiliti con legge regionale, può verificare, median-

te l'istituzione di appositi servizi e mediante ispezioni, l'efficienza di gestione delle funzioni regionali delegate ai Comuni, alle Province ed ai loro Consorzi e forme associative, e la loro coerenza economico-finanziaria con il bilancio e con gli obiettivi programmatici.

I risultati delle verifiche e delle ispezioni sono annualmente comunicati al Consiglio regionale e, di volta in volta, segnalati al Consiglio dell'ente interessato, nonchè, ove vi siano i presupposti per i rispettivi interventi, al Comitato regionale di controllo e agli organi cui compete la denuncia per i procedimenti di responsabilità e l'avvio di quelli disciplinari.

Art. 58.

(Scioglimento del Consiglio comunale e del Consiglio provinciale)

Il Consiglio comunale ed il Consiglio provinciale possono essere sciolti solo nell'ipotesi di accertata impossibilità di funzionamento o di gravi e reiterate violazioni di legge, debitamente e previamente contestate dal Prefetto o dai Comitati regionali di controllo.

Lo scioglimento è disposto con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, previo parere del Consiglio regionale e del Comitato regionale di controllo.

Con lo stesso decreto è nominata una commissione di tre membri, scelti fra i cittadini eleggibili all'organo disciolto, con l'incarico di provvedere all'ordinaria amministrazione dell'ente nonchè degli atti improrogabili.

SEZIONE II

Le responsabilità

Art. 59.

(Responsabilità dell'ente nei confronti di terzi)

I Comuni, le Province, le Comunità montane e le forme associative e di collabora-

zione degli enti locali rispondono direttamente del danno ingiusto arrecato da amministratori e dipendenti a terzi, negli stessi casi e con le stesse modalità previste per la responsabilità dello Stato nei confronti di terzi.

Art. 60.

(Responsabilità degli amministratori e dei dipendenti degli enti locali nei confronti di terzi)

Gli amministratori ed i dipendenti dei Comuni e delle Province, nonchè delle loro forme collaborative ed associative, sono responsabili civilmente dei danni arrecati all'ente ed ai terzi, secondo le norme che disciplinano la responsabilità dei dipendenti dello Stato.

Art. 61.

(Obbligo di denuncia)

L'obbligo di denuncia a carico dei dipendenti degli enti locali previsti dalla presente legge spetta al sindaco, al presidente della Provincia o a chi presiede le forme associative e collaborative.

I responsabili delle unità di servizi devono dare notizia dei fatti di cui vengono a conoscenza e che possono dar luogo a responsabilità dei rispettivi dipendenti; altrettanto spetta alla Giunta ed ai suoi singoli componenti per i fatti di cui siano imputabili i responsabili dei servizi.

L'obbligo di denuncia per fatti imputabili al sindaco, al presidente della Provincia e a chi presiede le forme collaborative ed associative spetta al Comitato di controllo per i fatti di cui venga a conoscenza nell'esercizio delle sue funzioni ovvero su segnalazione dei rispettivi Consigli. Qualora il Comitato non ritenga sufficientemente motivata la segnalazione, la trasmette alla Regione per l'eventuale svolgimento dei controlli ispettivi previsti dalla presente legge.

I funzionari che nello svolgimento dei controlli ispettivi e di efficienza di cui all'articolo 53 vengano a conoscere fatti che

comportano responsabilità previste dalla presente legge sono tenuti a segnalarli al sindaco, al presidente della Provincia o al Comitato regionale di controllo a seconda dei rispettivi obblighi di denuncia.

Art. 62.

(Azione di responsabilità)

L'azione di responsabilità nei confronti degli amministratori e dei dipendenti dei Comuni, delle Province e delle rispettive forme associative e collaborative è promossa dal procuratore generale della Corte dei conti d'ufficio o su denuncia del Comitato di controllo.

Essa può essere promossa anche dal sindaco o dal presidente della Provincia, previa deliberazione consiliare.

Essa può inoltre essere promossa da un consigliere comunale, provinciale o delle forme associative e collaborative: in tal caso si può dar corso al giudizio qualora la sezione giudicante dichiari l'azione non manifestamente infondata con ordinanza adottata in camera di consiglio e sentito il procuratore generale e le altre parti interessate.

L'amministrazione può sempre costituirsi in giudizio e, in caso di azione diretta, può essere condannata alle spese di giudizio.

L'attore popolare può essere condannato alle spese di giudizio anche a seguito della ordinanza di cui al terzo comma.

Qualora sussista fondato timore di pregiudizio dei diritti dell'ente, l'organo che promuove l'azione di responsabilità può chiedere provvedimenti cautelari al presidente della sezione giudicante, che provvede sentiti il procuratore generale e le altre parti interessate.

Art. 63.

*(Gestione dei beni
e conservazione dei documenti)*

Gli amministratori ed i dipendenti dei Comuni e delle Province, nonché delle loro forme collaborative ed associative, sono re-

sponsabili dei beni e dei documenti loro affidati.

Gli enti locali adottano appositi regolamenti per assicurare la regolare gestione dei beni e della conservazione dei documenti.

Art. 64.

(Responsabilità per atti di organi collegiali)

Il presidente ed i componenti degli organi collegiali deliberanti sono responsabili per i danni conseguenti da atti od operazioni illecite poste in essere dal collegio nei casi e nei limiti previsti dalle leggi per la responsabilità di presidenti e componenti di organi collegiali dello Stato.

Art. 65.

(Casi di esenzione dalla responsabilità)

I dipendenti dei Comuni, delle Province, delle Comunità montane e delle forme associative e collaborative tra enti locali sono esenti da responsabilità nei limiti e nei casi previsti per l'esonero di responsabilità dei dipendenti statali.

Art. 66.

*(Responsabilità dei componenti
dei Comitati di controllo)*

I componenti dei Comitati regionali di controllo sono responsabili nei confronti dell'amministrazione controllata per i danni a questa arrecati in conseguenza dell'adozione di atti di controllo illeciti.

La relativa azione è promossa dal procuratore generale della Corte dei conti.

Art. 67.

(Responsabilità del tesoriere)

Il tesoriere ed ogni altro agente contabile che abbia maneggio di pubblico denaro o sia incaricato della gestione dei beni degli enti locali di cui alla presente legge, nonchè co-

loro che si ingeriscono negli incarichi attribuiti ai predetti agenti, debbono rendere il conto della loro gestione e sono soggetti alla giurisdizione della Corte dei conti, secondo le norme e le procedure previste dalla legge.

Art. 68.

(Comunicazione e difesa)

Gli amministratori ed i dipendenti che siano convenuti in giudizio o ai quali sia stata notificata una diffida ai sensi delle leggi vigenti sono tenuti a darne notizia, senza indugio, al sindaco, al presidente della Provincia, al presidente della Comunità montana o a chi presiede la forma associativa o collaborativa tra enti locali.

In caso di procedimenti per responsabilità verso terzi, il competente organo di governo locale può deliberare che la difesa dell'amministratore o del dipendente venga assunta a spese o eventualmente tramite il patrocinio dell'ente.

TITOLO VII

LA PARTECIPAZIONE
AL PROCEDIMENTO AMMINISTRATIVO
LOCALE

Art. 69.

(Principi generali)

Il procedimento amministrativo locale si ispira ai principi della partecipazione, della pubblicità e della libertà di determinazione del contenuto degli atti, salvo che si tratti di provvedimenti a carattere imperativo, per i quali devono essere osservate le forme previste dalle leggi e dai regolamenti.

Gli statuti dei Comuni, delle Province, delle Comunità montane e delle forme associative e collaborative tra enti locali disciplinano il procedimento amministrativo locale in conformità alle disposizioni della presente legge.

Art. 70.

(Il principio della partecipazione)

Il principio della partecipazione del singolo e dei gruppi all'attività amministrativa locale si realizza mediante la previsione di petizioni, di iniziative popolari, di inchieste pubbliche locali, e mediante la disciplina della formazione degli atti dell'amministrazione locale.

Gli statuti degli enti locali disciplinano il principio della partecipazione nel rispetto dei seguenti criteri:

a) deve essere previsto lo svolgimento dell'attività degli organi amministrativi locali in modo da assicurare la partecipazione degli interessati alla formazione di atti che siano richiesti da persone fisiche o giuridiche in quanto titolari di diritti soggettivi o o di interessi legittimi o nei cui confronti l'amministrazione locale intenda adottare atti o provvedimenti idonei a ledere diritti soggettivi o interessi legittimi;

b) per i provvedimenti a carattere generale deve essere assicurata la partecipazione di organizzazioni sindacali, di associazioni e di enti i quali abbiano per legge o per statuto la rappresentanza e la difesa di interessi di gruppi di cittadini;

c) le deliberazioni a carattere generale dei Consigli degli enti locali, per le quali la legge o gli statuti non prevedano forme particolari per la partecipazione di gruppi, di organizzazioni sociali degli interessati, di organizzazioni sindacali, devono essere precedute da inchiesta pubblica locale, il cui svolgimento deve assicurare la possibilità di pubblica consultazione del progetto di deliberazione, nonchè delle informazioni di fatto e dei documenti utilizzati dall'ente locale.

Art. 71.

(Il principio della pubblicità)

Gli interessati ed i loro rappresentanti hanno diritto di prendere visione degli atti del procedimento anche nel corso dell'istruzione e ricavarne o ottenerne copia a proprie spese.

Si considerano interessati, ai fini della presente legge:

a) le persone fisiche e giuridiche titolari di diritti soggettivi o di interessi legittimi che danno inizio al procedimento amministrativo in quanto tali;

b) le persone fisiche e giuridiche titolari di diritti soggettivi e di interessi legittimi che possono risultare lesi dal provvedimento in via di adozione;

c) le organizzazioni sindacali e le associazioni o enti che abbiano per legge o per statuto la rappresentanza e difesa di interessi di gruppi di cittadini, nei procedimenti per l'emanazione di atti a carattere generale.

La legge stabilisce i casi ed i limiti nei quali l'amministrazione locale può opporre il segreto, in quanto la pubblicità dell'atto possa arrecare danno a terzi o all'amministrazione.

Art. 72.

(Il principio della libertà delle forme)

Gli enti locali determinano liberamente i contenuti degli atti da adottare, salvo che per i provvedimenti a carattere imperativo, per i quali devono essere osservate le norme stabilite dalle leggi e dai regolamenti.

Gli enti locali determinano liberamente le forme dei procedimenti amministrativi diverse da quelle espressamente previste dalla legge.

TITOLO VIII

DISPOSIZIONI FINALI E TRANSITORIE

Art. 73.

(Riordinamento territoriale delle Province e delle Comunità montane)

In sede di prima applicazione della presente legge il procedimento per la revisione delle circoscrizioni provinciali previsto dall'articolo 20 si svolge nelle seguenti fasi:

— entro sessanta giorni dall'entrata in vigore della presente legge la Regione indice

una Consulta regionale sul governo locale, al fine di consentire una valutazione generale del nuovo ordinamento del governo locale. La Regione sottopone all'esame di questa Consulta uno schema di ripartizione del territorio regionale in circoscrizioni provinciali;

— entro i successivi sessanta giorni, ed anche a prescindere dallo svolgimento della Consulta, i Comuni possono esercitare l'iniziativa prevista dall'articolo 133 della Costituzione nell'ambito dello schema predisposto dalla Regione;

— entro i successivi sessanta giorni la Regione esprime il proprio parere sulle iniziative dei Comuni;

— entro i successivi sessanta giorni il Governo, sulla base del parere delle Regioni o, in mancanza, delle iniziative comunali, presenta alle Camere uno o più disegni di legge relativi alle modifiche delle circoscrizioni provinciali per l'intero territorio nazionale, ad eccezione del territorio delle Regioni a statuto speciale alle quali sia attribuita competenza ad istituire nuove province.

Contestualmente all'esame delle proposte comunali relative alle circoscrizioni provinciali le Regioni provvedono alle eventuali modifiche delle circoscrizioni territoriali entro le quali sono state istituite Comunità montane, al fine di renderle adeguate rispetto alle funzioni attribuite dalla presente legge alle Comunità montane stesse.

Le circoscrizioni territoriali delle Province che non risultino modificate al momento dell'indizione delle elezioni amministrative generali concernenti i Comuni e le Province rimangono inalterate e possono essere modificate, successivamente allo svolgimento delle elezioni medesime, con il procedimento normale di revisione delle circoscrizioni provinciali, previsto dall'articolo 20.

Art. 74.

(Scioglimento degli organismi comprensoriali)

Con l'insediamento dei Consigli delle nuove Province cessano dalle loro funzioni gli

organismi comprensoriali eventualmente costituiti dalle Regioni con carattere di generalità sull'intero territorio regionale, anche quando abbiano assunto la forma del consorzio tra Comuni.

La cessazione degli organismi comprensoriali viene dichiarata dalla Regione con atto conseguente alla legge regionale che provvede alla disciplina delle funzioni attribuite agli organismi comprensoriali e che risultino ancora di competenza regionale al momento dell'entrata in vigore della presente legge.

Qualora l'organismo comprensoriale abbia assunto la forma di consorzio tra Comuni, la Regione nomina uno o più commissari che provvedono alla loro liquidazione entro tre mesi dalla nomina.

La Regione provvede comunque alla disciplina dei rapporti in corso al momento della cessazione di attività degli organismi comprensoriali.

Art. 75.

(Delega al Governo per la redistribuzione delle funzioni fra gli enti locali)

Il Governo della Repubblica è delegato ad emanare entro un anno dall'entrata in vigore della presente legge uno o più decreti aventi valore di legge ordinaria per ricomporre in modo organico le funzioni dei Comuni, delle Province e delle Comunità montane, nel rispetto dei principi stabiliti dalla presente legge in ordine alle funzioni proprie del Comune, della Provincia e della Comunità montana e con l'osservanza dei seguenti criteri direttivi:

a) le funzioni amministrative attualmente esercitate da Comuni, Province e Comunità montane possono essere redistribuite soltanto tra i suddetti enti locali;

b) le funzioni amministrative attualmente attribuite agli istituti autonomi per le case popolari, agli enti provinciali per il turismo ed alle aziende di cura e soggiorno saranno redistribuite tra gli enti locali territoriali in modo da assicurare la partecipazione delle categorie interessate alla gestione degli interventi previsti per i rispettivi settori.

Al fine dell'esercizio della delega di cui al presente articolo il Governo adotta, entro sei mesi dall'entrata in vigore della presente legge, uno o più schemi di decreto che trasmette a ciascuna Regione, alle Province autonome di Trento e di Bolzano, all'Associazione nazionale fra i comuni d'Italia, alla Unione delle province italiane, all'Unione nazionale dei comuni e degli enti montani.

Gli enti e le istituzioni suddette esprimono il proprio parere entro trenta giorni dal ricevimento dello schema di decreto governativo.

Entro nove mesi dall'entrata in vigore della presente legge il Governo adotta, se del caso, nuovi schemi di decreto, che sottopone alla Commissione parlamentare per le questioni regionali, la quale esprime le proprie osservazioni entro trenta giorni dal ricevimento.

Il Governo adotta i decreti definitivi entro un anno dall'entrata in vigore della presente legge.

Art. 76.

*(Adozione degli statuti
da parte degli enti locali)*

I Comuni, le Province, le Comunità montane e le forme collaborative ed associative degli enti locali adottano o modificano i rispettivi statuti entro un anno dall'elezione dei rispettivi Consigli successiva all'entrata in vigore della presente legge.

Sino a quando non siano entrati in vigore gli statuti o le modifiche ad essi, l'organizzazione ed il funzionamento degli enti locali rimangono disciplinati dalle disposizioni vigenti.

Gli statuti possono prevedere tempi differenziati di entrata in vigore delle loro disposizioni, al fine di assicurare la più ordinata attuazione del nuovo ordinamento del governo locale.

Art. 77.

(Operatività delle nuove norme sui controlli)

Le Regioni provvedono ad adottare, entro un anno dall'entrata in vigore della presente legge, leggi relative alla nuova disciplina dei

controlli regionali sugli atti dei Comuni, delle Province, delle Comunità montane e delle forme associative e collaborative tra enti locali.

Fino all'entrata in vigore delle leggi regionali di cui al precedente comma restano in carica gli organi regionali di controllo previsti dalla legislazione vigente al momento della pubblicazione della presente legge nella *Gazzetta Ufficiale* e l'esercizio del controllo resta disciplinato dalle norme contenute nella legge 10 febbraio 1953, n. 62, e successive modificazioni.

Art. 78.

*(Applicazione della legge
nelle Regioni a statuto speciale)*

Le disposizioni della presente legge si applicano anche nelle Regioni a statuto speciale, ferma restando la competenza legislativa e amministrativa delle Regioni medesime in tema di ordinamento dei Comuni, delle Province e degli enti locali.

Art. 79.

*(Delega al Governo per la redazione di un
testo unico sul governo locale)*

Il Governo della Repubblica è delegato ad emanare, entro due anni dall'entrata in vigore della presente legge, un decreto avente valore di legge ordinaria recante il testo unico delle disposizioni concernenti le funzioni e l'ordinamento del governo locale, quali risulteranno vigenti al momento dell'emanazione del decreto stesso, apportando le sole modifiche necessarie al loro coordinamento.

Per l'adozione del testo unico di cui al presente articolo si applicano le disposizioni contenute nell'articolo 75 relative alla consultazione delle Regioni, delle associazioni dei Comuni, delle Province e delle Comunità montane, e al parere della Commissione parlamentare per le questioni regionali: a tal fine il Governo adotta il primo schema di decreto non oltre il diciottesimo mese suc-

cessivo all'entrata in vigore della presente legge.

Art. 80.

(Abrogazione di norme incompatibili)

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

Sono in particolare abrogate le norme contenute:

nel testo unico approvato con regio decreto 3 marzo 1934, n. 383, e nel testo unico approvato con regio decreto 4 febbraio 1915, n. 148, e loro successive modificazioni ed integrazioni;

nel regolamento approvato con regio decreto 12 febbraio 1911, n. 297, e successive modificazioni ed integrazioni;

nel decreto legislativo luogotenenziale 17 novembre 1944, n. 426, e successive modificazioni;

nel testo unico approvato con regio decreto 15 ottobre 1925, n. 2578, salvo quelle di cui al capo V, e nel regolamento approvato con regio decreto 10 marzo 1904, n. 108, e loro successive modificazioni ed integrazioni;

nel capo III del titolo V della legge 10 febbraio 1953, n. 62, e successive modificazioni ed integrazioni;

nella legge 8 marzo 1951, n. 122, e successive modificazioni ed integrazioni;

nel titolo I e nel capo III del titolo II del testo unico approvato con decreto del Presidente della Repubblica 16 maggio 1960, n. 570, e successive modificazioni ed integrazioni;

nella legge 8 aprile 1976, n. 278, limitatamente alla parte relativa alle funzioni dei Consigli di circoscrizione, alla loro denominazione ed ai controlli ad essi relativi;

nella legge 3 dicembre 1971, n. 1102, limitatamente alla parte relativa alle funzioni delle Comunità montane ed alle modalità di elezione degli organi esecutivi delle Comunità stesse.

Art. 81.

(Entrata in vigore della legge)

La presente legge entra in vigore il quindicesimo giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*.

Le funzioni attribuite dalla presente legge ai Comuni, alle Province, alle Comunità montane che siano aggiuntive rispetto a quelle spettanti ai predetti enti locali alla data di pubblicazione della presente legge nella *Gazzetta Ufficiale* sono esercitate dagli enti locali stessi a decorrere dall'insediamento dei nuovi Consigli provinciali e dal rinnovo dei Consigli comunali nella prima tornata elettorale amministrativa generale.

La ripartizione delle funzioni tra Comuni, Province e Comunità montane conseguente all'esercizio della delega al Governo di cui all'articolo 75 diviene operante con le modalità ed alla data indicata dai decreti aventi valore di legge previsti nello stesso articolo 75 della presente legge.