

SENATO DELLA REPUBBLICA

X LEGISLATURA

N. 1557

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori **BOBBIO, PASQUINO, FONTANA Alessandro, GUIZZI, DE ROSA, AGNELLI Arduino, ROSSI e CAVAZZUTI**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 1° FEBBRAIO 1989

Legge generale di autonomia dei comuni e delle province

ONOREVOLI SENATORI. – La legge comunale e provinciale è uno degli atti più significativi che il Parlamento nazionale sia chiamato a compiere. Così è stato, infatti, in tutti i regimi politici che si sono succeduti dopo l'unificazione italiana.

La legge sugli ordinamenti locali della Repubblica democratica non può essere meno importante. Anzi, probabilmente, lo è di più giacchè si presenta come attuazione di una Costituzione che per la prima volta pone l'autonomia locale come principio fondamentale (articolo 5).

I disegni di legge finora presentati in questa legislatura ed all'esame della Camera non sembrano pienamente all'altezza, per un aspetto o per l'altro, di tale «storica» esigenza. Una

riforma non consta di un solo atto, ma di più atti legislativi. È necessario, però, che il primo di tali atti legislativi avvii il processo su una coerente linea di sviluppo.

Per questo motivo i proponenti ritengono opportuno fare oggetto di iniziativa parlamentare la proposta che è stata elaborata da un gruppo di studiosi per conto dell'Istituto per la scienza dell'amministrazione pubblica (ISAP).

L'Istituto, che a suo tempo ha annoverato fra i suoi amministratori anche parlamentari assurti poi alla titolarità della Presidenza del consiglio, di Ministeri come l'interno e la giustizia, degli organi di presidenza delle Camere, non ha bisogno di particolari presentazioni. Nè queste servono per gli studiosi suddetti, il cui lavoro collegiale è stato coordi-

nato dall'attuale direttore dell'ISAP, professor Ettore Rotelli. È giusto, infine, ricordare che del comitato scientifico ha fatto parte attivamente il senatore professor Roberto Ruffilli, che fino alla vigilia della sua tragica scomparsa, sollecitò e si interessò da vicino al progetto di riforma che vi si veniva elaborando.

I proponenti non reputano, ovviamente, che il progetto sia perfetto. Non escludono nemmeno che, in ordine ai singoli elementi, si richiedano ulteriori specifici approfondimenti ed anche, nel seguito del procedimento parlamentare, ulteriori specifiche iniziative legislative. Ritengono, tuttavia, che l'impianto complessivo offerto dal testo sia preferibile, come base di partenza, ad ogni altro finora esaminato e che quindi non si possa prescindere dalla piena conoscenza del medesimo nel momento in cui il Parlamento si accinge a compiere un atto così solenne e decisivo per le stesse relazioni fra società e Stato, qual'è la riforma degli ordinamenti locali.

Del resto, dopo che il progetto ISAP è stato reso noto, non sono mancati Gruppi parlamentari della Camera che ne hanno ripreso espressamente ampie parti nei loro disegni di legge successivamente presentati.

1. Il progetto consta di 38 articoli e 15 disposizioni transitorie e finali. Il ridotto numero complessivo di norme, la percentuale relativamente elevata delle disposizioni rispetto agli articoli, il contenuto delle stesse, che in sei casi conferiscono la delega al Governo, richiedono una specifica illustrazione.

La prima circostanza si collega all'esigenza di avviare la riforma con un testo legislativo di dimensioni limitate, suscettibile così di un approccio parlamentare che sia il più efficace e rapido possibile. Non si era andati, nel corso del decennio 1977-1987 (le tre legislature precedenti), al di sotto dei 115 articoli e si era cominciato con più di 140. Qui si voleva mostrare che meno della metà, purché incisivi, potevano bastare a determinare un immediato consistente mutamento e a indirizzare su linee precise il processo di riforma. Lo stesso articolo 128 della Costituzione prevede l'autonomia di province e comuni «nell'ambito dei principi fissati da leggi generali della Repubblica, che ne determinano le funzioni».

Con gli articoli 1-38 si è inteso provvedere a fissare i principi del nuovo ordinamento «a regime», destinato quindi a restare a lungo il quadro di riferimento, mentre con le disposizioni transitorie e finali si sono adottate misure atte a trasformare rapidamente l'ordinamento vigente e renderlo conforme a quello che la legge vuole introdurre.

Dal punto di vista della lettura ciò implica che non si percepisce la portata innovativa del progetto ove ci si limiti a considerarne gli articoli 1-38. Occorre, invece, che con ognuno di questi articoli o con ognuno dei titoli, in cui gli articoli sono ordinati, si passi a esaminare le corrispondenti disposizioni transitorie e finali. Sono soprattutto queste, infatti, come appena detto, a poter imprimere una svolta al funzionamento attuale del sistema. È ovvio che, così facendo, si chiamano tali disposizioni ad assolvere un compito che non corrisponde a quello tradizionalmente assegnato ad esse.

Inconsueto, inoltre, è che le disposizioni in questione contengano, come anticipato, deleghe al Governo per attuare modifiche che sono ritenute essenziali ai fini della riforma, ma che non si sarebbero potute inserire negli articoli senza alterarne le caratteristiche sopra indicate.

Per effetto di tali deleghe, nonché delle leggi statali (non delegate), che sono proposte, e delle leggi regionali, che si richiedono, l'intera riforma appare come un processo costituito da più atti normativi successivi.

La coerenza di questi atti rispetto alle linee tracciate con la legge è reputata condizione essenziale del successo della riforma. Altrettanto o ancora di più lo è che la legge venga assunta nella sua complessità e nella sua integrità. Si vuol dire, cioè, che può anche verificarsi che ne vengano apprezzate alcune soluzioni specifiche. Ma non potrebbe mai imputarsi a ciascuna - presa da sola - di non avere dato buona prova. Ciò perché nello schema proposto non c'è alcuna soluzione di problema che non si regga sulla soluzione data contestualmente agli altri problemi.

Così, per esemplificare, la soluzione adottata sulle funzioni non si giustifica senza un riassetto territoriale; ancora, la integrazione della democrazia rappresentativa con la democrazia diretta non si giustifica senza un

capovolgimento del sistema di finanza locale; e così via. «Tutto si tiene», insomma; ma, fuori del tutto, poco si tiene.

Sotto il profilo della tecnica legislativa la distinzione fra articoli e disposizioni ha consentito di non menzionare mai nei primi le norme precedenti abrogate o ancora in vigore, le quali sono state citate esclusivamente nelle seconde. Il che appare più in sintonia con la natura della legge («generale») ed anche esteticamente apprezzabile.

In particolare, sono abrogate le disposizioni del testo unico della legge comunale e provinciale di cui al regio decreto 3 marzo 1934, n. 383, e le altre disposizioni sull'ordinamento degli enti locali, tranne quelle non riguardanti questi ultimi ovvero quelle implicitamente o esplicitamente richiamate dalla presente legge (disposizione I); si sostituiscono norme della legge 23 aprile 1981, n. 154, in materia di incompatibilità e ineleggibilità (disposizione V); si sostituiscono articoli del decreto del Presidente della Repubblica 16 maggio 1960, n. 570, in materia di norme elettorali per i comuni (disposizione VI) e articoli della legge 8 marzo 1951, n. 122, in materia di norme elettorali per le province (disposizione VII); infine si modificano (disposizione XIII) norme della legge 15 gennaio 1986, n. 4 (organizzazione sanitaria).

Le deleghe al Governo riguardano: 1) il riordinamento delle funzioni di comuni, province, comunità montane e associazioni intercomunali (disposizione III); 2) il testo unico delle norme in materia di elezioni comunali (disposizione VI); 3) la revisione delle circoscrizioni provinciali (disposizione IX); 4) la individuazione del territorio montano di ciascuna regione (disposizione XI); 5) il riordinamento della amministrazione periferica statale (disposizione XIV); 6) la determinazione della quota *pro capite* delle entrate tributarie dello Stato attribuita a comuni e province (disposizione XV).

Il quadro tracciato da questa elencazione fa emergere il compito cui nel processo di riforma degli ordinamenti locali il Governo viene chiamato da una legge come la presente. Sarebbe lecito parlare persino, senza enfasi, di «Governo costituente».

Anche per tale motivo andrebbe stabilito contestualmente se la materia sia da conserva-

re in capo al Ministero dell'interno oppure da trasferire alla Presidenza del consiglio, come pare preferibile per evitare non tanto l'assimilazione delle autonomie locali all'ordine pubblico (e quindi l'abbinamento della legalità repubblicana, della sicurezza democratica e delle autonomie locali) quanto il concorso di due distinti circuiti istituzionali centro-periferia (Presidenza-regioni e Interno-enti locali). La legge si astiene dal disporre in proposito nel presupposto che la sede più appropriata della decisione sia la riforma dei Ministeri.

Del pari la legge si è astenuta dall'intervenire su alcuni altri aspetti, pur molto importanti, per la natura non esclusivamente locale dei medesimi, la quale sembrava già aver dato luogo a *iter* legislativi separati (ancorché, ovviamente, collegati). Si tratta non solo della privatizzazione del rapporto di impiego, che non si vede come possa essere ammessa per gli enti locali ed esclusa, contestualmente, per il resto della pubblica amministrazione, ma anche e soprattutto della disciplina dei pubblici servizi, che sono pure locali, ma non esclusivamente locali, e comunque risultano oggetto di una iniziativa legislativa specifica.

Un'ultima omissione, che conviene citare, è di tutt'altra natura. La legge non poteva non far salve le attribuzioni in materia di ordinamenti locali delle Regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e Bolzano (disposizione II).

2. Com'è noto, una delle maggiori difficoltà che si incontrano nella definizione della legge di ordinamento degli enti locali è che, da un lato, essa è chiamata a determinare le funzioni perchè così prescrive, come visto, l'articolo 128 della Costituzione, perchè anche la VIII disposizione della Costituzione promette il riordinamento e la distribuzione delle funzioni amministrative e perchè senza approccio a queste non c'è, in sostanza, effettiva riforma, e, dall'altro, gli enti locali stessi, singolarmente considerati, e particolarmente, per gran parte, i comuni presentano tale inconsistenza e incongruenza territoriale (e quindi organizzativa) da renderli inadatti ad assumere e svolgere, oltre alle attuali, altre cospicue funzioni.

La rigidità mostrata dal sistema politico nell'escludere sia un significativo accorpa-

mento dei comuni (con riduzione del numero) sia la razionalizzazione delle circoscrizioni provinciali (con presumibile incremento del numero) e la impraticabilità di una operazione di ridistribuzione delle funzioni fra gli enti locali esistenti hanno indotto a battere prevalentemente la strada dell'assegnazione non più di funzioni vere e proprie, bensì soprattutto di «ruoli»: il medesimo ruolo per enti del medesimo livello.

Senza soffermarsi sulla piena aderenza alla norma costituzionale e, in specie, all'articolo 128 nell'orientamento suddetto, va osservato che il legislatore non può tutto e, nel caso, non è in grado di determinare l'effettiva assunzione di «ruoli». «Ruolo» è un concetto sociologico; il ruolo viene individuato, appunto, dalla sociologia e, semmai, retrospettivamente dalla storiografia. Ciò che il legislatore può fare è introdurre elementi, per esempio, funzioni e circoscrizioni, capaci poi di influire anche sul «ruolo»; non, certo, di dettarlo e assegnarlo, *a priori*, con successo. L'attribuzione di «ruoli» per via legislativa non è, dunque, risolutiva del problema, tanto più che, nel caso, si tratterebbe del medesimo ruolo per enti che resterebbero enormemente diversi fra loro per dimensione e ogni altra caratteristica.

La legge prospetta, invece, il contestuale intervento su entrambi i piani: graduale, ma deciso, riassetto territoriale (e quindi organizzativo) dei comuni e delle province e robusto riassetto funzionale degli uni e delle altre.

Il riassetto territoriale proposto è graduale in quanto, mentre viene disposto subito per le circoscrizioni provinciali e per le aree metropolitane (provincia metropolitana e comuni metropolitani), passa, per quei comuni che non siano ritenuti di dimensione adeguata, attraverso le comunità montane (già esistenti, ma da rivedere) e le associazioni intercomunali. Ma è un riassetto territoriale deciso in quanto riconduce immediatamente all'unica comunità montana o associazione intercomunale, cui un comune può appartenere, tutte le funzioni che sono ormai sovracomunali (di conseguenza sopprime tutte le istituzioni monofunzionali che le esercitano) e, ancor più, in quanto si fonda su una energica politica finanziaria e, soprattutto, fiscale (detassazione). Naturalmente l'approdo del processo,

peraltro pensato come continuo, è, con la fusione, la trasformazione della comunità montana o associazione intercomunale in comune vero e proprio sia pure nel pieno rispetto, grazie all'autonomia statutaria, delle prerogative dei comuni preesistenti. Come si vede, il riassetto territoriale non riguarda soltanto i cosiddetti «comuni-polvere» (per i quali comunque si prevede la figura dell'unione di comuni), ma persegue l'obiettivo di una dimensione adeguata in assoluto (o, in ogni caso, molto meno inadeguata dell'attuale).

È ad enti locali così razionalizzati nel territorio e quindi consistenti (inizialmente, se non lo sono tutti i comuni, possono esserlo comunque le comunità montane o le associazioni intercomunali) che vengono conferiti non già generici ruoli, bensì precise funzioni. Come si vedrà per le province di funzioni tassativamente determinate, ma così importanti da modificarne di netto il profilo funzionale, di cui esse sono sempre state gravemente carenti, e per i comuni della generalità delle funzioni non attribuite ad altri soggetti. Queste e quelle funzioni scaturiscono anche dalla revisione puntuale di tutta la legislazione di settore: un'operazione ritenuta essenziale per la quale è conferita espressamente la delega al Governo. Non meno indispensabile poi è la introduzione di principi e meccanismi in ordine alle deleghe regionali *ex* articolo 118, terzo comma, della Costituzione.

Ricostruiti o in via di ricostruzione per effetto del riassetto territoriale e funzionale ora accennato, comuni e province possono fruire e comunque vengono dotati - ai sensi dell'articolo 128 della Costituzione - della più ampia autonomia statutaria, oltre che organizzativa. Tale autonomia non è posta in epigrafe come mera affermazione di principio che sottende la conservazione per tutti i comuni e le province della Repubblica della medesima tradizionale struttura (sindaco, giunta, consiglio) e della medesima ripartizione delle competenze fra organi. Vuol essere, invece, reale e giunge infatti fino alla attribuzione a ciascuna comunità locale della scelta della forma di governo (elezione diretta del sindaco e consiliare razionalizzata).

Quest'ultima norma (articolo 6, comma 4), evidentemente, costituisce un'apertura legisla-

tiva ai diritti di partecipazione del cittadino o, meglio, alla integrazione con la democrazia diretta della democrazia rappresentativa (che pure si cerca di rendere più funzionale con le norme sulla composizione degli organi e sulle coerenze interne della forma di governo prescelta); lo stesso può dirsi del *referendum* deliberativo, che - è bene anticipare - è previsto specialmente per l'impiego alternativo delle risorse finanziarie dell'ente. Si è ritenuto, cioè, che lo sviluppo territoriale e funzionale degli enti, nonchè l'autonomia statutaria non dovessero tradursi in «beneficio» della classe politica locale senza possibilità di reale concorso dei cittadini alle decisioni. Tale possibilità è da imporre anche nei confronti dell'autonomia statutaria, che viene esercitata dai consigli comunali e provinciali. Pure la limitazione del numero dei consiglieri e assessori (articoli 8 e 10) risponde all'esigenza di un equilibrio nel rapporto fra società, istituzioni e partiti.

Dalla coerente realizzazione del disegno, così sommariamente tracciato, ci si attende sia qualche minore inefficienza complessiva del sistema locale (spesa pubblica), dipendente anzitutto dalla drastica riduzione del numero delle amministrazioni, sia qualche maggiore grado di democrazia dello stesso.

3. In materia di fonti la preoccupazione prevalente è stata quella del «rafforzamento» della legge. Lo scopo del rafforzamento è di evitare che la legge stessa possa essere abrogata o derogata facilmente da leggi o «leggine» successive.

Il problema, come noto, deriva dalla circostanza che è assai dubbio che il legislatore ordinario possa vincolare se stesso. D'altra parte, non è certo casuale che nell'articolo 128 della Costituzione si parli di legge generale della Repubblica laddove in altri articoli del titolo V si usa più semplicemente la espressione «legge della Repubblica», oltre che «legge dello Stato».

Si è optato, infine, per la formulazione secondo cui, in deroga dell'articolo 15 delle disposizioni sulla legge in generale premesse al codice civile, le disposizioni della presente legge possono essere abrogate (e si intende anche derogate) solo da leggi generali adottate

dal Parlamento sentita la Commissione bicamerale per le questioni regionali (articolo 1, comma 2).

Questa formulazione dà luogo a un rafforzamento maggiore di quello finora escogitato e proposto, senza che se ne ravvisi alcun profilo di incostituzionalità.

Il richiamo alle leggi generali, che implica la distinzione fra leggi generali e leggi che generali non sono, dovrebbe perlomeno influenzare la giurisprudenza della Corte costituzionale, che potrebbe ravvisare nelle altre leggi una violazione dell'articolo 128 della Costituzione.

Nell'articolo 1 è importante, ancora, la norma per cui nelle materie attribuite agli enti locali il potere regolamentare spetta esclusivamente a questi (comma 3).

Nell'articolo 2 sono contenuti principi per l'attività degli enti locali e, in specie, per l'uso del diritto comune.

A rigore potevano rientrare nelle fonti sia l'autonomia statutaria (articolo 6) sia le ordinanze del sindaco (articolo 4), collocate, per la prevalenza di altre considerazioni sistematiche, nel titolo III (Statuti) e nel titolo II (Funzioni).

4. Le funzioni dei comuni e delle province non sono enumerate specificamente nel corpo della legge. Una tale enumerazione sarebbe stata, oltre che pressochè impossibile, anche inopportuna perchè avrebbe comportato una cristallizzazione in una legge che si vorrebbe il più possibile stabile e protetta da modifiche successive. L'individuazione delle funzioni non potrebbe invece che obbedire ad una logica di maggiore adattabilità alle esigenze che via via vengono a manifestarsi.

Si è preferito procedere stabilendo: *a)* criteri generali; *b)* rinvii alle fonti statali e regionali; *c)* procedimenti che consentano l'«appropriazione» di funzioni da parte degli enti idonei a svolgerle.

a) Il criterio più generale è quello dell'articolo 3, secondo il quale la provincia è ente a funzioni predeterminate, mentre il comune non lo è.

Nell'intento di attribuire alla provincia una sua specifica fisionomia, dopo anni di incertezza, il comma 3, lettera *b)*, della disposizione III

stabilisce in generale che ad essa spettano funzioni sovracomunali di area vasta in materie determinate e, in ogni caso, in materia di urbanistica, di trasporti e di tutela dell'ambiente (indicazione che deve essere intesa alla luce della lettera *a*) della stessa disposizione e delle lettere *a*) e *b*) dell'articolo 5, ove si fa divieto di procedere al conferimento di funzioni - per attribuzione e delega - prive di compiuto significato politico-amministrativo).

Alla provincia è attribuito inoltre il compito generale di attuazione degli atti di programmazione regionale; attraverso propri piani, vincolanti gli atti dei comuni e delle province. Ciò prefigura, almeno in linea di grande massima, anche un processo di programmazione regionale nel quale grandi responsabilità competono alla provincia. L'articolazione delle diverse fasi della programmazione sarà determinata con legge regionale nell'ambito dei principi della legislazione dello stato.

Secondo l'articolo 3 comma 1, seconda parte, il comune, invece, può svolgere funzioni al di là di quanto affidatogli specificamente dalle leggi statali e regionali, con i seguenti due limiti: che le funzioni in questione non spettino ad altri enti pubblici e che non si abbia compressione di posizioni soggettive dei cittadini. La prima limitazione è funzionale alla chiarezza e alla distinzione delle responsabilità; la seconda corrisponde all'esigenza che gli interventi pubblicistici che incidono sulla sfera giuridica dei singoli ricadano pienamente sotto il principio di legalità e si basa quindi sull'idea che non sia ammissibile una autorizzazione generica in bianco all'ente pubblico senza previa legge autorizzativa. In questo modo il riconoscimento di una sorta di vocazione generale del comune è stato conciliato con il rispetto di esigenze di ordine e garanzia altrettanto importanti nell'organizzazione dei pubblici poteri.

b) Le funzioni dei comuni e delle province (e degli altri enti locali) risultano da un duplice tipo di conferimento: l'attribuzione e la delega. L'attribuzione costituisce l'«equipaggiamento» essenziale dell'autonomia dell'ente in quanto tale, mentre la delega rappresenta un elemento di integrazione e collegamento all'interno del sistema del governo locale.

Quanto alla determinazione positiva delle

funzioni, si prevede alla disposizione III che il Governo provveda al riordino della attuale situazione attraverso decreti delegati che corrispondano a vari criteri di garanzia per le autonomie locali nei confronti dello Stato e delle regioni (in particolare: il riordino deve in ogni caso salvaguardare le funzioni oggi già attribuite agli enti locali; nelle materie di competenza regionale si deve completare il trasferimento delle funzioni di interesse esclusivamente locale) e di razionalità della distribuzione (soppressione o trasferimento di tutte le funzioni - anche estranee alle competenze regionali - per le quali non vi siano esigenze di gestione unitaria statale; revisione della distribuzione tra enti locali).

Nell'opera di redistribuzione delle funzioni, particolare significato assume la disposizione del capoverso della disposizione III che consente ai decreti legislativi del Governo di attribuire alla legge regionale l'allocatione di determinate funzioni tra la regione stessa e gli enti locali. Si è interpretato l'articolo 128 della Costituzione nel senso dell'ammissibilità di un suo collegamento con l'ultimo comma dell'articolo 117, in modo da poter conferire alla regione un compito, in particolari settori, per così dire di chiusura nei confronti degli enti locali. Il parallelismo tra sistema regionale e sistema degli enti locali viene ad essere attenuato in direzione di una forma di integrazione.

c) Nell'articolo 5 si tratta dell'annoso e mai soddisfacentemente risolto problema delle deleghe regionali agli enti locali.

Oltre alle deleghe disposte «unilateralmente» dalle regioni con i procedimenti stabiliti dai rispettivi statuti (cioè con legge regionale, eventualmente su iniziativa e con consultazione degli enti locali interessati) si è previsto un meccanismo - nuovo, a quanto risulta - per consentire ai comuni e alle province di intervenire attivamente nel processo di delega e per configurare quest'ultimo quasi come una vicenda bilaterale. Si è trattato di un tentativo di rompere la logica discendente prevalsa finora, che ha visto gli enti locali in posizione passiva di ricettori di quanto disposto in altra sede, con criteri non sempre organici e non sempre coincidenti con gli interessi e le potenzialità degli enti stessi.

Si è pensato altresì di introdurre una «logica concreta» nel processo di allocazione delle funzioni nel sistema del governo locale, sottraendola ai disegni riformatori generali a tavolino - del tipo di quelli che numerosi sono stati tentati in questi anni in sede regionale - permettendo a quanti sono in contatto immediato con le esigenze di amministrazione e governo delle collettività locali di far sentire con una particolare efficacia le esigenze di riorganizzazione di cui sono portatori.

La via che è stata pensata mette insieme due esigenze: che gli enti locali possano, in un certo senso, appropriarsi delle funzioni amministrative regionali che interessa loro esercitare; che venga comunque rispettato il principio di legalità, il quale in concreto, coincide con l'esigenza del consenso regionale manifestato espressamente o tacitamente con legge.

I comuni e le province possono adottare «regolamenti di autonomia» (espressione che sta a indicare la natura non meramente amministrativa di tali regolamenti, conformemente alla posizione costituzionale non meramente esecutivo-amministrativa degli enti stessi). In questi atti vengono individuate le funzioni che essi chiedono di poter esercitare e vengono altresì stabiliti i criteri sostantivi di tale esercizio. Il Consiglio regionale ha un anno di tempo (durante il quale l'efficacia dei regolamenti in questione è sospesa) per approvare o negare l'approvazione ovvero per disporre in via autonoma sulla delega nella materia in questione. Se, dopo un anno, nulla di tutto ciò è avvenuto, il regolamento di autonomia diventa efficace sulla base di una sorta di approvazione implicita del consiglio regionale.

Naturalmente, si suppone che gli enti locali possano agire non singolarmente, ma in modo coordinato tra loro, accrescendo così la forza delle loro rivendicazioni rispetto alla regione e contribuendo alla razionalità del sistema organizzativo delle funzioni nel sistema del governo locale.

Il meccanismo che si è detto è tale da concedere delle possibilità. Il carattere positivo o negativo - oppure nullo - degli effetti dipenderà a questo punto non dalla legge, ma dall'uso che della possibilità, che essa concede, sarà fatto dai soggetti interessati.

L'articolo 5 detta inoltre norme generali sulle deleghe e sub-deleghe regionali, stabilendo il principio della necessaria copertura finanziaria delle spese connesse alle funzioni delegate (principio di particolare significato ove si abbia a che fare con funzioni a costo rigido e predeterminabile, soprattutto quando di fronte all'ente ci siano pretese di «aventi diritto» a determinate prestazioni, il cui livello e la cui quantità non siano discrezionalmente determinabili dall'ente).

Altro principio importante è quello che rovescia il modo per lo più seguito finora e vincola la legge di delega a determinare nominativamente le funzioni regionali residue (con l'ovvia conseguenza di invertire l'applicazione della massima: *ubi lex dixit...*).

Inoltre, la delega di atti sezionali, all'interno di più complessi procedimenti facenti capo a enti diversi da quelli affidatari della delega, non è vietata, ma è subordinata al consenso degli interessati. Il potere di approvazione regionale dei singoli atti (fuori delle forme generali del controllo sull'amministrazione locale) è generalmente escluso, salvo che non vi siano norme dello Stato che impongono un'eccezione a questa regola favorevole all'autonomia del delegatario.

Infine, l'ultimo comma dell'articolo 5 consente una certa flessibilità nell'individuazione degli enti beneficiari della delega. In linea di principio, questi sono tutti gli enti di un medesimo tipo. Ma esigenze effettivamente eccezionali possono consentire che si operino distinzioni all'interno dei tipi (ad esempio, dimensione degli enti locali, loro particolare collocazione territoriale, eccetera), fino ad ammettersi la delega a enti appartenenti a tipi diversi (enti diversi, enti che operano in forma associata, eccetera).

5. Il progetto si propone di rivitalizzare la democrazia locale e di promuovere la partecipazione non imponendo una regolamentazione compiuta, ma avviando un processo dal basso. Tale scelta è apparsa preferibile in quanto la crisi attuale non sembra superabile adottando una serie di misure specifiche, uguali in tutte le realtà locali, ma richiede soluzioni differenziate, che da un lato si adeguano alle diverse realtà locali e dall'altro

presuppongono la riappropriazione del potere, o meglio la volontà di riappropriarsi del potere, da parte delle comunità interessate.

In questo contesto sono essenziali la potestà statutaria e il *referendum*. La prima, per non risolversi in mera apparenza, richiede che l'ente sia posto in grado di compiere almeno alcune delle scelte in ordine ai rapporti politici che connotano la vita locale e che all'elettore appaiono significativi. In *primis* viene dunque rimesso alle singole comunità locali scegliere mediante *referendum* (articolo 6) tra forma di governo ad elezione diretta del sindaco e forma di governo consiliare. In tal modo la decisione fondamentale in ordine al sistema di governo non è più assunta in modo uniforme dal legislatore (statale o regionale), ma è rimessa ad una decisione popolare.

Accanto a questo *referendum* obbligatorio l'articolo 13 ne prevede uno eventuale: 1/10 degli elettori può esercitare l'iniziativa per gli atti di competenza del consiglio; qualora la proposta non sia approvata dallo stesso nei novanta giorni seguenti, essa è sottoposta a *referendum*; il consiglio può peraltro predisporre un progetto alternativo ed in tal caso gli elettori sono chiamati a scegliere tra l'iniziativa popolare e quella consiliare. Il *referendum* è, così, deliberativo, non meramente abrogativo: la possibilità di abrogare con *referendum* atti consiliari è comunque garantita, in quanto l'articolo 13 consente di adottare con questo procedimento qualsiasi atto di competenza consiliare, quindi anche l'annullamento e la revoca di precedenti delibere.

In ogni caso gli amministratori dell'ente, qualora ritengano non accoglibile la proposta popolare, possono proporre il rigetto agli elettori, ma possono anche presentare un progetto alternativo: quest'ultima previsione nasce dalla constatazione che le scelte amministrative vanno sempre più complicandosi, cosicché molti problemi non sono più affrontabili in termini di «sì» o di «no» e le implicazioni di singole decisioni sono spesso equivocate. Pertanto è sempre meno possibile limitarsi ad una scelta di principio, demandando ad un secondo momento la messa a punto delle misure attuative; la decisione, per essere consapevole, presuppone l'individuazione di

una o più politiche alternative, già articolate con una certa precisione.

Di notevole importanza, secondo gli autori del progetto, è che l'iniziativa e il *referendum* deliberativo siano previsti espressamente (articolo 10) anche per l'impiego alternativo delle risorse finanziarie dell'ente ovvero per il prelievo fiscale di risorse finanziarie per una determinata destinazione. Si tratta, infatti, di un campo in cui, come in altri paesi, l'esercizio locale della democrazia diretta dovrebbe essere privilegiato.

La facoltà di attivare iniziativa e *referendum* per promuovere qualsiasi atto di competenza consiliare consente di utilizzare questa via anche per realizzare modifiche statutarie (la scelta in ordine al sistema di governo è comunque riservata al *referendum*). In tal modo si colma anche una lacuna riscontrabile in diverse proposte di riforma, che, non riuscendo a costruire efficaci strumenti di partecipazione e controllo popolare, demandano la materia agli statuti, con la conseguenza che si avrà tanta partecipazione (e controllo) quanta la classe politica locale sarà disposta ad accettare.

Nel progetto, invece, il rischio ora prospettato sembra evitato, proprio perché lo statuto non è frutto di scelte calate dall'alto, ma è nella disponibilità del corpo elettorale, che, se ne ha volontà, può imporre gli strumenti di partecipazione e controllo che l'esperienza andrà individuando e che la dialettica politica locale farà apparire necessari.

La scelta a favore dell'autonomia statutaria ha fatto sì che si limitassero al minimo le interferenze della legislazione sull'organizzazione dell'ente. Per quanto riguarda gli organi di governo del comune, l'articolo 8 non fa che confermare i tre organi tradizionali (consiglio, giunta e sindaco), consentendo però ai comuni minori di adottare una struttura semplificata, accorpendo consiglio e giunta in un unico organo di cinque componenti eletti direttamente dal corpo elettorale con rappresentanza della minoranza.

I rapporti tra gli organi sono diversi a seconda che il corpo elettorale si sia espresso o meno a favore dell'elezione popolare del sindaco. Nel primo caso lo statuto è chiamato a mettere a punto un sistema di governo di

tipo presidenziale (cfr. articolo 9): il sindaco e la giunta non sono in un rapporto fiduciario col consiglio; ma si è ritenuto opportuno prevedere alcuni raccordi. Il sindaco ha una sorta di diritto di veto nei confronti delle delibere consiliari, veto peraltro superabile da una maggioranza qualificata di consiglieri; il consiglio può provocare la cessazione anticipata del sindaco e della giunta, deliberando, sempre a maggioranza qualificata, il proprio scioglimento.

L'elezione contestuale di sindaco e consiglio, nonché la previsione di una votazione di ballottaggio in caso di mancato raggiungimento della maggioranza assoluta da parte dei candidati alla carica di sindaco dovrebbero, da un lato, ridurre la probabilità che si verifichi disomogeneità tra sindaco e consiglio e, dall'altro, promuovere una riaggregazione delle forze politiche locali in due alleanze omogenee. Ma, anche ove si verificasse l'ipotesi, peraltro improbabile, dell'elezione contestuale di un sindaco e di una maggioranza consiliare non omogenei tra loro, l'adozione di un sistema di governo di tipo presidenziale consentirebbe al sistema di funzionare.

Le innovazioni sarebbero minori se gli elettori si pronunciassero per il sistema di governo consiliare: il progetto per questa ipotesi si limita a prevedere alcuni meccanismi diretti ad evitare alcune disfunzioni che attualmente vanno diffondendosi; in particolare, l'articolo 10 prevede termini rigorosi per l'elezione del sindaco e della giunta e introduce una sorta di sfiducia costruttiva, considerando efficace la revoca del sindaco solo se nei sette giorni successivi il consiglio elegge un nuovo sindaco o delibera il proprio scioglimento.

Nei comuni minori, i cui consigli sono eletti con sistema maggioritario, la carica di sindaco spetta di diritto al candidato della lista di maggioranza che abbia ottenuto il maggior numero di voti: la nostra, contenuta nell'articolo 10, è diretta ad evitare manipolazioni della volontà degli elettori, attualmente tutt'altro che infrequenti e particolarmente gravi laddove viene applicato un sistema elettorale basato sulla conoscenza dei candidati da parte degli elettori.

Riguardo a province, comunità montane e

associazioni intercomunali il progetto adotta la stessa soluzione organizzativa ora richiamata con riferimento al comune. Le novità rispetto all'assetto attuale sono costituite dall'attribuzione di una forte potestà statutaria, dall'elezione diretta dei consigli (disp. VII), nonché dalla possibile elezione diretta dei presidenti.

Un cenno merita la materia elettorale, nella quale il progetto non ha voluto ridisegnare la materia, che continuerà ad essere regolata dalla legislazione vigente (articolo 7, V-VII disposizione). Nella legge e soprattutto nelle disposizioni finali ci si è limitati a dettare le modificazioni alle norme vigenti strettamente necessarie per dare attuazione al nuovo disegno organizzativo.

Le modifiche più importanti sono le seguenti: a) si è ridotto il numero dei componenti dei consigli dei comuni (articolo 8) e delle province (articolo 11), nel presupposto che l'aumento delle assemblee ad elezione diretta (comunità montane e associazioni) dovesse essere in qualche modo compensato, per evitare una dilatazione eccessiva della classe politica locale; b) si è adeguata la disciplina delle ineleggibilità ed incompatibilità all'elezione diretta delle assemblee delle associazioni e delle comunità montane; c) si è ridotto il numero delle preferenze esprimibili nelle elezioni comunali col sistema proporzionale (VI disposizione), dando seguito ad una opinione largamente diffusa che vede nel voto di preferenza un fattore di disfunzione della vita politica; d) si sono dettate alcune norme necessarie per consentire l'elezione diretta del sindaco ed i *referendum* locali (VIII disposizione), prevedendo due deleghe, nel primo caso al Governo, nel secondo alle regioni. La delega al Governo non deve sorprendere essendo necessario adeguare la normativa sulle elezioni locali con una serie di disposizioni minute. Il testo unico che sarà emanato avrà comunque carattere meramente compilatorio in quanto tutte le disposizioni nuove necessarie per l'elezione sono contenute nella VI disposizione transitoria.

Particolarmente significativa è la norma sulla presentazione delle candidature per l'elezione a sindaco: per consentire una dialettica più ampia e per favorire diverse aggregazioni

non sono state richiamate le norme che favoriscono la presentazione di candidature da parte dei partiti presenti in Parlamento, mentre si è consentito al sindaco in carica di presentarsi al giudizio degli elettori, anche se ha perso l'appoggio dei gruppi che avevano promosso la sua elezione.

La VII disposizione prevede innovazioni profonde per le elezioni provinciali (il sistema si applica anche alle elezioni delle assemblee delle comunità montane e delle associazioni). È mantenuto il collegio uninominale, ma si è voluto garantire, accanto alla rappresentanza delle diverse articolazioni del territorio (tanto più importante, quanto più si tende a promuovere un processo di riagggregazione dei comuni), il riparto proporzionale dei seggi: la soluzione proposta deriva dal sistema elettorale applicato nella Germania federale per il *Bundestag*.

Sono quindi costituiti dei collegi uninominali in numero pari alla metà dei seggi da coprire. In ciascuno di essi è eletto il candidato che ottiene più voti, cosicché si costituisce un legame forte tra collegio ed eletto, rafforzato dal divieto delle candidature in due collegi uninominali. L'elettore peraltro dispone di un secondo voto, da attribuire ad una lista, sulla base di questo secondo voto tutti i seggi dell'assemblea sono ripartiti, in modo proporzionale, tra le liste, deducendo i seggi già ottenuti nei collegi uninominali (se, ad esempio, ad una lista spettano 5 seggi e con lo stesso contrassegno sono già stati eletti 4 candidati nei collegi uninominali, risulterà eletto oltre a questi il primo candidato della lista).

Si suggerisce di consentire la presentazione di liste di candidati in numero corrispondente ai seggi da coprire, anche se la metà dei seggi sarà assegnata nei collegi uninominali sia perché non si esclude che una stessa persona si candidi in un collegio uninominale e in una lista, sia perché in tal modo sarebbe facilitata la surroga degli eletti che dovessero cessare anticipatamente dalla carica.

6. Si è già anticipato che un incisivo riassetto territoriale di entrambi i livelli di governo e amministrazione, ancorché diverso nei tempi, nel procedimento e nel risultato (numero

degli enti), è reputato aspetto determinante del successo della riforma. Poiché l'esigenza viene posta non solo per la revisione delle circoscrizioni provinciali e per l'accorpamento dei comuni piccoli e piccolissimi, ma anche e soprattutto in funzione di una dimensione adeguata della generalità dei comuni, si può dire che in sede di progettazione legislativa il problema venga affrontato qui espressamente per la prima volta.

Del resto, la riduzione, anche drastica, del numero dei comuni è stata attuata nell'ultimo quarto di secolo in tutta l'Europa nord-occidentale, compresi i paesi maggiori, dalla Gran Bretagna alla Repubblica federale tedesca, né è certo la Francia - come talora in Italia si obietta - a costituire una eccezione alla razionalità territoriale giacché oltr'Alpe vi si è cominciato a provvedere, puntando sul livello intermedio, con il dipartimento, fin dal 1789 con modalità giacobine. Non è, quest'ultimo, il metodo che si ritiene ora praticabile e conveniente: fissare un limite minimo di abitanti dei comuni e disporre la fusione obbligatoria immediata presumibilmente non sarebbe nemmeno legittimo sotto il profilo costituzionale. Tuttavia può essere perseguito ugualmente l'obiettivo di pervenire a circoscrizioni provinciali e comunali razionali, coerenti e adeguate (o, se si preferisce, meno irrazionali, incoerenti e inadeguate).

Quanto alle circoscrizioni provinciali, la IX disposizione prevede una revisione che - aree metropolitane a parte - può essere molto ampia non incontrando se non il limite minimo di 80.000 abitanti (massimo 250.000) e instaura un procedimento che, pur essendo rivolto a un riassetto generale, è aderente all'articolo 133 Costituzione: iniziativa dei comuni, piano di riordinamento della regione, decreto delegato del Governo. Ma, anche in ragione della possibilità, così aperta, di un aumento considerevole del numero delle province, la legge si fa carico (XIV disposizione) di un contestuale adeguamento organizzativo e di un decentramento su base regionale di tutta la amministrazione periferica dello Stato, da attuare con decreti legislativi, in modo che non ne risulti complessivamente alcun incremento del personale e, quindi, in generale, dei costi (spesa pubblica): esigenza, questa, che

peraltro andrebbe tenuta presente anche se le province di nuova costituzione fossero pochissime. Meritano, infine, di essere segnalati alcuni principi e criteri della delega relativi al decentramento infraregionale e alla formazione. Si sarebbe voluta disporre nell'occasione anche la corrispondenza fra le circoscrizioni locali e quelle giudiziarie.

Il riassetto territoriale dei comuni è introdotto nel titolo IV nella forma *soft* della collaborazione fra i medesimi. Giova considerare a sé tanto le convenzioni ed intese (articolo 20), per le quali è posto, nella stessa direzione, il divieto di costituire «organi deliberativi o strutture burocratiche diversi da quelli delle singole amministrazioni interessate», quanto la unione dei comuni (articolo 18), introdotta per i cosiddetti comuni-polvere, che, però, sempre nella prospettiva indicata, possono partecipare «a una sola unione». Sono invece le comunità montane e le associazioni intercomunali il punto di riferimento del processo di accorpamento (le unioni devono esservi «inscritte» e quindi non «a scavalco»).

In sostanza, il territorio della regione viene a constare interamente di ambiti che sono circoscrizioni di comunità montane e di associazioni intercomunali, oltretutto dei comuni (se nella regione ce ne sono) ritenuti già di dimensione adeguata (articolo 16). Le comunità montane, che attualmente esistono come tali, hanno bisogno solo di una revisione territoriale ad opera della regione (fra 5.000 e 50.000 abitanti residenti almeno per l'80 per cento in territorio montano) (articolo 16, comma 3 e XI disposizione); le associazioni intercomunali si costituiscono, al momento, come mere circoscrizioni che diventano, appunto, delle associazioni vere e proprie quando tutti o parte dei comuni in esse compresi vi aderiscano (in fatto le USL sono già, per la maggior parte, associazioni di comuni sicché non occorre altro che la revisione territoriale).

Così definito l'intero quadro del territorio regionale come mosaico di ambiti territoriali o di comunità montane o di associazioni (oltre che, come detto, eventualmente di comuni già «ottimali»), le altre norme del progetto tendono al progressivo rafforzamento di esse.

Anzitutto, è stabilito che in ciascun ambito territoriale (non montano) può essere costitui-

ta non più di una associazione intercomunale (articolo 16 comma 3). Pertanto per ogni comune non rimane che l'adesione a una sola associazione intercomunale, quella nel cui ambito è stato inserito (o, ovviamente, una sola comunità montana). Tutte le altre associazioni o consorzi esistenti sono soppressi (XI disposizione, ultimo comma). Anche l'organizzazione sanitaria viene adeguata in quanto l'USL deve corrispondere o a una provincia o all'ambito di una associazione intercomunale (o comunità montana) come sopra definita o a un comune o parte di comune non compreso in tali ambiti (XII disposizione, comma 1). Sono soppressi, inoltre, i consorzi di bonifica montana e dei bacini imbriferi montani (III disposizione, comma 3, lettera e), le cui attribuzioni sono devolute alle comunità montane.

In secondo luogo alle associazioni intercomunali ed alle comunità montane è conferita l'autonomia statutaria (articolo 17) con una connessa elettività diretta (e scelta popolare della forma di governo) che ne vuole segnare il netto rafforzamento politico-istituzionale. Tale autonomia statutaria, per altro verso, consente alla comunità montana ed alla associazione (e in futuro al comune risultante dalla trasformazione della stessa) di essere pienamente rispettosa dei comuni che ne fanno (poi faranno) parte. Di questa esigenza si fa carico anche il sistema elettorale (VII disposizione); il medesimo di quello previsto per le province. Inoltre, a loro volta, i collegi di queste «coincidono con un comune o ambito territoriale di associazione intercomunale o di comunità montana ovvero sono compresi integralmente in essi ovvero comprendono integralmente uno o più comuni o ambiti territoriali» (comma 5).

In terzo luogo il rafforzamento è funzionale (articolo 19) perché le leggi generali statali e regionali individuano le funzioni, attribuite o delegate ai comuni, che, negli ambiti territoriali delle associazioni intercomunali e comunità montane, sono esercitate da queste (comma 1). Le funzioni essenziali diverse dalle precedenti sono esercitate dalla associazione intercomunale e dalla comunità montana quando lo stabilisce il rispettivo statuto (comma 3).

Ma soprattutto appare determinante, ove

condotta coerentemente e vigorosamente, una politica finanziaria e, più precisamente, fiscale che abbia come obiettivo la fusione, cioè la trasformazione dell'associazione intercomunale o della comunità montana in comune vero e proprio (articolo 21). Il progetto ne pone alcune premesse stabilendo, non solo che i comuni derivanti dalla fusione ricevano i finanziamenti statali e regionali in misura comunque non inferiore alla somma dei finanziamenti che sarebbero spettati ai singoli comuni prima della fusione» (comma 4) e che sia costituito «un fondo di incentivazione regionale a favore dei comuni derivanti dalla fusione di comuni precedenti» (comma 6), ma anche che «la eventuale riduzione dei costi dell'amministrazione, conseguenti alla fusione di comuni, si traduce in riduzione dell'onere fiscale gravante sulla popolazione interessata» (comma 5). Si intende che l'applicazione di un simile principio presuppone un profondo mutamento del sistema di finanza locale.

Che il processo di riassetto territoriale e la stessa fusione, che ne vuole costituire l'esito, possano e debbano avvenire senza sottrazione alla comunità locale delle prerogative attuali si è già rilevato, specie a proposito dell'autonomia statutaria. Le norme sulla fusione aggiungono che «nei comuni derivanti dalla fusione di comuni lo statuto può prevedere che il consiglio sia eletto per collegi separati corrispondenti alle circoscrizioni dei comuni precedenti».

7. Non è del caso, in questa sede, illustrare le ragioni per le quali in Italia si rende necessario conferire un ordinamento differenziato alle aree metropolitane, né dare una definizione per stabilire quali siano.

Circa quest'ultimo aspetto la legge, non volendo subordinare la stessa istituzione a un atto di livello superiore, statale o regionale, diverso da quello previsto dall'articolo 128 della Costituzione (ciò che sarebbe anche poco corretto sotto il profilo autonomistico), menziona espressamente Roma, Genova, Milano, Napoli e Torino (articolo 22, comma 1), astenendosi dall'includere Palermo per riguardo alle attribuzioni della regione Sicilia (II disposizione). Rimette, inoltre, alla legge regionale di dichiarare metropolitane altre aree

urbane che abbiano, però, popolazione non inferiore a 1.000.000 di abitanti aggregate ad un comune di almeno 400.000 abitanti e sempreché ne facciano richiesta i consigli dei comuni che rappresentino almeno 2/3 della popolazione (articolo 33, comma 2).

Sotto il profilo dell'ordinamento si tratta di disporre di un'autorità metropolitana alla quale conferire le cosiddette funzioni metropolitane, che in fatto sono o possono essere anche regionali e nazionali (e internazionali). Si tratta ancora di distribuire le funzioni fra livelli in modo diverso dalle aree non metropolitane e, in particolare, di elevare necessariamente alcune funzioni a livello metropolitano. Si tratta, infine, benché questo aspetto politico-democratico sia solitamente trascurato, di determinare il più possibile una parità di diritto di partecipazione e di decisione fra tutti i cittadini dell'area metropolitana almeno in ordine alle scelte sulle politiche e sui servizi che riguardano l'area stessa.

Se si muove dalle premesse ora fatte, se si richiama l'esigenza di rispettare pienamente il quadro costituzionale (articolo 114 e 128), se si aggiunge che questo non pone ostacolo alcuno giacché offre livelli di governo e amministrazione in numero di due, cioè quanto occorre e quanto basta (anche rispetto al contenimento della spesa pubblica), se si considera altresì che i cittadini delle aree metropolitane, al pari degli altri (se non addirittura a maggiore ragione), hanno diritto ad essere governati ed amministrati da istituzioni direttamente elettive e quindi non di secondo grado, che - com'è noto - non «rispondono» loro, allora l'unica soluzione pienamente coerente è quella che, senza soggiacere a preoccupazioni nominalistiche, fa riferimento alla provincia metropolitana come autorità metropolitana ed ai comuni metropolitani, in essa compresi, quali comuni a tutti gli effetti (articolo 22 comma 4). Tale è l'opzione del progetto (articolo 22).

L'attuazione passa, anzitutto, attraverso la revisione, se occorre, delle circoscrizioni provinciali, la quale viene disposta con lo stesso procedimento generale già indicato (IX disposizione). La circostanza che per alcune delle aree metropolitane indicate il riferimento alla circoscrizione provinciale possa comportare

l'inclusione o il permanere in questa di porzioni confinarie di territorio, le quali, sotto il profilo sociologico e urbanistico, non sono propriamente area metropolitana (valli), implica semplicemente che per i relativi comuni valgono i limiti (funzioni), ma anche i vantaggi (servizi) degli altri comuni della provincia. L'argomento ora citato viene addotto di solito per motivare o l'autorità metropolitana come autorità aggiuntiva, distinta dalla provincia anche nella circoscrizione (e quindi sottratta per questo all'articolo 133 della Costituzione) o la devoluzione alla regione del regime dell'area metropolitana: ma si sono già viste le ragioni di inopportunità politico-democratica e di incostituzionalità sostanziale e formale sia dell'aggiunta di livelli ulteriori sia della sottrazione a leggi generali della Repubblica (articolo 128 della Costituzione) dell'ambito di autonomia degli enti infraregionali.

Per i comuni metropolitani è fissata, dalla legge, una popolazione compresa fra i 50.000 e 200.000 abitanti con possibilità di riduzione del limite minimo a 25.000 per quelli corrispondenti a comuni preesistenti o costituiti mediante accorpamento dei medesimi. La norma, che ha scopo di dar luogo a comuni metropolitani consistenti e si collega alla soppressione del comune capoluogo, peraltro stabilita in maniera esplicita (X disposizione, comma 3), viene accompagnata dalla disposizione transitoria per cui tali comuni inizialmente coincidono con i consigli circoscrizionali del capoluogo e gli altri comuni della provincia e in seguito sono fissati dalla regione (comma 2). L'esclusione nella provincia metropolitana di associazioni intercomunali e, ovviamente, di comunità montane (articolo 22, ultimo comma) corrisponde all'esigenza, già sopra richiamata, di non aumentare il numero dei livelli, nonché, nel caso, di non ricostituire in qualche modo la precedente unità del comune capoluogo. Unioni di comuni (e circoscrizioni) possono essere costituite esclusivamente per le parti della provincia metropolitana non appartenenti in precedenza al comune capoluogo: ed è questo, occorrendo, un modo ulteriore, oltre l'accorpamento, di mantenere una certa unità dei comuni «marginali» sopra citati, già collegati (comunità montana), che fossero compresi nella

provincia metropolitana senza essere morfologicamente area metropolitana.

Probabilmente il passaggio più difficile dell'intera operazione di riassetto non è tanto la fusione (qui effettivamente istantanea) dei comuni dell'*hinterland* fino alla soglia dei 25.000 abitanti, quanto l'articolazione del comune capoluogo, per respingere la quale non si esita talora a usare termini forti, come per esempio «vivisezionamento». Senonché un significativo mutamento organizzativo è necessariamente implicito in ogni riforma, che voglia essere tale, e un cospicuo e analogo trasferimento di risorse e di personale dal comune capoluogo ai consigli circoscrizionali, ribattezzati, come si è proposto, «municipalità», dovrebbe attuarsi in ogni caso (se il decentramento volesse essere effettivo). Soprattutto, però, vale la considerazione che, ove conservato, il comune capoluogo nonostante ogni contrario accorgimento funzionale, continuerebbe a decidere le politiche per l'intera area metropolitana - com'è sempre avvenuto finora - grazie al suo peso soverchiante. Per contro non può sottacersi neppure che, al momento, all'interno di comuni capoluogo (di area metropolitana) si manifestano istanze di comunità locali ben riconoscibili e individuabili, che chiedono, fondatamente, l'istituzione del comune («autonomo», come si dice) ritenendo del tutto insufficiente l'attuale consiglio circoscrizionale, pur elettivo.

Resta da esaminare l'aspetto che, per una legge generale, di cui all'articolo 128 della Costituzione, è fondamentale: la ripartizione delle funzioni (articolo 23). Viene previsto che lo statuto (o la modifica statutaria) della provincia metropolitana, con l'approvazione dei 2/3 dei consiglieri assegnati e di più della metà dei comuni metropolitani, che rappresentino più della metà della popolazione, avochi alla provincia metropolitana stessa l'esercizio di funzioni attribuite ai comuni (o, viceversa, lasci ai comuni metropolitani l'esercizio di funzioni attribuite o delegate alla provincia) (articolo 23, comma 2). Si contempla poi la facoltà del conferimento statale o regionale alla provincia metropolitana o ad alcune di esse di ulteriori funzioni, magari altrove non conferite ad enti locali o conferite a comuni o altri enti locali (articolo 23,

comma 3). Ma ciò che più conta immediatamente è che «spettano in ogni caso alle province metropolitane le funzioni comunali in materia di pianificazione territoriale e trasporti» (articolo 23, ultimo comma).

È una norma che può anche apparire troppo forte se si considera che per «funzioni comunali» si intendono qui, evidentemente, quelle che altrove sono comunali e se si ricorda che alle province non metropolitane, invece «spettano funzioni sovracomunali di area vasta in materie determinate e, in ogni caso, in materia di urbanistica, trasporti, tutela dell'ambiente» (III disposizione, comma 3, lettera *b*). Tuttavia è in funzione di una simile allocazione delle funzioni che l'esigenza di un regime speciale dell'area metropolitana si afferma. Il progetto, d'altronde, a parte il sistema elettorale previsto per tutte le province e fondato su collegi uninominali (VIII disposizione), aggiunge che lo statuto assicura la partecipazione dei comuni metropolitani alle deliberazioni della provincia metropolitana attraverso la costituzione di un organo rappresentativo degli stessi o in altre forme (articolo 22, comma 6).

8. Le norme contenute nel titolo VI sull'amministrazione tendono a promuovere il superamento dell'attuale confusione tra il momento di individuazione dell'indirizzo politico e la gestione concreta. Ciò comporta l'attribuzione di specifiche responsabilità e competenze all'apparato, che deve essere adeguatamente riqualificato, ma anche la organizzazione di efficaci strumenti di governo in capo agli organi politici.

L'articolo 24 indica le linee direttrici lungo le quali deve svilupparsi quest'opera di riforma che, coerentemente all'impostazione generale del progetto, dovrà essere affrontata dagli statuti, sotto lo stimolo dell'iniziativa popolare-referendum. Del resto, per quanto riguarda l'apparato amministrativo, le diversità di esigenze sono talmente grandi che sarebbe impossibile proporre lo stesso modello organizzativo per tutti gli enti locali.

In ogni caso deve essere attivato ovunque il controllo di gestione inteso, anzitutto, come misurazione del costo unitario di ciascun servizio e di ciascuna attività (articolo 25). Si ritiene che verifiche di questo genere debbano

essere attuate all'interno dei singoli enti, sia pure secondo metodologie uniformi; a tal fine l'articolo 25, ultimo comma, prevede l'assistenza tecnica delle regioni.

Valore essenziale rispetto agli obiettivi indicati hanno le norme sul personale contenute negli articoli da 26 a 30. Fatti salvi la disciplina contenuta nella legge quadro sul pubblico impiego e gli accordi con le organizzazioni sindacali, si vuole garantire la preparazione professionale di impiegati e dirigenti, escludendo interferenze partitiche e personalismi nelle assunzioni e nella carriera del personale. L'articolo 29, per risolvere situazioni di crisi e assicurare migliori rapporti tra apparato e organi di governo, consente agli amministratori di coprire per incarico 1/3 dei posti di ruolo per qualifiche dirigenziali, ma anche in questo caso si vuole la stessa qualificazione professionale richiesta in via generale per la nomina in ruolo.

La disciplina proposta è imperniata sulla creazione di una commissione per l'impiego regionale, la cui struttura, in forza dell'articolo 30, sarà disciplinata con legge regionale, ma in modo che la maggior parte dei componenti siano tecnici designati da tecnici (segretari comunali e provinciali, provveditori agli studi, rettori delle università); i restanti componenti saranno designati in modo paritario dalle associazioni degli enti locali e dalle organizzazioni sindacali.

La commissione forma e aggiorna graduatorie di idonei per le diverse qualifiche sulla base di esami o di corsi di formazione conclusi da esami (solo per le funzioni dirigenziali il punteggio sarà influenzato anche da titoli di carriera e dalla valutazione delle pubblicazioni). La nomina agli impieghi per cui è richiesto un titolo di studio superiore alla licenza media è riservata a quanti sono iscritti in queste graduatorie ed avviene rispettando l'ordine delle stesse; solo è consentito all'ente di riservare non più della metà dei posti vacanti a propri dipendenti in servizio nella qualifica immediatamente inferiore, sempre che siano forniti della idoneità richiesta (cfr. articolo 28).

Per gli impieghi per i quali sia richiesto un titolo di studio non superiore alla licenza media l'ente provvede all'assunzione senza

attingere alle graduatorie regionali, ma mediante selezione attitudinale tra personale delle qualifiche inferiori o tra avviati dall'ufficio di collocamento (articolo 26).

L'attribuzione di garanzie così rilevanti a tutta la dirigenza e a buona parte dell'impiego locale consente di affrontare con una certa tranquillità il problema dei segretari (cfr. articolo 29 e XIII disposizione): cadono le ragioni tradizionali che venivano invocate per giustificare la nomina governativa e non vi sono più ragioni per conservare la situazione anomala di enti autonomi il cui apparato amministrativo dipende da un funzionario statale. La riforma presenta comunque vantaggi per il personale in servizio che sarebbe facilitato nel passaggio ad enti della classe superiore.

Le soluzioni ipotizzabili sono diverse e tra esse dovrà scegliere il legislatore regionale nel rispetto di alcuni vincoli: *a)* segretari e dirigenti potranno essere nominati solo quanti hanno conseguito l'idoneità regionale o prestano servizio nella qualifica in altro ente della stessa classe o di classe immediatamente inferiore; *b)* l'individuazione del candidato dovrà essere operata o direttamente dalla commissione regionale per il pubblico impiego o da una commissione da questa nominata.

Il legislatore regionale, in sostanza, potrà prevedere che anche in questo caso le assunzioni avvengano attingendo alla graduatoria degli idonei o mediante appositi concorsi, la cui commissione verrebbe comunque nominata dalla commissione regionale per il pubblico impiego (quest'ultima soluzione appare preferibile per le amministrazioni maggiori).

9. La disciplina dei controlli sugli enti territoriali minori intende dare all'articolo 130 della Costituzione un'attuazione rispettosa del dettato di questo e, insieme, del significato che esso assume nell'ambito del sistema complessivo delle autonomie locali. Pertanto le regole proposte muovono dalla premessa di carattere generale che nella funzione di controllo debba riconoscersi un mezzo di tutela dell'ordinamento, non collegabile alla realizzazione di interessi soggettivi degli enti ai quali gli atti di controllo vengono imputati per esigenze di natura organizzativa.

Il controllo sugli enti locali minori è quindi funzione decentrata a livello regionale, ma è funzione «obiettiva». Da questa premessa discende il criterio proposto per la composizione dell'organo di controllo (articolo 31), che viene connotato in senso esclusivamente tecnico, in modo da potersi porre come garante, per *status* e preparazione professionale dei componenti, del carattere disinteressato della funzione.

La collocazione fuori ruolo dei componenti della commissione di controllo (articolo 32, comma 5) fa di questi dei controllori a tempo pieno; questa disposizione, in uno con la drastica riduzione degli atti assoggettati a controllo, consente di vietare che compiti istruttori siano affidati a strutture ausiliarie (articolo 32, ultimo comma), e consente altresì di escludere il così detto «visto tacito» come modo di superamento del controllo.

Dalle premesse dette sopra discende la mancata previsione di atti da sottoporre a controllo di merito. Il controllo di merito - che la Costituzione ammette, ma non impone - ha caratteri e finalità del tutto diversi da quelli che sono propri del controllo di legittimità: esso comporta l'impiego di criteri di giudizio che sono quelli dell'amministrazione attiva, cosicché la presenza dell'uno o dell'altro tipo di controllo in capo ad uno stesso organo non può che generare contraddizioni, con pregiudizio per l'efficacia di entrambi i tipi di controllo. La scelta di non valersi della facoltà di sottoporre alcune categorie di atti a controllo di merito è quindi coerente con l'esigenza, prioritaria, di porre le condizioni istituzionali affinché il controllo di legittimità assuma effettivamente quel carattere neutrale che lo rende compatibile con il sistema delle autonomie. Tale scelta è d'altra parte confortata dalla cattiva prova data dall'istituto del controllo di merito nella forma della richiesta di riesame.

L'accettazione dei limiti oggettivi che sono propri del controllo di legittimità in un ordinamento autonomistico indica anche il criterio per la individuazione delle categorie di atti da sottoporre al controllo stesso (la Costituzione non richiede che il controllo di legittimità investa la generalità degli atti degli enti locali e minori). Considerato il carattere

puramente documentale ed estrinseco del controllo di legittimità, si è ritenuto che esso possa essere esercitato efficacemente per prevenire la violazione delle regole contabili e dei vincoli finanziari di diverso ordine che gravano sull'attività delle amministrazioni locali. E nei vincoli finanziari si intendono inclusi anche quelli che si manifestano sotto forma di limitazioni di organico, nonché le regole che disciplinano i provvedimenti riguardanti la carriera del personale o, ancora, l'attribuzione di indennità o altri benefici (articolo 32).

La consapevolezza della idoneità del controllo di legittimità ad evitare distorsioni ed abusi nelle procedure contrattuali ha suggerito di limitare il controllo stesso alla verifica della sussistenza delle condizioni di legge per il ricorso alla trattativa privata e di cercare, invece, in meccanismi di altra natura i possibili presidi contro le pratiche scorrette che si registrano nell'attività contrattuale delle amministrazioni, ivi incluse quelle attinenti alla fase di esecuzione dei contratti. A ciò mira la disposizione contenuta nell'articolo 6, comma 3, del progetto, che va quindi letta come disposizione tendente ad integrare, su un diverso piano, il sistema dei mezzi di prevenzione delle illegittimità.

In aggiunta al controllo di legittimità necessario, stabilito per le categorie di atti elencate nel comma 1 dell'articolo 32, il progetto prevede un controllo eventuale, a tutela delle competenze riservate al consiglio: il controllo può essere promosso dai consiglieri ed è limitato alla verifica dell'osservanza delle norme relative alla competenza consiliare.

Con l'articolo 33 si semplifica il procedimento di controllo, ponendo rigorosi limiti alla possibilità di sospensione del procedimento per richiesta di chiarimenti. Questa scelta - che vuole anche impedire l'uso dilatorio che non di rado viene fatto della richiesta di chiarimenti - corrisponde alla configurazione del controllo come mero filtro tecnico giuridico, diretto a prevenire errori o irregolarità riscontrabili in modo «cartolare», ma dal quale non si può né si deve attendere la realizzazione della giustizia nell'agire dell'amministrazione, giacché per questo altri sono gli strumenti disposti dall'ordinamento. La fase del controllo è quindi contenuta nei più stretti

limiti inerenti alla sua funzione di ausilio tecnico, senza sconfinare in forme paragiudiziali, ritardatrici dell'attività amministrativa e generatrici esse stesse di contenzioso giurisdizionale.

La configurazione del controllo come momento tecnico, interno al procedimento, suggerisce altresì, per l'ipotesi di esito negativo del controllo, di sostituire al provvedimento di annullamento la dichiarazione di illegittimità dell'atto controllato.

Il progetto mantiene l'istituto della immediata esecutività degli atti soggetti a controllo, con la esplicita previsione del dovere, a carico dell'ente autore dell'atto, di annullare l'atto che sia stato dichiarato illegittimo dall'organo di controllo ed escludendo il ricorso alla immediata esecutività per i provvedimenti riguardanti il personale (articolo 34).

Per le ipotesi di omissione di atti obbligatori da adottarsi entro termini di legge e per quella di mancata emissione di mandati per il pagamento di somme dovute, l'articolo 35 prevede l'intervento di un commissario *ad acta*, nominato da parte dell'organo di controllo.

La disciplina dei controlli all'interno del procedimento di spesa intende migliorarne l'efficacia, attribuendo ai funzionari addetti a tale controllo una posizione di indipendenza, che favorisca l'esatto adempimento del loro delicato compito, e prevedendo, in caso di contrasti tra essi e gli amministratori, il deferimento della questione all'organo di controllo (articolo 36 e disposizione transitoria XIII).

La disciplina proposta per il controllo sugli atti degli enti territoriali minori tende a realizzare un tipo di controllo affine a quello cui sono sottoposti gli atti dello Stato. Non diversa è, infatti, l'esigenza che il controllo di legittimità deve soddisfare nell'uno e nell'altro caso: il controllo assicura un vaglio oggettivo e disinteressato che, come tale, non può dar luogo a posizioni contrapposte tra autorità agente ed autorità controllante. Ne segue che, non diversamente da quanto si verifica con riferimento al controllo preventivo di legittimità della Corte dei conti, l'esito negativo del controllo non può fornire materia per controverse giurisdizionali. Il che peraltro non

indebolisce le posizioni sostanziali dei terzi, che possono comunque essere fatte valere autonomamente in giudizio, con vantaggio per la semplicità e speditezza della giustizia. La questione della tutela giurisdizionale nei confronti dell'attività di controllo non costituisce, nel progetto, oggetto di espressa disciplina, ma l'insieme delle disposizioni proposte implica che si estenda agli enti locali la giurisprudenza formatasi riguardo ai controlli della Corte dei conti.

Il regime delle responsabilità degli amministratori e dei dipendenti degli enti locali viene uniformato a quello vigente per il livello statale e regionale, facendo cessare ingiustificate differenze quanto agli elementi che integrano la responsabilità. Viene meno quindi l'attuale frammentazione della responsabilità di livello locale in una varietà di fattispecie e, con essa, cessa qualunque ragion d'essere per la ripartizione della relativa giurisdizione tra giudici diversi. La giurisdizione viene pertanto unificata presso la Corte dei conti, in quanto giudice generale della responsabilità amministrativa (articolo 37).

La trasformazione che l'istituto della responsabilità «formale» ha subito attraverso l'opera della giurisprudenza, lascia di fatto prive di sanzione le ipotesi di violazione delle regole relative alla formazione del bilancio. Con l'ultimo comma dell'articolo 37 si intende colpire la più grave tra tali violazioni.

10. Il progetto non si poteva proporre e non si propone di tracciare un disegno del sistema di finanza locale da sostituire - com'è indispensabile - a quello attuale. Invece ha inteso toccare quegli elementi che sono strettamente inerenti al sistema istituzionale, così come delineato. Questo, in particolare, è stato ricostruito in funzione della individuazione e della assunzione più netta possibile della responsabilità: responsabilità degli enti, responsabilità

degli organi e responsabilità del personale chiamato, appunto, a impersonarli.

Di conseguenza è parso opportuno non tanto elencare le fonti della finanza locale, come pure succintamente si fa (articolo 38, comma 1), quanto chiarire che altro è l'impiego della finanza locale trasferita e altro l'impiego della finanza derivante dall'esercizio dell'autonomia impositiva. La prima finanza i servizi da assicurare su tutto il territorio nazionale, la seconda finanza la ulteriore qualificazione dei medesimi o le attività aggiuntive.

La legge statale, pertanto, da un lato, stabilisce l'ammontare *pro capite* delle compartecipazioni al gettito dei tributi erariali nella misura necessaria per coprire il costo *standard* di produzione - corrispondente al costo di produzione minimo di un comune-tipo di dimensioni demografiche efficienti - delle attività che gli enti locali sono tenuti a prestare uniformemente su tutto il territorio nazionale (articolo 38, comma 2); dall'altro, attribuisce a comuni e province autonomia impositiva al fine di consentire di finanziare funzioni aggiuntive o qualificare le attività esistenti, assicurando le forme di controllo sulla destinazione (articolo 38, comma 4).

Come si vede, anche per via della finanza - oltre che per quanto disposto in proposito (articolo 21 sulla fusione di comuni) - si finirebbe per operare nel senso dell'accorpamento e quindi della efficienza complessiva del sistema locale.

Il Governo, in applicazione dei principi e criteri direttivi suddetti, determina con decreto legislativo la quota *pro capite* delle entrate tributarie statali attribuite a comuni e province (disposizione XV, comma 1). Ma va garantita la esatta corrispondenza delle compartecipazioni ai tributi erariali all'effettivo andamento del gettito tributario (disposizione XV, comma 2): il che oggi - come è noto - non è.

DISEGNO DI LEGGE

TITOLO I

FONTI

Art. 1.

(Ordinamento)

1. L'ordinamento locale è disciplinato, in attuazione della Costituzione, dalla presente legge e dalle altre leggi cui questa rinvia, nonchè dagli statuti e dai regolamenti locali.

2. In deroga all'articolo 15 delle disposizioni sulla legge in generale premesse al codice civile, le disposizioni della presente legge possono essere abrogate solo da leggi generali adottate dal Parlamento sentita la Commissione parlamentare per le questioni regionali.

3. Nelle materie attribuite agli enti locali il potere regolamentare spetta esclusivamente a questi, fatte salve le procedure per la stipulazione degli accordi collettivi nel pubblico impiego.

Art. 2.

(Principi dell'attività degli enti locali)

1. Nell'esercizio dei propri poteri l'ente locale può stipulare accordi con il titolare di diritti o interessi per regolare quanto non sia determinato dalla legge, dai regolamenti, dai piani e programmi o da altre norme imperative. L'atto per promuovere l'accordo, di iniziativa dell'ente o di altri soggetti, è redatto in forma scritta, è reso pubblico nelle forme previste dallo statuto ed è notificato alle parti interessate. L'atto finale dell'accordo menziona l'assenso o comunque la posizione singolarmente assunta da ogni parte interessata. L'accordo stipulato fuori da tali limiti è nullo.

2. Nelle proprie attività di prestazione l'ente

locale può avvalersi di ogni strumento che sia consentito alla generalità dei soggetti del diritto comune salva ogni speciale previsione relativa all'esercizio dei servizi, alla gestione dei beni e alla realizzazione di opere. L'ente sceglie previamente, con atto motivato, gli strumenti della propria azione.

3. La concessione di contributi, sussidi, incentivi e in generale l'assegnazione di benefici a singoli o ad enti è disposta secondo piani di ripartizione deliberati sulla base di criteri previamente definiti dai rispettivi consigli.

4. L'azione amministrativa è informata al principio dell'affidamento.

TITOLO II

FUNZIONI

Art. 3.

(Funzioni dei comuni e delle province)

1. I comuni, le province e gli altri enti locali esercitano le funzioni loro attribuite dalla legge statale o regionale e quelle loro delegate. I comuni possono altresì svolgere compiti che non siano attribuiti o delegati ad altri enti pubblici, purchè non limitino diritti o interessi dei cittadini.

2. Le province attuano gli atti di programmazione della regione mediante piani provinciali, vincolanti per i comuni e gli altri enti locali nei limiti stabiliti dalle leggi statali e regionali.

Art. 4.

(Ordinanze)

1. Nelle materie di competenza comunale il sindaco emana ordinanze per misure eccezionali, relative a situazioni provvisorie di urgente necessità. Qualora siano stati previamente predisposti appositi piani o programmi per l'emergenza, l'ordinanza si atterra agli stessi, motivando le specifiche difformità.

Art. 5.

(Deleghe regionali e regolamenti d'autonomia)

1. Le regioni conferiscono deleghe, oltre che coi procedimenti dei rispettivi statuti, mediante l'approvazione di regolamenti di autonomia adottati dai comuni e dalle province anche in deroga alla legislazione regionale.

2. I regolamenti di cui al comma 1 sono inviati al consiglio regionale ed entrano in vigore dopo un anno, salvo che, prima di tale termine, il consiglio dia o neghi l'approvazione ovvero adotti una legge che disponga sulla delega nelle materie oggetto del regolamento stesso.

3. Le leggi di delega o di sub-delega di funzioni amministrative prevedono la copertura delle relative spese e si attengono ai seguenti principi fondamentali:

a) la delega e la sub-delega riguardano di norma le generalità delle funzioni regionali in un medesimo settore organico di materie; la legge regionale determina tassativamente i poteri che restano della regione;

b) le delega e la sub-delega si informano ai criteri della omogeneità o completezza delle funzioni delegate; le regioni non possono delegare o sub-delegare, senza consenso degli enti interessati, atti di proposta, pareri, altri atti di iniziativa o di istruzione dei procedimenti regionali, nonchè riservarsi il potere di approvazione di atti adottati dagli enti locali, se non nei casi in cui la legislazione statale espressamente lo consenta; il divieto non riguarda le ipotesi di avvalimento degli uffici ai sensi dell'articolo 118, terzo comma della Costituzione;

c) le regioni conferiscono di norma la delega o la sub-delega alla generalità degli enti locali dello stesso tipo; in via di eccezione, allorchè lo impongano la natura delle funzioni delegate ovvero imprescindibili esigenze inerenti alle modalità del loro esercizio, la delega o la sub-delega può essere conferita solo a taluni degli enti di un medesimo tipo o contemporaneamente ad enti di tipo diverso.

TITOLO III

STATUTI

Art. 6.

(Autonomia statutaria)

1. L'ordinamento del comune e della provincia è stabilito dallo statuto con l'osservanza delle norme della presente legge.

2. In particolare, lo statuto disciplina la partecipazione dei cittadini, nonché i sistemi di nomina, le competenze, i rapporti fra gli organi.

3. Lo statuto prevede la costituzione di una commissione di garanzia con il compito di vigilare sullo svolgimento delle procedure contrattuali, sull'esecuzione dei contratti, nonché sui modi di utilizzazione dei beni degli enti, ponendo in essere altresì le modalità idonee a rendere conoscibili da parte dei cittadini i modi di utilizzazione di tali beni.

4. Lo statuto è approvato e modificato dal consiglio a maggioranza dei voti, nel rispetto della decisione sul sistema di governo, di cui ai successivi articoli 9 e 10, assunta mediante *referendum*.

5. Trascorsi sette anni da tale *referendum*, questo è rinnovato quando ne facciano richiesta o 1/10 degli iscritti nelle liste elettorali o 60.000 elettori. Il consiglio è sciolto quando, entro un anno dalla proclamazione del risultato del *referendum*, non abbia provveduto ad approvare lo statuto o le modificazioni conseguenti.

6. Lo statuto e i regolamenti del comune e della provincia e degli altri enti locali sono pubblicati ed entrano in vigore secondo quanto previsto per le leggi regionali.

Art. 7.

(Circoscrizioni)

1. Gli statuti dei comuni con popolazione superiore ai 40.000 abitanti o comunque risultanti dalla fusione dei comuni preesistenti

possono prevedere l'articolazione del territorio comunale in circoscrizioni.

2. Gli statuti possono altresì costituire in circoscrizioni le frazioni separate dal capoluogo nei comuni con popolazione inferiore a 40.000 abitanti.

3. Gli statuti dettano le norme per la costituzione delle circoscrizioni, l'attribuzione e le modalità di esercizio di funzioni deliberative, nonché il raccordo tra i bilanci delle circoscrizioni e quelli del comune.

4. La legge dello Stato disciplina l'elezione diretta del consiglio della circoscrizione.

Art. 8.

(Organi del comune)

1. Sono organi del comune il consiglio, la giunta, il sindaco.

2. Nei comuni fino a 5.000 abitanti lo statuto può prevedere che organi del comune siano il consiglio e il sindaco. In tal caso il consiglio ha cinque componenti ed è eletto per tre anni con voto limitato a 4/5 dei consiglieri; non è ammessa l'elezione separata per frazioni. Il sindaco può delegare proprie competenze ai consiglieri.

3. Il consiglio è composto di:

a) 60 membri nei comuni con popolazione superiore ai 500.000 abitanti;

b) 50 membri nei comuni con popolazione superiore ai 250.000 abitanti;

c) 40 membri nei comuni con popolazione superiore ai 100.000 abitanti;

d) 30 membri nei comuni con popolazione superiore ai 30.000 abitanti;

e) 25 membri nei comuni con popolazione superiore ai 10.000 abitanti;

f) 20 membri nei comuni con popolazione superiore ai 5.000 abitanti;

g) 10 negli altri comuni;

h) e di tutti gli eleggibili quando il loro numero sia inferiore a 30.

4. La giunta è composta dal sindaco e da:

a) non più di 7 componenti nei comuni con popolazione superiore a 500.000 abitanti;

b) non più di 5 componenti nei comuni con popolazione superiore a 100.000 abitanti;

c) non più di 3 componenti nei comuni con popolazione superiore a 2.000 abitanti.

Art. 9.

*(Forma di governo
con elezione diretta del sindaco)*

1. Nella forma di governo ad elezione diretta del sindaco, questi è eletto dal corpo elettorale a maggioranza di voti. La votazione è contestuale a quella per il rinnovo del consiglio; qualora nessun candidato ottenga la maggioranza assoluta dei voti validamente espressi, si procede alla votazione di ballottaggio fra i due candidati che hanno riportato il maggior numero di voti.

2. Il consiglio elegge il proprio presidente.

3. I componenti della giunta sono nominati e revocati dal sindaco; possono essere scelti anche al di fuori del consiglio.

4. Il sindaco può sospendere le delibere del consiglio nei venti giorni successivi alla loro adozione; in tal caso le delibere hanno corso ove confermate dal consiglio a maggioranza dei 2/3 dei consiglieri assegnati.

5. Il consiglio, a maggioranza dei 3/5 dei consiglieri assegnati, può deliberare il proprio scioglimento; in tal caso il sindaco si intende revocato.

6. Il consiglio approva lo statuto, i regolamenti, il bilancio, il conto consuntivo. Lo statuto può attribuire al consiglio la competenza per altri atti, prevedendo eventualmente, per questi, la possibilità di delega, nonchè il potere della stessa di provvedere in via d'urgenza.

7. La giunta delibera collegialmente sulla proposta di atti da sottoporre all'approvazione del consiglio.

8. I componenti della giunta adottano individualmente gli atti indicati dallo statuto e quelli delegati dal sindaco.

Art. 10.

(Forma di governo consiliare)

1. Nella forma di governo consiliare il sindaco è eletto dal consiglio comunale.

2. Il consiglio è convocato di diritto il terzo

mercoledì successivo alle elezioni per procedere all'elezione del sindaco.

3. È eletto il consigliere che ottiene il voto della metà più uno dei consiglieri assegnati al comune.

4. Nel corso della seduta possono essere tenute più votazioni. Qualora nessun candidato ottenga la maggioranza richiesta, la seduta è rinviata al venerdì successivo per procedere al ballottaggio tra i due candidati che nell'ultima votazione hanno ottenuto più voti.

5. Il sindaco, entro tre giorni dall'elezione, propone al consiglio l'elenco dei componenti la giunta; se questo non è approvato a maggioranza assoluta ed entro 48 ore non si provvede all'elezione a maggioranza assoluta di un nuovo sindaco, il consiglio è sciolto.

6. Il consiglio può revocare in ogni tempo il sindaco e la giunta.

7. Per la revoca lo statuto può prevedere una maggioranza qualificata.

8. Salva diversa disposizione dello statuto per il caso previsto dal comma 7, la revoca è efficace solo se nei sette giorni successivi il consiglio provveda all'elezione di un nuovo sindaco o a deliberare il proprio scioglimento.

9. Nei comuni fino a 5.000 abitanti è sindaco di diritto il candidato della lista di maggioranza che nelle elezioni per il consiglio abbia ottenuto il maggior numero di voti. In ogni caso il consiglio può revocare il sindaco secondo quanto stabilito nel comma 8.

Art. 11.

(Organi della provincia)

1. Sono organi della provincia il consiglio, la giunta, il presidente.

2. Il consiglio è composto di:

- a) 60 componenti nelle province con popolazione superiore a 1.400.000 abitanti;
- b) 50 componenti nelle province con popolazione superiore a 700.000 abitanti;
- c) 40 componenti nelle province con popolazione superiore a 300.000 abitanti;
- d) 30 nelle altre province.

3. Lo statuto disciplina il numero dei componenti, che fanno parte della giunta unita-

mente al presidente, in misura non superiore a:

- a) 6 nelle province con popolazione superiore a 1.500.000 abitanti;
- b) 4 nelle province con popolazione superiore a 500.000 abitanti;
- c) 2 nelle restanti province.

4. Per la scelta della forma di governo della provincia valgono, in quanto applicabili, le norme relative ai comuni.

Art. 12.

(Diritto di informazione)

1. Lo statuto assicura adeguate forme di pubblicità dell'attività comunale e provinciale.

2. Gli atti riguardanti singole persone, ivi compreso l'inserimento di dati in archivi informatici, sono comunicati d'ufficio alle stesse a cura del segretario.

3. Ogni cittadino ha diritto alla visione e al rilascio di copia degli atti dei comuni e degli altri enti locali, fatta eccezione per quelli la cui divulgazione sia pregiudizievole del diritto alla riservatezza delle persone.

Art. 13.

(Referendum)

1. Un numero di elettori pari a 1/10 può esercitare l'iniziativa per gli atti di competenza del consiglio o per l'impiego alternativo di risorse finanziarie dell'ente ovvero per prelievo fiscale di risorse finanziarie con destinazione determinata. Qualora entro 90 giorni dal ricevimento della proposta il consiglio non la approvi senza modificazioni, essa è sottoposta a *referendum*. Il consiglio, entro il medesimo termine, può approvare un proprio progetto di atto, il quale è sottoposto al voto in alternativa alla proposta di iniziativa popolare.

2. Qualora l'iniziativa di cui al comma 1 sia approvata, ma non sia attuabile senza variazione del bilancio, la sua attuazione può essere rinviata dal consiglio non oltre l'esercizio successivo.

3. Lo statuto può prevedere forme di consultazione del corpo elettorale o dei cittadini

interessati da svolgersi quando non siano in corso le procedure referendarie di cui al comma 1.

4. Lo statuto stabilisce i procedimenti e le modalità di attuazione del presente articolo.

Art. 14.

(Controllo sociale degli utenti)

1. Gli statuti dei comuni, delle province e degli enti locali disciplinano le modalità della vigilanza degli utenti dei servizi pubblici sulla conduzione dei servizi stessi, anche se gestiti in forma indiretta.

2. Associazioni di utenti o di cittadini, individuate in base ai criteri stabiliti dallo statuto, sono consultate, a richiesta, in ordine ai programmi ed agli atti di indirizzo dell'amministrazione. Le associazioni predette sono legittimate ad impugnare gli atti per i quali siano state consultate ovvero gli atti attuativi degli stessi.

3. Gli statuti determinano i requisiti e le condizioni per la partecipazione di comitati di utenti alla vigilanza sull'andamento di servizi o attività.

4. L'accesso della generalità degli utenti ai comitati è requisito necessario per i fini indicati nel comma 3.

TITOLO IV

COLLABORAZIONI

Art. 15.

(Forme di collaborazione fra comuni)

1. Le funzioni comunali proprie e delegate sono svolte direttamente dai singoli comuni oppure, in forma associata, dalle comunità montane, dalle associazioni intercomunali e dalle unioni di comuni secondo quanto stabilito dagli articoli successivi.

2. È fatta salva la disciplina speciale dei servizi municipalizzati, nonchè, nel rispetto di quanto stabilito dal successivo articolo 20, la facoltà di stipulare convenzioni ed intese.

Art. 16.

(Comunità montane
e associazioni intercomunali)

1. La legge regionale sentiti i comuni interessati, individua gli ambiti territoriali nei quali è promosso l'esercizio in forma associata delle funzioni comunali.

2. Ciascun ambito territoriale comprende integralmente più comuni contigui di una stessa provincia ed è delimitato in modo che sia adeguato per popolazione e territorio allo svolgimento delle funzioni comunali.

3. La legge regionale individua gli ambiti territoriali che comprendono territorio classificato come montano dalla legge dello Stato in modo che ciascuno di essi abbia una popolazione compresa tra i 5.000 e i 50.000 abitanti residente per almeno l'80 per cento in territorio classificato montano; in tali ambiti è costituita la comunità montana. In ciascuno degli ambiti territoriali individuati fuori del territorio classificato montano può essere costituita non più di una associazione intercomunale.

4. L'associazione è costituita a richiesta dei comuni interessati; lo statuto dell'associazione deve consentire che i comuni dell'ambito territoriale vi aderiscano successivamente.

5. L'associazione è sciolta su richiesta della maggioranza dei comuni che rappresentino la maggioranza della popolazione. Non è ammesso il recesso di singoli comuni.

6. Sulla determinazione e modificazione degli ambiti territoriali è indetto *referendum* consultivo quando ne facciano richiesta tanti consigli comunali che rappresentino i 2/3 delle popolazioni interessate. Il *referendum* non può essere ripetuto nei cinque anni successivi.

Art. 17.

(Statuto delle comunità montane
e delle associazioni intercomunali)

1. Le comunità montane e le associazioni intercomunali adottano il rispettivo statuto ai sensi degli articoli 6 e seguenti.

2. Sono organi dell'ente: l'assemblea, il presidente e gli altri organi previsti dallo statuto.

3. Lo statuto può prevedere l'elezione diretta del presidente secondo quanto stabilito dal precedente articolo 9.

4. Fino all'entrata in vigore dei rispettivi statuti l'organizzazione è disciplinata dalla legge regionale.

Art. 18.

(Unione di comuni)

1. Più comuni contigui appartenenti ad uno stesso ambito territoriale, di cui all'articolo 16, possono formare un'unione a tempo determinato per il mantenimento di uffici comuni o per l'esercizio comune di una pluralità di funzioni. Ciascun comune può partecipare a una sola unione. Lo statuto dell'unione stabilisce quali funzioni continuano ad essere esercitate dai singoli comuni partecipanti.

2. Lo statuto dell'unione è deliberato, ai sensi degli articoli 6 e seguenti, d'intesa fra i consigli comunali interessati a maggioranza dei consiglieri assegnati.

3. Lo statuto prevede la presenza di un organo assembleare, direttamente eletto o espressione dei comuni interessati.

4. Lo statuto può prevedere altresì forme di controllo e partecipazione dei singoli comuni all'attività dell'unione.

Art. 19.

(Ripartizione delle funzioni fra comuni, comunità montane, associazioni intercomunali, unioni)

1. Leggi generali statali e regionali individuano le funzioni, attribuite o delegate ai comuni, che, negli ambiti territoriali di cui al precedente articolo 16, sono esercitate dalle comunità montane e dalle associazioni intercomunali. Ove l'associazione intercomunale non sia costituita o non comprenda tutti i comuni, le funzioni di cui al presente comma sono esercitate provvisoriamente dalla provincia.

2. Le funzioni comunali diverse da quelle previste dal comma 1 sono esercitate dalla comunità montana o dall'associazione intercomunale allorchè lo stabilisce il rispettivo statuto.

3. D'intesa tra gli organi deliberanti degli enti interessati, funzioni amministrative possono essere delegate dai singoli comuni all'unione, all'associazione o alla comunità montana, nonchè dalla comunità montana e dall'associazione a singoli comuni o unioni.

Art. 20.

(Convenzioni e intese)

1. I comuni, le province e le comunità montane, al fine di coordinare le proprie azioni e di collaborare per la gestione di servizi o l'effettuazione di prestazioni, stipulano tra loro convenzioni o adottano singole deliberazioni sulla base di intese nel rispetto dei seguenti principi:

a) non sono istituiti nuovi enti e non si dispone, neppure per un tempo determinato, che il coordinamento o la collaborazione siano assicurati attraverso organi deliberativi o strutture burocratiche diversi da quelli delle singole amministrazioni interessate;

b) l'attuazione o l'esecuzione degli interventi può essere affidata ad una o più delle amministrazioni interessate con le modalità disciplinate in convenzione;

c) salvo quanto esplicitamente previsto per convenzione, gli enti interessati rispondono in solido degli interventi;

d) le convenzioni sono pubblicate con le modalità stabilite dall'articolo 6, comma 6.

Art. 21.

(Istituzione e fusione di comuni)

1. La legge regionale disciplina la fusione dei comuni della stessa unione, nonchè la fusione di due o più comuni contigui dello stesso ambito territoriale di cui al precedente articolo 16.

2. I comuni derivanti dalla fusione di tutti i comuni della medesima comunità montana

assumono la denominazione di comuni montani.

3. I comuni derivanti dalla fusione di tutti i comuni della medesima comunità montana o associazione intercomunale ne assumono tutte le funzioni.

4. I comuni derivanti dalla fusione ricevono i finanziamenti statali e regionali in misura comunque non inferiore alla somma dei finanziamenti che sarebbero spettati ai singoli comuni prima della fusione.

5. La legge dello Stato prevede che l'eventuale riduzione dei costi dell'amministrazione, conseguente alla fusione di comuni, si traduce in riduzione dell'onere fiscale gravante sulla popolazione interessata.

6. La legge dello Stato prevede la costituzione di un fondo di incentivazione regionale a favore dei comuni derivanti dalla fusione di comuni precedenti.

7. Nei comuni derivanti dalla fusione di comuni lo statuto può prevedere che il consiglio sia eletto per collegi separati corrispondenti alle circoscrizioni dei comuni precedenti. La ripartizione dei seggi fra i collegi è effettuata dalla commissione regionale di controllo di cui al successivo articolo 31.

8. Lo statuto del comune prevede le modalità, anche referendarie, con le quali la riduzione dei costi di amministrazione connessa alla fusione è impiegata per l'introduzione di nuovi servizi ovvero per la qualificazione dei servizi esistenti, anziché per la riduzione dell'onere fiscale individuale locale.

9. Al di fuori dei casi previsti dal presente articolo, la legge regionale non istituisce nuovi comuni di popolazione inferiore ai 5.000 abitanti, nè istituisce nuovi comuni quando ne conseguirebbe che altri comuni fossero ridotti al di sotto di tale limite.

TITOLO V

AREE METROPOLITANE

Art. 22.

(Governo delle aree metropolitane)

1. Le province di Roma, Genova, Milano, Napoli e Torino sono province metropolitane.

2. La legge regionale può dichiarare metropolitane altre province corrispondenti ad aree urbane con popolazione non inferiore a 1.000.000 di abitanti, aggregate ad un comune di almeno 400.000 abitanti, sempre che ne facciano richiesta i consigli dei comuni che rappresentino almeno due terzi della popolazione.

3. Le province metropolitane si articolano in comuni metropolitani con popolazione compresa fra i 50.000 e i 200.000 abitanti. Il limite minimo è di 25.000 abitanti per i comuni metropolitani corrispondenti a comuni preesistenti o costituiti mediante il loro accorpamento.

4. Alle province e ai comuni metropolitani si applicano in quanto compatibili le disposizioni della presente legge rispettivamente relative alle province ed ai comuni.

5. Il numero dei componenti dei consigli dei comuni metropolitani è stabilito in attuazione del precedente articolo 8 e non può essere superiore a 40.

6. Lo statuto assicura la partecipazione dei comuni metropolitani alle deliberazioni della provincia metropolitana attraverso la costituzione di un organo rappresentativo degli stessi o in altre forme.

7. Nella provincia metropolitana non si costituiscono associazioni intercomunali, nè comunità montane. Unioni di comuni e circoscrizioni possono essere costituite esclusivamente per le parti della circoscrizione provinciale che in precedenza non appartenevano al comune capoluogo.

Art. 23.

(Ripartizione delle funzioni fra province metropolitane e comuni metropolitani)

1. Le funzioni attribuite o delegate alle province e ai comuni sono esercitate rispettivamente dalle province metropolitane e dai comuni metropolitani, a meno che lo statuto della provincia metropolitana non disponga diversamente.

2. Le disposizioni dello statuto di cui al comma 1 sono adottate dal consiglio della provincia metropolitana e comunicate ai comuni, che entro trenta giorni possono opporsi

col voto favorevole dei due terzi dei consiglieri assegnati. L'approvazione della modifica statutaria è inefficace ove vi si opponga almeno la metà dei comuni metropolitani che rappresentino la metà della popolazione.

3. Le leggi statali e regionali possono attribuire o rispettivamente delegare alle province metropolitane o ad alcune di esse ulteriori funzioni, comprese quelle che altrove non sono attribuite o delegate ad enti locali o sono attribuite o delegate a comuni o ad altri enti locali.

4. Spettano in ogni caso alle province metropolitane le funzioni comunali in materia di pianificazione territoriale e trasporto pubblico.

TITOLO VI

AMMINISTRAZIONE

Art. 24

(Uffici amministrativi)

1. Lo statuto determina le norme fondamentali sull'organizzazione degli uffici ed in particolare sulle modalità per la definizione delle unità operative e sulla preposizione dei responsabili, sulle funzioni del segretario dell'ente, sulla sostituzione dei responsabili delle unità operative stesse.

2. Il consiglio, la giunta, il sindaco o il presidente dell'ente individuano gli obiettivi dell'attività delle unità operative, nominano e revocano i responsabili di queste, adottano i programmi, vigilano sull'attuazione dei medesimi e sul buon andamento degli uffici.

3. L'attività di gestione è di competenza dei responsabili delle unità operative e degli addetti alle stesse, secondo quanto disposto dallo statuto e dai regolamenti.

4. Lo statuto determina altresì l'organo competente a disporre la revoca degli atti adottati dalle unità operative per motivi di pubblico interesse, per illegittimità o per contrasto coi programmi e con le direttive.

Art. 25.

(Controllo interno di gestione)

1. Ogni ente locale predispone e rende nota una relazione annuale con la misurazione del costo unitario di ciascuna attività e di ciascun servizio svolti nell'anno precedente.

2. La regione fornisce assistenza tecnica con l'indicazione dei criteri di rilevazione dei costi unitari per le attività e i servizi prestati.

3. La relazione è redatta sulla base dei rapporti predisposti da ciascun dirigente responsabile di unità operativa.

Art. 26.

(Impiego locale)

1. Lo stato giuridico ed il trattamento economico dei dipendenti degli enti locali è stabilito ai sensi della legge quadro sul pubblico impiego.

2. La nomina a qualsiasi titolo di personale non di ruolo è ammessa solo nei casi espressamente previsti dalla legislazione statale.

3. La mobilità tra enti è ammessa solo se non comporta modifiche di qualifica.

4. L'assunzione nelle qualifiche per le quali è richiesto il possesso di un titolo di studio non superiore alla licenza di scuola media inferiore avviene mediante selezione attitudinale tra il personale già in servizio nella qualifica inferiore o, in mancanza, mediante selezione attitudinale tra gli avviati dall'ufficio di collocamento.

5. L'assunzione nelle qualifiche per le quali è richiesto un titolo di studio superiore avviene mediante richiesta alla commissione regionale per il pubblico impiego, secondo quanto stabilito dal successivo articolo 28.

Art. 27.

(Graduatorie regionali degli idonei)

1. Per le qualifiche di cui all'articolo 26, comma 5, la regione provvede alla tenuta di graduatorie di idonei distinte per profili professionali ed eventualmente articolate per provincia.

2. L'idoneità è accertata mediante esami o corsi di formazione conclusi mediante esami.

3. L'iscrizione nell'elenco avviene secondo il punteggio conseguito nell'esame ed è efficace per cinque anni; è cancellato dall'elenco l'iscritto cessato dall'impiego entro sei mesi dalla nomina o che abbia rifiutato per più di tre volte la nomina in ruolo.

4. Con le stesse modalità sono formate le graduatorie per gli abilitati alle funzioni di segreteria o dirigenziali. Nella formazione di tali graduatorie sono valutati, in misura non superiore al 40 per cento del punteggio massimo, anche i titoli di carriera e le pubblicazioni.

Art. 28.

(Assunzioni mediante richiesta alla commissione regionale per il pubblico impiego)

1. L'ente che delibera di procedere ad assunzioni attraverso graduatorie regionali ne fa richiesta alla commissione regionale per il pubblico impiego di cui al successivo articolo 30, indicando il numero dei posti da coprire, la qualifica ed il profilo professionale.

2. La commissione, seguendo l'ordine della graduatoria, segnala all'ente un numero corrispondente di candidati idonei.

3. L'ente può riservare non più della metà dei posti che si rendano vacanti nelle diverse qualifiche a propri dipendenti in servizio di ruolo nella qualifica immediatamente inferiore che abbiano conseguito l'idoneità regionale.

Art. 29.

(Funzioni di segretario e dirigenziali)

1. La partecipazione ai concorsi pubblici per posti di segretario o di dirigente è riservata a quanti sono forniti della corrispondente idoneità regionale o prestino servizio in altro ente locale della stessa classe o di classe immediatamente inferiore quali segretari o dipendenti di qualifica corrispondente a quella messa a concorso.

2. Alle unità operative possono essere preposti unicamente dipendenti forniti della corrispondente idoneità regionale.

3. Lo statuto o il regolamento del personale può riservare non più di 1/3 dei posti di ruolo per qualifiche dirigenziali da attribuire mediante incarichi a tempo determinato, rinnovabili per non più di una volta, a candidati forniti dell'idoneità regionale.

4. Ai fini del presente articolo non opera l'inefficacia dell'iscrizione nelle graduatorie regionali di cui al precedente articolo 27, comma 3.

Art. 30.

*(Commissione regionale
per il pubblico impiego)*

1. La regione emana, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma della Costituzione, le disposizioni legislative necessarie per dare attuazione al disposto degli articoli 26, 27, 28 e 29.

2. La legge regionale prevede che tutte le funzioni amministrative, ivi compresa la nomina della commissione esaminatrice, facciano capo alla commissione regionale per il pubblico impiego.

3. Della commissione fanno parte componenti designati dai segretari dei comuni capoluogo di provincia, dai segretari delle province, dai provveditori agli studi e dai rettori delle università.

4. La legge regionale prevede che della commissione facciano parte esperti, in numero inferiore ai componenti di cui al comma 3, designati per metà dalle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative e per metà dalle associazioni degli enti locali.

TITOLO VII.

CONTROLLI E RESPONSABILITÀ

Art. 31.

(Commissione regionale di controllo)

1. In ogni regione è istituita una commissione per il controllo di legittimità sugli atti delle province, dei comuni e degli enti locali.

2. Sono costituite sezioni decentrate della commissione in corrispondenza con le sezioni staccate dei tribunali amministrativi regionali.

3. La commissione nominata con decreto del presidente della giunta regionale è composta da:

a) tre giudici del tribunale amministrativo regionale, di cui uno con funzioni di supplente, designati dal presidente del tribunale amministrativo regionale;

b) quattro referendari della Corte dei conti, di cui uno con funzioni di supplente, designati dal presidente della Corte dei conti, sentito il consiglio di presidenza della Corte.

4. La commissione è presieduta dal giudice del tribunale amministrativo regionale più anziano. Svolge funzioni di segretario un funzionario della ragioneria regionale, designato dalla giunta regionale.

5. I componenti titolari della commissione di controllo sono collocati fuori ruolo per la durata dell'incarico. Ciascun componente dura in carica sette anni.

6. La legge regionale disciplina l'organizzazione della segreteria della commissione; alla segreteria non possono essere attribuiti compiti istruttori.

Art. 32.

(Atti soggetti a controllo)

1. Sono trasmessi alla commissione di controllo i seguenti atti:

a) il bilancio, l'assestamento e le variazioni dello stesso, ivi comprese le variazioni relative all'utilizzazione di fondi di riserva;

b) l'assunzione di mutui e l'emissione di prestiti;

c) i regolamenti;

d) le piante organiche del personale e le relative variazioni; le nomine, gli avanzamenti, il pensionamento del personale;

e) i provvedimenti che attribuiscono indennità, compensi, rimborsi, esenzioni ad amministratori, dipendenti o terzi;

f) le deliberazioni riguardanti la stipulazione di contratti a trattativa privata per importi di ammontare superiore a quello stabilito con legge regionale.

2. Gli atti diversi da quelli indicati al comma 1 sono depositati entro tre giorni dalla loro adozione presso i rispettivi consigli. I consiglieri, entro i successivi sette giorni, possono chiedere il controllo da parte della commissione di cui all'articolo 31 per gli atti che essi ritengano compiuti in violazione della competenza del consiglio.

Art. 33.

(Procedimento di controllo)

1. La commissione di controllo, entro 20 giorni dal ricevimento degli atti di cui all'articolo 32, vi appone il visto o, qualora ravvisi violazioni di legge, ne dichiara l'illegittimità, indicando i motivi.

2. Gli atti soggetti a controllo non possono essere eseguiti se privi del visto della commissione.

3. La commissione, prima della scadenza del termine di cui al comma 1, può chiedere esclusivamente l'esibizione di atti o documenti utili per l'esercizio del controllo; in tal caso il termine è sospeso fino al ricevimento degli atti o documenti richiesti.

Art. 34.

(Immediata esecutività)

1. Gli atti soggetti a controllo possono essere dichiarati immediatamente esecutivi per specifiche ragioni di urgenza indicate in apposita deliberazione da adottarsi a maggioranza assoluta dei membri assegnati al collegio deliberante.

2. Gli atti dichiarati immediatamente esecutivi sono inviati entro i successivi tre giorni alla commissione di controllo, a pena di decadenza.

3. La dichiarazione di illegittimità degli atti immediatamente esecutivi dà luogo all'obbligo, per l'organo che ha adottato l'atto, di provvedere all'annullamento dell'atto stesso, ferme restando le responsabilità personali per i danni eventualmente derivanti all'ente o a terzi.

4. Non possono essere dichiarati immediatamente esecutivi gli atti riguardanti il personale.

Art. 35.

(Controllo sostitutivo)

1. La commissione di controllo, previa fissazione di un termine per provvedere, nomina un commissario per l'adozione degli atti obbligatori per legge che il comune, la provincia e l'ente locale abbiano omesso di compiere nei termini stabiliti dalla legge; ugualmente procede nel caso di mancata emissione di mandati per il pagamento di somme dovute dall'ente per legge o per altro titolo non in contestazione.

Art. 36.

(Controllo interno)

1. Il contabile del comune, della provincia, dell'ente locale vista gli atti di impegno ed i titoli di spesa dopo aver verificato l'osservanza delle norme di contabilità. In caso di rifiuto del visto, gli amministratori possono deferire la questione alla commissione di controllo, che decide a norma dell'articolo 33.

2. Il tesoriere è personalmente responsabile del pagamento di titoli di spesa privi del visto del contabile.

3. Il contabile che vista impegni o titoli di spesa eccedenti l'ammontare indicato dal bilancio ne risponde disciplinarmente, ferma restando la responsabilità amministrativa, ove ne sussistano gli estremi.

Art. 37.

(Responsabilità)

1. Gli amministratori e i dipendenti dei comuni, delle province e degli enti locali rispondono dei danni arrecati agli enti stessi, secondo le disposizioni vigenti per gli impiegati civili dello Stato.

2. Delle responsabilità di cui al comma 1 giudica la Corte dei conti.

3. Gli amministratori, i capi servizio e i componenti della commissione di controllo che per ragioni del loro ufficio vengano a conoscenza di fatti che diano luogo a responsabilità ai sensi del comma 2 ne fanno denuncia alla Corte dei conti. L'omissione della denuncia dà luogo a responsabilità in solido con gli autori del danno.

4. Gli amministratori che, per conseguire il pareggio, iscrivono in bilancio entrate figurative sono puniti ai sensi dell'articolo 2621 numero 1, del codice civile.

TITOLO VIII.

FINANZA

Art. 38.

(*Ordinamento finanziario*)

1. Le entrate dei comuni e delle province sono costituite da trasferimenti di fondi statali e regionali, anche sotto forma di compartecipazioni al gettito di tributi erariali; da tributi propri; da corrispettivi di servizio e da proventi di beni demaniali e patrimoniali; da alienazioni di beni patrimoniali, da mutui, prestiti ed altre operazioni creditizie o di trasferimento patrimoniale.

2. La legge statale stabilisce l'ammontare *pro capite* delle compartecipazioni al gettito dei tributi erariali nella misura necessaria per coprire il costo *standard* di produzione - corrispondente al costo di produzione minimo di un comune-tipo di dimensioni demografiche efficienti - delle attività che gli enti locali sono tenuti a prestare uniformemente su tutto il territorio nazionale, ai sensi dell'articolo 3 della presente legge.

3. La legge statale prevede trasferimenti aventi natura perequativa e trasferimenti modulati per tener conto del fabbisogno finanziario dipendente non dalla dimensione della popolazione, ma dalle esigenze di servizi connesse a variabili economiche, sociali e territoriali.

4. La legge statale attribuisce a comuni e province autonomia impositiva al fine di

consentire di finanziare funzioni aggiuntive o qualificare le attività esistenti, assicurando forme di controllo sulla destinazione.

5. Gli statuti delle comunità montane, delle associazioni intercomunali e delle unioni determinano le forme e i modi del finanziamento assicurato dai comuni partecipanti. Lo statuto del comune stabilisce le forme e i modi di finanziamento delle circoscrizioni.

6. L'ammontare complessivo delle annualità di ammortamento per capitale ed interessi relative ai mutui, prestiti ed altre operazioni creditizie non può superare il 10 per cento delle altre entrate dell'ente.

DIPOSIZIONI TRANSITORIE E FINALI

Disposizione I.

(Abrogazione)

1. Sono abrogate le disposizioni del testo unico della legge comunale e provinciale 3 marzo 1934, n. 383, e le altre disposizioni sull'ordinamento degli enti locali, tranne quelle non riguardanti gli enti locali ovvero quelle implicitamente o esplicitamente richiamate dalla presente legge.

2. La giunta provinciale amministrativa è soppressa.

3. Tutti i controlli nei confronti degli enti locali diversi da quelli previsti dalla presente legge sono soppressi.

Disposizione II.

(Regioni a statuto speciale)

1. Sono fatte salve le attribuzioni in materia di ordinamenti locali delle regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e Bolzano.

Disposizione III

(Funzioni)

1. Il Governo è delegato ad emanare, entro due anni dall'entrata in vigore della presente

legge, uno o più decreti aventi forza di legge sulle funzioni di comuni, province, comunità montane e associazioni intercomunali. In particolare, i decreti:

a) conservano agli enti le funzioni loro spettanti secondo la legislazione vigente;

b) completano il trasferimento delle funzioni di interesse esclusivamente locale nelle materie di competenza regionale.

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

d) procedono alla revisione organica della distribuzione delle funzioni tra gli enti, anche in attuazione del precedente articolo 19.

2. I decreti delegati di cui al comma 1 possono demandare alla legge regionale la distribuzione di funzioni determinate fra le regioni e gli enti locali.

3. Nell'emanazione dei decreti delegati il Governo si attiene ai seguenti principi e criteri direttivi:

a) il trasferimento è disposto per settori organici indipendentemente dalla pregressa distribuzione delle competenze tra organi statali e di altri enti pubblici e riguarda funzioni tra loro complementari in modo da consentire agli enti locali un efficace governo delle comunità;

b) alle province spettano funzioni sovra-comunali di area vasta in materie determinate e, in ogni caso, in materia di urbanistica, trasporti, tutela dell'ambiente;

c) sono soppressi gli enti pubblici di cui siano trasferite a comuni, province, associazioni intercomunali e comunità montane le funzioni prevalenti; sono dettate norme per l'esercizio delle funzioni residue, anche mediante delega alle regioni; sono comunque soppressi i consorzi di bonifica montana e i consorzi dei bacini imbriferi montani;

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

4. Entro sei mesi dall'entrata in vigore della

presente legge il Governo predispone gli schemi dei decreti delegati. I decreti sono deliberati dal Consiglio dei ministri sentito il parere delle regioni e delle associazioni degli enti locali, che deve essere reso entro tre mesi dalla richiesta, nonché il parere della Commissione parlamentare per le questioni regionali, che è reso nei tre mesi successivi.

5. Entro un anno dall'entrata in vigore dei decreti, di cui al comma 1, le regioni adeguano la propria legislazione e sopprimono i propri organi periferici delegandone le funzioni residue alle province e agli altri enti locali.

Disposizione IV

(Primo referendum sulla forma di governo)

1. Contestualmente al primo rinnovo del consiglio comunale o provinciale successivo all'entrata in vigore della presente legge il corpo elettorale sceglie la forma di governo mediante *referendum*. Entro i sei mesi successivi il consiglio adotta lo statuto.

2. Qualora il *referendum* si sia espresso a favore del sistema ad elezione diretta del sindaco o del presidente dell'ente, il corpo elettorale viene convocato entro 60 giorni per procedere a tale elezione.

3. Fino all'entrata in vigore dello statuto le materie rimesse alla sua disciplina continuano ad essere regolate dalla legislazione vigente.

4. Con l'entrata in vigore dello statuto e fino all'entrata in vigore dei decreti delegati, di cui alla precedente disposizione III, le disposizioni contenute in leggi statali diverse dalla presente, che attribuiscono competenze ad organi degli enti locali, si intendono attribuire la funzione all'ente al quale l'organo appartiene, mentre la ripartizione delle competenze tra gli organi dell'ente è stabilita dallo statuto.

5. Le funzioni già proprie del sindaco quale ufficiale di Governo sono assunte dagli organi competenti ai sensi dello statuto.

Disposizione V

(Incompatibilità e ineleggibilità)

1. La disciplina contenuta nella legge 23

aprile 1981, n. 154, si estende alle comunità montane e alle associazioni intercomunali.

2. Le cariche di consigliere di comunità montana e di associazione intercomunale sono incompatibili con quelle di consigliere comunale o provinciale. In ogni caso, al sindaco e al presidente dell'ente locale si applicano le incompatibilità e ineleggibilità previste per i consiglieri dei rispettivi enti.

3. L'articolo 8 della legge 23 aprile 1981, n. 154, è sostituito dal seguente:

«Art. 8. - 1. I dipendenti delle unità sanitarie locali e i professionisti con esse convenzionati non possono ricoprire le seguenti cariche:

a) presidente o componente del comitato di gestione della USL da cui dipendono;

b) componente del consiglio dell'ente locale che elegge il comitato di gestione della USL da cui dipendono».

Disposizione VI

(Norme elettorali per i comuni)

1. All'articolo 57, del testo unico delle leggi per la composizione e la elezione degli organi delle amministrazioni comunali, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 16 maggio 1960, n. 570, il secondo comma è sostituito dal seguente:

«Ogni elettore può esprimere preferenze per non più di due candidati».

2. Qualora lo statuto preveda l'elezione diretta del sindaco, si applicano le disposizioni di cui al decreto del Presidente della Repubblica 16 maggio 1960, n. 570, relative all'elezione dei consigli nei comuni con più di 5.000 abitanti in quanto non derogate dal presente articolo.

3. Il Governo è delegato a riunire in un testo unico, entro sei mesi dall'entrata in vigore della presente legge, le disposizioni legislative vigenti in materia di elezione dei consigli comunali, apportandovi le modificazioni ed integrazioni strettamente necessarie per dare attuazione alle disposizioni contenute nella presente legge sull'elezione diretta del sindaco.

4. Il decreto di convocazione dei comizi elettorali indice unitamente l'elezione del consiglio e quella del sindaco, indica altresì il giorno in cui avrà luogo l'eventuale votazione di ballottaggio.

5. Il certificato elettorale, di cui all'articolo 19 del citato testo unico approvato con il decreto del Presidente della Repubblica n. 570, reca due tagliandi, relativi l'uno all'elezione del consiglio e del sindaco, l'altro a quella eventuale di ballottaggio.

6. Le candidature all'elezione a sindaco possono essere presentate esclusivamente da due componenti del consiglio scaduto o da un numero di elettori pari ad 1/100 degli abitanti del comune quale risulta dall'ultimo censimento. Nei comuni con popolazione superiore a 30.000 abitanti il numero dei consiglieri è elevato ad 1/10 del numero dei consiglieri assegnati al comune ed il numero degli elettori è ridotto alla metà.

7. In ogni caso coloro che hanno ricoperto la carica di sindaco nei dieci anni precedenti possono presentare la propria candidatura, senza necessità di ulteriori sottoscrizioni.

8. Il voto si esprime tracciando un segno con la matita copiativa sul contrassegno o comunque nel rettangolo che comprende il contrassegno ed il nome del candidato.

9. Il presidente dell'ufficio centrale proclama eletto il candidato che ha ottenuto la maggioranza dei voti validamente espressi.

10. Qualora nessun candidato abbia ottenuto tale maggioranza sono ammessi al ballottaggio i due candidati che hanno ottenuto il maggior numero di voti. Il sindaco provvede a pubblicare entro due giorni il manifesto con cui si comunicano agli elettori il risultato della votazione e le modalità per lo svolgimento della votazione di ballottaggio.

11. Qualora sia stata presentata un'unica candidatura il candidato è proclamato eletto se ha ottenuto il voto della maggioranza dei votanti e questi costituiscono almeno il 20 per cento degli elettori. In caso diverso il sindaco è eletto dal consiglio.

12. Entro trenta giorni dalla proclamazione del risultato qualunque cittadino elettore e chiunque vi abbia interesse può presentare ricorso al tribunale amministrativo regionale contro le operazioni elettorali. Le questioni

relative all'ineleggibilità ed incompatibilità restano di competenza dei tribunali ordinari. All'elezione del sindaco non si applica l'articolo 75 del testo unico approvato con decreto del Presidente della Repubblica 16 maggio 1960, n. 570.

Disposizione VII

*(Norme elettorali per le province
e gli altri enti locali)*

1. Il Governo è delegato a riunire in un testo unico, entro sei mesi dall'entrata in vigore della presente legge, le disposizioni vigenti relative alla elezione dei consigli provinciali, apportandovi le integrazioni e modificazioni strettamente necessarie per renderle applicabili alle elezioni delle assemblee delle associazioni intercomunali, delle comunità montane e delle unioni di comuni ove sia prevista la elezione diretta nei rispettivi statuti, nonché per dare attuazione al disposto del presente articolo.

2. Per le elezioni delle assemblee delle associazioni intercomunali, delle comunità montane e delle unioni di comuni si applicano le disposizioni sulla elezione dei consigli provinciali. Le funzioni demandate al tribunale del capoluogo sono svolte dal tribunale nella cui circoscrizione ha sede il comune capoluogo.

3. Il primo comma dell'articolo 9 della legge 8 marzo 1951, n. 122, è sostituito dal seguente:

«In ogni provincia sono costituiti collegi uninominali, in numero pari alla metà dei consiglieri assegnati alla provincia».

4. Il secondo e il terzo comma dell'articolo 9 della legge 8 marzo 1951, n. 122, sono abrogati.

5. La tabella delle circoscrizioni dei collegi è stabilita con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro dell'interno, sentite la regione e la provincia interessata. I collegi coincidono con un comune o ambito territoriale di associazione intercomunale o di comunità montana ovvero sono compresi integralmente in essi ovvero comprendono integralmente uno o più comuni o

ambiti territoriali. La tabella è pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale*.

6. Con lo stesso contrassegno vengono presentati contestualmente l'elenco delle candidature nei collegi uninominali e la lista dei candidati. Nessuno può essere candidato in più collegi o sotto diversi contrassegni.

7. Le liste devono comprendere un numero di candidati non inferiore ad un terzo e non superiore al numero dei consiglieri assegnati alla provincia.

8. Per l'elezione dei consigli provinciali ciascun elettore dispone di un voto individuale e di un voto di lista, espressi nella medesima scheda.

9. L'elettore può votare per un candidato con un contrassegno diverso rispetto alla lista prescelta. Qualora l'elettore esprima un solo voto, si intende che abbia attribuito l'altro voto al contrassegno corrispondente.

10. In ogni collegio è eletto il candidato che riporta il maggior numero di voti. A parità di voti è eletto il più anziano di età.

11. L'ufficio elettorale centrale suddivide i seggi tra le liste secondo quanto stabilito dall'articolo 23 della legge 8 marzo 1951, n. 122, intendendosi sostituite ai gruppi le liste.

12. L'ultimo comma dell'articolo 23 della legge 8 marzo 1951, n. 122, è sostituito dal seguente:

«L'ufficio elettorale deduce dai seggi spettanti ad ogni lista i seggi già assegnati a candidati dello stesso contrassegno nei collegi e quindi proclama eletti per ogni lista, seguendo l'ordine della stessa, tanti candidati quanti sono i seggi ancora spettanti alla lista. Qualora i candidati eletti nei collegi sotto uno stesso contrassegno superino il numero dei seggi spettanti alla lista, tali candidati conservano l'elezione ed il consiglio risulta composto da un numero di consiglieri superiore rispetto a quello assegnato all'ente».

13. Qualora lo statuto preveda la elezione diretta del presidente della provincia ovvero del presidente dell'associazione intercomunale o della comunità montana, si applicano le norme relative alla elezione diretta del sindaco.

Disposizione VIII

(Referendum locale)

1. La regione è delegata ad emanare, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, della Costituzione, le norme necessarie per dare attuazione alle disposizioni della presente legge in materia di *referendum* locale, anche prevedendone lo svolgimento mediante l'applicazione delle tecnologie informatiche e telematiche.

2. La legge attribuisce ad organi giurisdizionali il giudizio sulla legittimità e sulla ammissibilità dei *referendum* locali.

3. La regione è delegata a determinare i collegi elettorali per le elezioni delle associazioni intercomunali e delle comunità montane.

4. I *referendum* locali possono svolgersi contestualmente alle elezioni politiche o amministrative.

Disposizione IX

(Circoscrizioni provinciali)

1. In attuazione della IX disposizione transitoria e finale della Costituzione, il Governo è delegato a provvedere, con decreto avente forza di legge, alla revisione delle circoscrizioni provinciali su tutto il territorio nazionale, fatta eccezione per le regioni Valle d'Aosta, Trentino-Alto Adige e Sicilia.

2. La revisione è diretta sia a razionalizzare le circoscrizioni provinciali facendo assumere ad esse anche dimensioni inferiori a quelle attuali in quanto più adeguate allo svolgimento delle funzioni previste dalla presente legge, sia ad attuare le modificazioni conseguenti alle modifiche contestualmente apportate alle circoscrizioni delle province di Roma, Genova, Milano, Napoli e Torino per adeguarle all'ordinamento previsto nel precedente articolo 22.

3. La revisione è attuata coi seguenti principi e criteri direttivi:

a) le province di nuova istituzione hanno una popolazione compresa tra gli 80.000 ed i 250.000 abitanti;

b) le province preesistenti non subiscono modificazioni delle loro circoscrizioni tali da comportare una riduzione della popolazione a meno di 80.000 abitanti.

4. Entro sei mesi dall'entrata in vigore della presente legge i comuni interessati esercitano l'iniziativa della revisione delle circoscrizioni provinciali e della costituzione di nuove province, anche ai fini dell'articolo 22 comma 2, inviando le loro proposte alla regione.

5. Entro i tre mesi successivi la regione, sulla base delle proposte avanzate da tanti comuni quanti rappresentino più della metà della popolazione interessata alla nuova circoscrizione provinciale, formula il proprio motivato parere; quest'ultimo, avendo riguardo ai principi e criteri direttivi di cui al comma 3, specifica anche le circoscrizioni provinciali per tutto il territorio regionale, comprese le province metropolitane previste nella regione.

6. Entro i tre mesi successivi tutti i comuni interessati esprimono il proprio voto su quanto deliberato dalla regione ai sensi del comma 5 e ne danno comunicazione al commissario del Governo.

7. Entro due anni dall'entrata in vigore della presente legge il Governo, sulla base delle proposte di nuove o diverse circoscrizioni provinciali formulate per iniziativa o comunque sostenute dal voto favorevole della maggioranza dei comuni che rappresentino più della metà della popolazione interessata, emette il decreto legislativo di revisione delle circoscrizioni provinciali secondo i principi e criteri direttivi di cui alla presente legge.

8. Le modificazioni territoriali sono attuate in occasione delle prime elezioni per il rinnovo dei consigli regionali successivi all'entrata in vigore della presente legge. A tal fine il decreto legislativo di cui al comma precedente può prevedere modificazioni alla durata in carica dei consigli provinciali.

Disposizione X

(Costituzione dei comuni metropolitani)

1. La regione attua il decreto delegato che, secondo la disposizione IX, ha proceduto alla revisione delle circoscrizioni provinciali e, sentite la provincia e le popolazioni interessa-

te, articola la provincia metropolitana in comuni metropolitani.

2. I comuni metropolitani sono costituiti con la prima elezione successiva del consiglio provinciale, sempre che questa non intervenga prima di quattro mesi dall'entrata in vigore della legge regionale che ne ha individuato la circoscrizione, in ogni diverso caso sono costituiti provvisoriamente in comuni metropolitani le circoscrizioni, in cui si articola il comune capoluogo, e gli altri comuni della provincia.

3. Con l'insediamento del consiglio della provincia metropolitana il comune capoluogo è soppresso.

4. In attesa dell'approvazione dello statuto della provincia metropolitana gli organi della stessa esercitano, oltre alle funzioni della provincia, le funzioni già proprie del comune capoluogo, fatta eccezione per quelle già delegate ai consigli circoscrizionali; i relativi uffici e beni sono trasferiti alla provincia metropolitana.

5. I comuni metropolitani che corrispondono alle precedenti circoscrizioni del comune capoluogo esercitano le funzioni già delegate ai consigli circoscrizionali.

Disposizione XI

(Circoscrizioni delle comunità montane e delle associazioni intercomunali)

1. Il Governo, sentite le regioni interessate, è delegato ad emanare, entro un anno dall'entrata in vigore della presente legge, decreti legislativi, che individuano, distintamente per ogni regione, il territorio da qualificarsi a tutti gli effetti come montano, sulla base dei seguenti principi e criteri direttivi:

a) per ogni regione è indicato il minimo livello di altitudine del territorio montano, tenendo conto dell'altitudine, del rilievo, del clima e della vegetazione, nonché delle difficoltà dell'utilizzo agricolo del suolo; tale livello minimo non può essere inferiore a 600 metri sul livello del mare;

b) il territorio montano è indicato dalla cartografia, dall'elenco dei comuni interamente compresi in esso e dall'elenco dei fogli di mappa catastale del territorio montano dei

comuni non interamente compresi; tale elenco dei fogli di mappa riporta altresì la superficie di ciascun comune compresa nel territorio montano.

2. Entro un anno dall'entrata in vigore dei decreti delegati, di cui alla disposizione IX, le regioni, sentiti i comuni interessati, adeguano gli ambiti territoriali delle comunità montane a quanto stabilito dall'articolo 16 e individuano gli altri ambiti territoriali in cui è promosso l'esercizio in forma associata delle funzioni comunali ai sensi dell'articolo 16 della presente legge.

3. Entro i successivi sei mesi le regioni provvedono alla soppressione delle associazioni intercomunali e dei consorzi intercomunali.

Disposizione XII

(Organizzazione sanitaria)

1. La regione, contestualmente al riordino degli ambiti territoriali di cui alla precedente disposizione XI, provvede ad adeguare gli ambiti territoriali delle USL in modo che ciascuno di questi corrisponda al territorio di una provincia o ad un ambito territoriale di cui all'articolo 16 o ad un comune o parte di comune non compreso in tali ambiti.

2. Il consiglio provinciale esercita le funzioni di cui all'articolo 1 lettera a) della legge 15 gennaio 1986, n. 4, nei confronti delle USL la cui circoscrizione corrisponde a quella della provincia, nonché negli altri casi stabiliti dal precedente articolo 19, comma 1.

3. I presidi multizonali, individuati con legge regionale, sono costituiti in enti ospedalieri, la legge regionale ne determina l'organizzazione attribuendo al consiglio provinciale l'elezione dei rispettivi comitati di gestione, nonché le funzioni di cui all'articolo 1 lettera a) della legge 15 gennaio 1986, n. 4.

Disposizione XIII

(Segretari e contabili)

1. I segretari comunali e provinciali in servizio negli enti locali alla data di entrata in vigore della presente legge sono trasferiti nei

ruoli dell'ente presso il quale prestano servizio.

2. la regione è delegata ad attuare con legge il disposto di cui al comma 1.

3. La legge dello Stato disciplina i requisiti, il reclutamento e lo stato giuridico dei contabili dei comuni, delle province e degli enti locali in modo che sia garantita l'indipendenza dei contabili stessi.

4. Fino a quando non sia stata data attuazione al comma 3, il visto di cui all'articolo 36 della presente legge è apposto dal segretario.

Disposizione XIV

(Amministrazione periferica dello Stato)

1. Il Governo è delegato ad emanare, entro il medesimo termine previsto per il riordino delle circoscrizioni provinciali, uno o più decreti aventi valore di legge per l'adeguamento dell'amministrazione periferica dello Stato e degli enti ausiliari dello Stato al nuovo ordinamento dei comuni e delle province attenendosi ai seguenti principi e criteri direttivi:

a) l'amministrazione periferica dello Stato è decentrata di norma su base regionale;

b) l'ulteriore decentramento su base infraregionale avviene su circoscrizioni che comprendono per intero quelle di province, associazioni intercomunali e comunità montane; tali circoscrizioni sono comuni di norma a tutte le amministrazioni statali; l'articolazione in ulteriori forme di decentramento è consentita se necessaria;

c) le attribuzioni degli uffici periferici dello Stato sono determinate di norma come competenze esclusive, ferma restando la eventuale potestà di delega degli uffici centrali, da realizzarsi in modo che siano garantite, comunque, la trasparenza e la certezza delle rispettive responsabilità;

d) le attribuzioni del commissario di Governo e dei prefetti sono riordinate in maniera da assicurare il coordinamento dell'amministrazione periferica dello Stato con le regioni, le province e gli altri enti locali;

e) il riordino dell'amministrazione periferica dello Stato viene attuato senza nuove assunzioni di personale; alle esigenze formati-

ve del personale, collegate all'adeguamento dei compiti degli uffici, provvede la Scuola superiore della pubblica amministrazione d'intesa con le amministrazioni interessate;

f) il reclutamento del personale dell'amministrazione periferica dello Stato si attua su base regionale e l'inquadramento avviene in appositi ruoli, articolati distintamente per ciascuna regione.

Disposizione XV

(Finanza locale)

1. Il Governo è delegato ad emanare, entro due anni dall'entrata in vigore della presente legge, con le modalità di cui alla disposizione III, un decreto avente forza di legge con quale, in applicazione dei principi e criteri direttivi di cui all'articolo 38, determina la quota *pro capite* delle entrate tributarie dello Stato attribuita a comuni e province.

2. Il decreto delegato di cui al comma 1 disciplina le modalità di erogazione delle compartecipazioni ai tributi erariali garantendo la esatta corrispondenza di tali entrate locali all'effettivo andamento del gettito tributario.