

SENATO DELLA REPUBBLICA

VI LEGISLATURA

(N. 2347)

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori **LEPRE, ZUCCALA, CIPELLINI, CORRETTO, FERRALASCO, STIRATI, LICINI, ARFÈ, AVEZZANO COMES, BLOISE, CAVEZZALI, CUCINELLI, SEGRETTO, SIGNORI, TORTORA, DE MATTEIS, VIGNOLA, TALAMONA, MAROTTA, CATELLANI, BUCCINI, GATTO** Vincenzo

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 4 DICEMBRE 1975

Norme sulla partecipazione popolare nei Comuni italiani

ONOREVOLI SENATORI. — L'esigenza di dare alla partecipazione popolare, che si esplica da tempo e di fatto nelle realtà del decentramento comunale, nelle circoscrizioni, nei quartieri e nelle frazioni delle grandi città e dei medi e piccoli comuni, effettiva tutela ed effettivi poteri, anche a seguito della recente sentenza del Consiglio di Stato che ha di fatto bloccato le elezioni già indette a Milano e in altri grossi centri, legittima la presentazione di questo disegno di legge che sottoponiamo al vostro esame.

Il disegno di legge viene da noi presentato come transitorio e come scadente coll'entrata in vigore della legge quadro delle autonomie locali, che, abrogando tutta l'attuale legislazione comunale e provinciale, dovrà, secondo noi ed in omaggio alla attuazione del precetto costituzionale, contenere essenziali norme precettive e di coordinamento su compiti e funzioni degli enti locali nella nuova realtà regionale in cui si articola lo Stato repubblicano, lasciando poi alle Regioni la facoltà di più specificatamente legiferare, anche per un sostanziale rispetto del-

la loro autonomia oltre che per consentire alle stesse di raccogliere le esigenze reali delle comunità che amministrano.

I proponenti non credono che, nei limiti della attuale legge comunale e provinciale, possa trovare spazio il discorso del decentramento democratico: anche per questo hanno sollecitato la legge quadro come sopra proposta.

Tuttavia, preoccupati di dare attraverso elezioni dirette, le rappresentanze popolari alle circoscrizioni, ai quartieri e alle frazioni già operanti, hanno presentato il presente disegno di legge che, demandando all'autonomia dei comuni, a mezzo dei regolamenti che gli stessi adotteranno, la reale scelta dei metodi e dei contenuti della partecipazione, vuole anche offrire alle Regioni un utile rilevamento delle istanze popolari, ai fini di predisporre la normativa degli enti locali, nella delega che verrà loro offerta dalla legge quadro.

Per quanto riguarda più propriamente il momento partecipativo, la circoscrizione, il

quartiere e la frazione (abbiamo previsto queste tre entità anche perchè riteniamo sia giusto che l'occasione di partecipazione sia offerta a tutti i Comuni, da quelli grandi a quelli più piccoli) debbono rappresentare un momento unificante contro la dispersione dei consigli di settore (sanità, trasporti, urbanistica, scuola, assistenza, eccetera) e determinare un legame organico tra i consigli di quartiere e i consigli di gestione, e di realizzazione di servizi di autogestione, dove gli utenti, che sono gli operai, i lavoratori tutti, i sindacati, gli studenti, abbiano modo di esprimere, con certezza del migliore realizzo, la loro domanda sociale e comunitaria.

Quanto al realizzo e alla tutela giuridica della partecipazione popolare e del decentramento democratico, l'attuale struttura organizzativa dei Comuni deriva da un sistema legislativo risalente ai tempi remoti.

La dimensione che la caratterizza è quella verticale, formata da numerosi livelli gerarchici che tendono ad una concentrazione del potere al vertice, mentre ridotta rimane la ampiezza del controllo. Questo sistema accentrato, autoritario, si concretizza in legami di subordinazione tra organi collegati. Base di questa struttura è la rigidità, la difficoltà di comunicazione e, quindi, l'utilizzazione non razionale delle unità e degli elementi che in essa operano.

L'orientamento verso particolari forme di decentramento, sostenute da talune forze politiche, non lascia intravedere mutamenti in senso democratico, talchè, secondo questa tendenza, tutto si risolverebbe in un decentramento amministrativo in cui verrebbero distaccati, dall'apparato centrale, alcuni servizi ed uffici, verticalmente strutturati e trasferiti alle unità circoscrizionali. La funzione di queste unità non dovrebbe influire sulla struttura centrale. Come dire: annullare il senso popolare della riforma che si prefigge lo scopo di conferire al cittadino l'uso del potere decisionale. Funzionalità e decentramento sono aspetti caratteristici della riforma che si integrano, sono cioè elementi di uno stesso meccanismo. È evidente che, se si annulla il primo, si vanifica il secondo.

Il tipo di decentramento che noi sosteniamo è quello democratico, di cui possiamo fissare il punto fondamentale in funziona-

lità-decentramento, intorno al quale, seguendo la logica da esso imposta, si dovranno articolare tutti gli altri punti. Allora la collaborazione tra consigli circoscrizionali ed amministrazione dovrà effettuarsi secondo schemi motivati (comportamento) e di pianificazione (sviluppo). Da questo nuovo sistema integrato dovrà derivare l'operatività dei Consigli circoscrizionali, di quartiere e di frazione.

Secondo i concetti riportati nel presente disegno di legge, il decentramento deve essere lo strumento che stimola settori sempre più vasti di cittadini a partecipare attivamente alla gestione della cosa pubblica con l'assunzione di concrete responsabilità.

L'articolo 1 definisce i principi generali che promuovono la partecipazione dei cittadini, dei lavoratori e delle formazioni sociali all'organizzazione politica, economica e sociale della comunità locale.

L'articolo 2 colloca la circoscrizione, il quartiere e la frazione alla base della nuova organizzazione decentrata. Essi rappresentano il punto di incontro tra istanza popolare ed amministrazione.

L'articolo 3 tratta dei regolamenti comunali e delle deliberazioni e di tutte le altre forme rivolte a rendere effettivo l'esercizio della democrazia partecipativa.

Gli articoli 4 e 5 contemplano i metodi idonei a garantire un decentramento democratico.

L'articolo 6 considera le elezioni dirette come unico mezzo utile ad estendere la partecipazione popolare ed il consenso sociale. Nella democrazia partecipativa le proposte politiche vengono avanzate dai cittadini; i pubblici poteri le assumono e ne realizzano le soluzioni.

La durata dei consigli è da noi proposta in 30 mesi, cioè per un tempo pari alla metà della durata delle amministrazioni comunali, sancendo così implicitamente il principio della non necessaria contemporaneità di queste elezioni con quelle comunali e la non decadenza dei consigli stessi nell'ipotesi di scioglimento del Consiglio comunale. Questa scelta giustifica la nostra posizione anche sui contenuti della partecipazione popolare che deve, nel momento elettorale e in quello

partecipativo, tendere a convergenze di maggiore ampiezza di quelle offerte dai partiti tradizionali, e dove il ruolo del partito e la sua verifica di tenuta popolare e sociale troverà modo di esaltarsi nella proposizione e nella iniziativa per la soluzione dei problemi che la moderna società propone per bocca dei lavoratori, dei sindacati, degli studenti, delle organizzazioni tutte in cui la stessa si aggrega e si esprime.

Gli articoli 6, 7 e 8, poi, sono collegati con le funzioni dei Consigli circoscrizionali, di quartiere e di frazione, che l'articolo 9 precisa e definisce: promozionali, intese cioè come attivazione della domanda popolare e come stimolo all'azione di intervento da parte dell'amministrazione; consultive; di con-

trollo democratico; di gestione dei servizi localizzati e localizzabili nella circoscrizione; deliberative; di gestione di un bilancio di spese nel quadro del bilancio di previsione annuale del Comune.

L'articolo 10 tratta delle spese obbligatorie per il funzionamento e l'elezione a suffragio diretto dell'assemblea.

L'articolo 11 abroga tutte le norme limitative del decentramento democratico e della partecipazione popolare.

L'articolo 12 fissa il carattere di transitorietà del presente provvedimento che andrà a scadere con l'entrata in vigore della legge quadro, per i motivi che abbiamo sopra menzionato.

DISEGNO DI LEGGE

TITOLO I

PRINCIPI GENERALI

Art. 1.

(Principi generali)

Il Comune, esercitando la sua autonomia nell'ambito dei principi fissati dalla presente legge, promuove la partecipazione dei cittadini, dei lavoratori e delle formazioni sociali alla organizzazione politica, economica e sociale della comunità locale.

TITOLO II

PARTECIPAZIONE POPOLARE

Art. 2.

La circoscrizione, il quartiere, la frazione sono alla base della nuova organizzazione decentrata e rappresentano il punto di incontro tra istanza popolare ed amministrazione. A tal fine i Comuni predispongono strumenti e mezzi atti a favorire il consolidarsi di un nuovo sistema di democrazia dal basso.

I Comuni procedono alla ristrutturazione dei propri servizi ed uffici, adeguandone compiti ed assetto organizzativo alle esigenze operative del decentramento.

Art. 3.

(Regolamenti e deliberazioni)

I regolamenti e le deliberazioni dei Consigli comunali stabiliscono i metodi idonei a garantire l'affermarsi di nuove strutture democratiche in attuazione degli articoli 1 e 3, secondo comma, della Costituzione. A tal fine i regolamenti prevedono le consulte popolari, le conferenze di zona e di settore, le assemblee popolari, le petizioni ed ogni altra forma rivolta a rendere effettivo l'esercizio della democrazia partecipativa.

I regolamenti prevedono, inoltre, che singoli servizi pubblici concernenti specifica-

mente la circoscrizione, il quartiere o la frazione, siano autogestiti da appositi comitati formati in maggioranza da rappresentanze degli utenti e degli interessati istituzionali, nei limiti dei bilanci, dei programmi o degli indirizzi del Comune. A tali comitati è riconosciuta un'autonomia di gestione contabile di fondi economici per il funzionamento corrente dei servizi.

Il Consiglio di circoscrizione, di quartiere o di frazione esercita la vigilanza sulla gestione di tali servizi e ne coordina il funzionamento, riferendone al Comune.

TITOLO III

DECENTRAMENTO DEMOCRATICO

Art. 4.

I Comuni, con proprio regolamento, possono istituire Consigli circoscrizionali, di quartiere o di frazione, fissandone il numero, precisandone i confini, disciplinandone l'ordinamento e determinandone le funzioni operative.

Art. 5.

I Consigli di circoscrizione, di quartiere o di frazione rappresentano la popolazione della circoscrizione, del quartiere o della frazione e ne esprimono le esigenze in rapporto con la situazione generale del Comune.

I Consigli di circoscrizione, di quartiere o di frazione concorrono alla formazione degli atti fondamentali del Comune e adottano i provvedimenti riguardanti le zone di competenza, secondo le modalità indicate dai regolamenti comunali.

I regolamenti stabiliscono le modalità di funzionamento dei Consigli di circoscrizione, di quartiere o di frazione. I Consigli si articolano in commissioni, alle quali può essere prevista la partecipazione di cittadini estranei ai Consigli medesimi.

I Consigli possono convocare assemblee per la pubblica discussione di problemi di carattere generale inerenti la circoscrizione, il quartiere o la frazione, e sono tenuti

a farlo su richiesta di un quarantesimo dei cittadini dotati dell'elettorato attivo per le elezioni dei Consigli stessi.

I Consigli possono partecipare ai consorzi di cui agli articoli 156 e seguenti del testo unico della legge comunale e provinciale approvato con regio decreto 3 marzo 1934, n. 383, ed agli organismi comprensoriali istituiti con legge regionale. Tale partecipazione viene deliberata dall'Assemblea e dal Consiglio comunale con il voto favorevole della maggioranza assoluta dei rispettivi componenti.

Art. 6.

(Elezioni dirette)

L'elezione dei consiglieri avviene tramite gli elettori delle rispettive circoscrizioni, quartieri, frazioni, regolarmente iscritti nelle liste elettorali.

Alla data della presentazione delle liste, tutti i cittadini residenti nella circoscrizione, nel quartiere, nella frazione sono eleggibili secondo le condizioni di cui al precedente comma.

Art. 7.

I Consigli hanno la durata di 30 mesi. Nel caso di scioglimento anticipato del Consiglio comunale, i Consigli di circoscrizione, di quartiere o di frazione restano in carica sino alla loro normale scadenza.

Per le incompatibilità valgono le norme in uso per il Consiglio comunale. Non possono essere eletti consiglieri di circoscrizione, di quartiere o di frazione i consiglieri comunali.

Nei Comuni in cui le elezioni per il rinnovo del Consiglio comunale si debbono tenere in data successiva al termine di un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, una volta istituiti i Consigli, si potrà procedere alla immediata indizione della consultazione elettorale.

Per quanto non previsto nella presente legge, si applicano le norme del testo unico 16 maggio 1960, n. 570, relative ai Comuni con popolazione superiore ai 5.000 abitanti.

Art. 8.

Il Consiglio circoscrizionale, di quartiere o di frazione è convocato dal consigliere anziano il quale procede alla elezione del presidente, dopo aver convalidato gli eletti. Per questa elezione valgono le stesse modalità che regolano le elezioni del sindaco.

La surrogazione dei seggi vacanti avverrà in ordine di lista e cioè sarà eletto il candidato che segue l'ultimo eletto.

La non funzionalità di un Consiglio deve essere accertata dal Consiglio comunale a maggioranza di due terzi dei propri componenti; il sindaco scioglie il Consiglio e indice nuove elezioni entro 60 giorni.

Art. 9.

(Funzioni)

Ai Consigli sono affidati dai regolamenti comunali le seguenti funzioni:

promozionali, intese come attivazione della domanda popolare ed a provocare, entro termini stabiliti, decisioni degli organi comunali su materie non delegate alle circoscrizioni;

consultive, mediante pareri, che debbono essere richiesti con completezza di documentazione da parte dell'amministrazione comunale, su tutti gli atti programmatici generali e settoriali del Comune, ivi compreso il bilancio annuale di previsione, nonché sui singoli atti riguardanti in via specifica la circoscrizione;

di controllo democratico sull'attività dell'amministrazione comunale, mediante garanzie sostanziali del diritto di informazione sulla formazione, sulla motivazione, sull'*iter* e sul perfezionamento degli atti direttamente riguardanti la circoscrizione;

di gestione dei servizi localizzati o localizzabili nella circoscrizione, nel quartiere, nella frazione, e in particolare di quelli scolastici, culturali, demografici e socio-assistenziali, igienico-sanitari, del verde pubblico, delle attrezzature sportive, ricreative e del tempo libero;

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

deliberative. Le deliberazioni votate dai Consigli di circoscrizione, di quartiere o di frazione divengono a tutti gli effetti atti del Comune a meno che, entro i termini stabiliti dal regolamento, il Consiglio comunale non le rimandi ai Consigli con le dovute annotazioni. Per le nuove deliberazioni la decisione del Consiglio comunale è definitiva;

di gestione di un bilancio di spesa nel quadro del bilancio di previsione annuale del Comune. In tale bilancio potranno essere inserite voci di spesa relative alla manutenzione ordinaria dei beni comunali della zona.

Art. 10

(Spese obbligatorie)

Le spese per il funzionamento dei Consigli, una volta che gli stessi siano stati istituiti con deliberazione assunta dal Consiglio comunale nei modi previsti dall'articolo 4 della presente legge, sono obbligatorie.

Sono pure spese obbligatorie quelle sostenute per l'elezione a suffragio diretto dei Consigli.

Art. 11.

Sono abrogate tutte le norme limitative del decentramento democratico dei Comuni e della partecipazione popolare, in contrasto con la presente legge.

Art. 12.

La presente legge viene abrogata all'entrata in vigore della legge quadro sulle autonomie locali.