

SENATO DELLA REPUBBLICA

VII LEGISLATURA

(N. 126)

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori MODICA, BERTI, COSSUTTA, MAFFIOLETTI e VENANZI

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA L'11 AGOSTO 1976

Norme per le associazioni consortili di comuni e province e per la programmazione economica e territoriale comprensoriale

ONOREVOLI SENATORI. — Molteplici esigenze pongono all'ordine del giorno il problema di nuove forme di aggregazione e di associazione degli enti locali ed in particolare dei Comuni.

Anzitutto vi è l'esigenza di dare soluzione all'organizzazione dei servizi che superano la dimensione comunale o per cerchia di interessi o per ragioni funzionali. Questa, invero, è una necessità che si pone da tempo, ma negli ultimi anni essa si è enormemente acuita, sia per l'intreccio di rapporti che si va intessendo in modo sempre più stretto tra Comune e Comune, a motivo della grande mobilità delle popolazioni ai fini di lavoro, di studio, di commercio, eccetera, sia per l'espansione continua della domanda di nuovi e più adeguati consumi sociali.

In secondo luogo, vi è l'esigenza urgente di dare attuazione al più ampio decentramento delle funzioni amministrative regionali verso le comunità di base, il che impone, specie per certe attività, di giungere a varie e articolate forme di cooperazione e di asso-

ciazione tra le amministrazioni locali per l'esercizio coordinato delle funzioni regionali delegate agli enti locali, in dimensioni adeguate e in organica connessione con le funzioni proprie delle amministrazioni stesse.

Un terzo ordine di esigenze si connette ai problemi della programmazione, in merito ai quali il ruolo dei Comuni e delle province non può certo esaurirsi in una loro « consultazione » per la formazione del piano regionale, ma deve tradursi in reali poteri di programmazione dello sviluppo economico e territoriale su basi comprensoriali, che le amministrazioni locali, in aggregazione tra loro, devono poter esercitare, quali soggetti autonomi della programmazione e titolari di poteri specifici propri e delegati, in un quadro di rapporti di dialettica democratica con i poteri delle Regioni, in analogia ai rapporti che devono intercorrere tra i poteri di programmazione regionali e quelli di livello nazionale.

LEGISLATURA VII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

In relazione alle diverse esigenze sopra illustrate sono affiorate ipotesi inaccettabili di accorpamenti e smembramenti di Comuni con una riorganizzazione delle loro circoscrizioni ispirata a concezioni di razionalità astratte e realizzata con imposizioni antide-mocratiche; ovvero ipotesi, altrettanto inaccettabili, di istituzione di un nuovo ente territoriale a livello comprensoriale, distinto dai Comuni e praticamente a questi sovrapposto, che, oltre a trovare ostacoli di ordine costituzionale, finirebbe per complicare ulteriormente la macchina amministrativa pubblica con l'aggiunta di un altro livello istituzionale a quelli già esistenti, mortificherebbe il ruolo insostituibile delle assemblee elette di base e non risolverebbe né i problemi della programmazione infraregionale, che esigono dimensioni ampie e mutevoli, né i problemi della gestione associa-ta dei servizi ultracomunali, che richiedono aggregazioni più ridotte e variamente articolate a seconda delle diverse interrelazioni dei Comuni.

Una soluzione giusta che soddisfi contemporaneamente tutte le esigenze indicate può trovarsi, a nostro avviso, solo nel quadro di una salda concezione democratica del po-tere pubblico, che, mantenendo fermi i li-velli istituzionali previsti dalla Costituzione secondo cui « la Repubblica si riparte in Re-gioni, province e comuni », apra alle ammi-nistrazioni elette di base nuovi spazi e nuove possibilità di esprimersi e di eserci-tare i loro poteri con la più ampia partecipa-zione popolare. Ciò può avvenire mediante nuove forme di aggregazione e di associa-zione degli enti locali che, per la loro configura-zione giuridica, per la composizione degli organi, per le norme di funzionamento e per ogni altro aspetto, siano strumenti delle am-ministrazioni elette di base o, meglio, nuovi modi di essere delle amministrazioni stes-se, nuovi modi di espressione del loro po-tere.

Tutto questo in concreto significa, a no-stro avviso, essenzialmente tre cose:

a) anzitutto, dar vita ad organismi inter-comunali per la programmazione, flessibili e tali da consentire alle comunità di base di

divenire soggetti reali dell'articolazione com-prensoriale della programmazione econo-mico-sociale, senza la creazione di un nuovo ente definito e statico che si sovrapponga ai Comuni;

b) inoltre, dar vita a nuove forme as-sociative tra i Comuni (articolate a se-conda delle necessità ed ovviamente anche in dimensioni più ridotte e non sempre coincidenti con la delimitazione comprensoriale della programmazione) che superino i gravi limiti burocratici e funzionali dei vecchi con-sorzi e consentano ai Comuni di svolgere coordinatamente determinate funzioni, pro-prie e delegate, in dimensioni ottimali ed ef-ficienti, ma in modo che i Consigli comu-nali restino il centro reale delle scelte;

c) in pari tempo, aprire la via a un processso riformatore dell'ordinamento delle autonome che collochi la provincia in una reale posizione di ente intermedio a carat-tere generale, rivolto fondamentalmente alla promozione di forme di associazione e aggre-gazione dei Comuni e a compiti in relazione alla programmazione comprensoriale in con-corso con i Comuni.

Si ritiene che tutto ciò possa realizzarsi compiutamente in sede di riforma organica dell'ordinamento delle autonomie locali con l'attuazione piena dei poteri delle Regioni e l'avvio di un'effettiva politica di program-mazione democratica. Tuttavia, in questa direzione occorre muoversi subito, con mi-sure urgenti rivolte a superare fin d'ora i limiti, le difficoltà, gli intralci che derivano dalla vecchia legislazione. A questo scopo si ispirano le proposte contenute nel presen-te disegno di legge, le quali, a sostituzione integrale del capitolo relativo ai consorzi previsto dalla legge comunale e provinciale del 1934, prevedono norme innovatrici rivolte al conseguimento dei seguenti obiettivi fondamentali:

1) agevolare la costituzione di associa-zioni consortili dei Comuni, semplificandone le procedure e prevedendo misure di promo-zione e di sostegno da parte delle Regioni;

2) estendere l'area delle finalità e dei compiti delle associazioni consortili dei Co-

LEGISLATURA VII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

muni, sino a consentirne la più ampia sperimentazione e attuazione in ogni campo;

3) fare delle associazioni consortili effettivi strumenti dei Comuni, che operino permanentemente sotto l'indirizzo dei consigli comunali con la più ampia partecipazione popolare;

4) dare l'avvio alla programmazione economica e territoriale comprensoriale, con il riconoscimento ai Comuni, in aggregazione tra loro con la partecipazione delle Province, di poteri reali a tale riguardo;

5) iniziare il processo di revisione del ruolo delle Province affinché sia agevolato, in rapporto con le Regioni, il processo aggregativo dei Comuni.

Ciò precisato sul piano generale, ci limitiamo a un sommario cenno sui singoli articoli.

L'articolo 1, per ragioni di sistematicità e chiarezza, propone la totale abrogazione delle norme della legge n. 383 del 1934 relative ai consorzi, che già in molti punti sono divenute incompatibili con l'entrata in funzione delle Regioni e con l'ordinamento autonomistico previsto dalla Costituzione.

L'articolo 2, per gli obiettivi sopra illustrati, allarga l'area delle finalità e dei compiti delle associazioni consortili, con espresso riferimento non solo a determinati servizi od opere, ma anche all'esercizio di funzioni, proprie o delegate ai Comuni, per settori singoli o per raggruppamenti organici di materie, nonché a fini generali, così da agevolare lo sviluppo del ruolo dei Comuni di una determinata zona mediante l'esercizio coordinato delle loro funzioni.

L'ultimo comma dell'articolo 2 prevede l'intervento della normativa regionale per misure di promozione e di sostegno delle associazioni consortili che i Comuni devono costituire volontariamente. Si intende così decaduto ogni intervento coattivo a qualsiasi livello, come quelli precedentemente esercitati dai Prefetti e dal Ministero dell'interno.

L'articolo 3 concerne le modalità procedurali per la costituzione dell'associazione consortile. Le norme del testo unico 1934 prevedevano un decreto del Prefetto o del Ministro per la costituzione del consorzio e l'approvazione del relativo statuto; il che,

oltre a complicare il procedimento, rappresentava in definitiva una sovrapposizione ai Comuni della volontà degli organi burocratici dello Stato, incompatibile con i principi autonomistici costituzionali. Il disegno di legge propone che la costituzione dell'associazione consortile abbia luogo *ipso jure* una volta che le deliberazioni di approvazione dello statuto da parte dei Comuni aderenti siano divenute esecutive in seguito al controllo del competente comitato dell'organo regionale di controllo.

L'articolo 4 indica in via di massima ciò che gli statuti delle associazioni consortili devono autonomamente regolare, dettando un principio a garanzia della rappresentatività democratica dell'assemblea consortile in rapporto alla composizione dei consigli comunali.

Con l'articolo 5 si introduce un'innovazione della configurazione giuridica dell'associazione consortile rivolta a meglio precisarne il carattere strumentale. Pur se generati dai Comuni, i consorzi, elevati ad enti e rivestiti di una personalità giuridica propria, hanno finito spesso per sfuggire all'effettiva direzione e all'effettivo controllo delle assemblee elettive, accentuando i caratteri settoriali e burocratici nella gestione amministrativa. Non sono mancati casi in cui i consorzi hanno cessato di essere strumenti della politica dei Comuni e sono divenuti superenti e grossi « carrozzi », che hanno finito per sovrapporsi e taglieggiare gli stessi Comuni che li avevano costituiti. Con le norme che il disegno di legge prevede, le associazioni consortili non sono più enti e non hanno più personalità giuridica propria, ma assumono una configurazione giuridica *sui generis*, analoga a quella delle aziende municipalizzate: esse, cioè, sono abilitate ad esercitare tutti i poteri e a compiere tutti gli atti e i negozi giuridici necessari al raggiungimento dei loro fini ma devono operare sotto l'indirizzo dei consigli comunali nelle forme e nei modi stabiliti dagli statuti, che devono assicurare il concorso permanente dei consigli comunali alla formazione dei principali atti del consorzio (mediante l'invio preventivo dell'ordine del giorno dell'assemblea consortile ai Comuni, affinchè

LEGISLATURA VII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

i delegati dei Comuni stessi vi partecipino in seguito a dibattito avvenuto nei consigli comunali; la eventuale richiesta all'assemblea consortile di riesame di determinati atti; le conferenze periodiche dei consigli comunali, eccetera) e garantire la più ampia partecipazione popolare.

L'articolo 6 dischiude nuove possibilità di intervento alle Province nel quadro di una nuova concezione del loro ruolo, come sopra si è avuto modo di indicare. Infatti, il disegno di legge non solo prevede per le Province la facoltà di riunirsi in associazione consortile per provvedere a particolari servizi ed opere di comune interesse, ma pone ad esse il compito fondamentale di intervenire a svolgere attività di promozione, assistenza e sostegno delle forme di cooperazione e di associazione tra i comuni nonché di partecipare, eventualmente, alle associazioni consortili dei comuni demandando alle stesse loro funzioni.

L'articolo 7 riguarda il problema del personale e si colloca nel quadro di un orientamento che tende ad evitare escrescenze burocratiche con l'utilizzazione, di norma, del personale dipendente dai Comuni, dalle Province e dalle Regioni.

L'articolo 8 concerne i controlli che vengono adeguati alla nuova realtà regionale, con l'esplicita affermazione che deve di conseguenza intendersi escluso ogni altro tipo di controllo e da qualsiasi altra autorità esercitato che non sia il competente Comitato dell'organo regionale di controllo.

Gli articoli 9 e 10, infine, prevedono norme per la programmazione comprensoriale nel senso e per gli intenti già specificati nella parte generale della relazione. Esse tendono a stabilire alcuni principi riservandone la concreta definizione alla normativa regionale e al potere auto-organizzatorio dei Comuni e delle Province.

Tali principi sono in primo luogo rivolti a riconoscere l'articolazione comprensoriale come una « necessità generalizzata » ai fini di una programmazione gestita democraticamente in ogni sua fase (formativa, attuativa e di verifica). Pertanto tutto il territorio regionale dovrà essere suddiviso in comprensori; e la delimitazione di questi dovrà es-

sere effettuata dalla Regione in una visione di sintesi della realtà regionale ma d'intesa con le amministrazioni locali.

In secondo luogo, i principi indicati dal disegno di legge sono rivolti a dare rilevanza giuridica al ruolo degli enti locali in una politica di piano: ruolo che, oltre ad esprimersi in forme di concorso alle scelte regionali e nazionali, deve tradursi in effettivi poteri decisionali e attuativi di un terzo livello programmatico, quello comprensoriale, che naturalmente, dovrà, ai fini di un processo di sintesi, collegarsi alla programmazione regionale, ma in modo analogo a come quest'ultima dovrà collegarsi alla programmazione nazionale: e cioè in un rapporto di dialettica e contrattazione democratica, e non di subordinazione, che sarebbe incompatibile con la natura autonoma delle Regioni e degli enti locali. Pensiamo che ciò, relativamente ai Comuni e alle Province, dovrà trovare adeguata formulazione nei principi della riforma dell'ordinamento delle autonomie locali; per ora, si è ritenuto di far richiamo ai criteri previsti dagli articoli 5, 6, 7 e 8 della legge sulle comunità montane.

In terzo luogo, i principi previsti nel disegno di legge tendono a garantire procedimenti democratici alla programmazione comprensoriale e ad evitare il pericolo di creare nuovi corpi amministrativi. Per le ragioni già illustrate nella parte generale della relazione, il comprensorio non può e non deve essere un nuovo ente. Ferma deve restare l'articolazione del potere prevista dalla Costituzione, che individua nei Comuni gli enti di base della Repubblica e nelle Province gli enti intermedi; pertanto il problema che si pone è quello di stabilire i momenti e i modi d'incontro e di collaborazione delle amministrazioni locali per l'esercizio, in forme democratiche, dei poteri di programmazione comprensoriale. A questo scopo l'articolo 10 indica un'assemblea di rappresentanti dei consigli comunali e provinciali, la quale deve operare con il concorso permanente dei singoli consigli comunali e la più ampia partecipazione popolare. Per evitare nuovi apparati burocratici, l'assemblea comprensoriale dovrà, per quanto necessario ai fini dell'elaborazione dei programmi e dei

LEGISLATURA VII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

piani, avvalersi del personale e delle strutture dei Comuni e delle Province, nonchè della collaborazione di esperti od organismi tecnici designati dalle amministrazioni interessate. Per quanto concerne invece l'attuazione dei programmi e dei piani è da rilevare che il loro carattere globale comporterà naturalmente impegni d'intervento da parte di vari enti a seconda delle rispettive competenze (Stato, Regioni, Province, Comuni): è ovvio però che, in base ai principi costituzionali del massimo decentramento dello Stato alle Regioni e da queste agli enti locali, essi dovranno normalmente essere delegati alle amministrazioni locali e in particolare a quelle comunali. Queste, a loro volta, attueranno i provvedimenti secondo

le rispettive competenze, proprie o delegate, realizzando, per quanto necessario, forme di collaborazione e di associazione tra loro, variamente articolate a seconda delle concrete esigenze connesse alle diverse interrelazioni esistenti tra le varie comunità locali. Si è voluto tuttavia sottolineare, con l'ultimo comma dell'articolo 10, che le amministrazioni locali, ove lo ritengano opportuno ai fini della programmazione comprensoriale (elaborazione dei programmi e piani e attuazione dei medesimi relativamente a funzioni e servizi di effettiva dimensione comprensoriale), possono dar vita all'associazione consortile dei comuni a fini generali, prevista dal secondo comma dell'articolo 2, con la partecipazione delle Province.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

Il titolo IV del testo unico della legge comunale e provinciale, approvato con regio decreto 3 marzo 1934, n. 383, è abrogato.

Art. 2.

I Comuni hanno la facoltà di riunirsi in associazione consortile fra loro per provvedere all'esercizio di determinate funzioni, proprie o ad essi delegate, o all'esecuzione di opere o alla gestione di servizi di comune interesse, singoli o raggruppati per settori organici di materie.

L'associazione consortile di più Comuni contigui può effettuarsi anche a fini generali allo scopo di agevolare un più organico intervento nello sviluppo della zona e di coordinare, a tale scopo, l'esercizio delle loro funzioni.

Le Regioni stabiliscono, con legge, norme e misure per promuovere e sostenere le as-

LEGISLATURA VII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

sociazioni consortili di cui ai precedenti commi.

Art. 3.

La costituzione delle associazioni consortili previste dai commi primo e secondo dell'articolo precedente si effettua mediante deliberazione adottata dai consigli comunali interessati, che approva il relativo statuto.

L'associazione consortile si intende costituita, senza altra formalità, allorchè le deliberazioni di cui al precedente comma siano divenute esecutive in seguito al controllo del competente comitato dell'organo regionale di controllo.

Art. 4.

Lo statuto dell'associazione consortile determina le finalità e i compiti cui si intende provvedere con l'associazione; la sede; la costituzione degli organi che la rappresentano e l'amministrano; il numero dei rappresentati di ciascun Comune nell'assemblea consortile da eleggersi dai consigli comunali, nel proprio seno, in modo da garantire comunque la rappresentanza dei gruppi politici presenti nei consigli stessi in rapporto alla loro consistenza; i rapporti finanziari o di altro ordine che ne conseguono; le modalità per nuove adesioni o per recessi dall'associazione e ogni altra norma necessaria all'organizzazione e al proficuo funzionamento dell'associazione consortile.

Art. 5.

Le associazioni consortili esercitano i poteri relativi ai compiti determinati dallo statuto e hanno la capacità di compiere tutti gli atti e i negozi giuridici necessari per il raggiungimento dei propri fini e di stare in giudizio per le azioni che ne conseguono.

Esse operano sotto l'indirizzo dei Comuni associati nelle forme e nei modi stabiliti dallo statuto, il quale determina anche le modalità per assicurare il permanente corso dei singoli Comuni alla formazione dei principali atti dell'associazione consortile, mediante l'invio degli ordini del giorno del-

LEGISLATURA VII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

l'assemblea consortile ai Comuni associati ai fini del preventivo dibattito nei consigli comunali, la possibilità per i Comuni associati di richiedere all'assemblea consortile il riesame di determinati atti dell'associazione, le conferenze periodiche dei consigli comunali per discutere sull'attività dell'associazione e altre forme di concorso ritenute opportune, nonchè le modalità per garantire la più ampia partecipazione popolare.

Art. 6.

Le Province svolgono attività di promozione, di assistenza e sostegno delle forme di cooperazione e di associazione tra i Comuni. D'intesa con i Comuni interessati, possono altresì partecipare alle associazioni consortili dei Comuni demandando alle stesse loro funzioni.

Art. 7.

Le associazioni consortili si avvalgono di norma dell'opera del personale dipendente dei Comuni associati, nonchè di personale comandato dalle Regioni e dalle Province.

Art. 8.

I controlli sulle associazioni consortili sono esercitati dal comitato dell'organo regionale di controllo competente in relazione alla sede dell'associazione.

Si intende escluso ogni altro controllo da qualsiasi altro organo e sotto qualsiasi altra forma esercitato.

Art. 9.

Le Regioni emanano norme per la programmazione economica e territoriale comprensoriale e l'attuazione dei programmi territoriali.

A tal fine le leggi regionali determinano i criteri per la delimitazione dei comprensori, da effettuarsi dalla Regione d'intesa con i Comuni e le Province, e per le procedure di formazione ed attuazione dei relativi pro-

grammi e piani di sviluppo da parte dei Comuni del comprensorio, aggregati tra loro con la partecipazione delle Province, tenuto conto dei criteri previsti dagli articoli 5, 6, 7 e 8 della legge sulle comunità montane 3 dicembre 1971, n. 1102.

Art. 10.

Il programma globale di sviluppo economico e territoriale del comprensorio e i programmi settoriali sono deliberati dall'assemblea comprensoriale costituita dai sindaci dei Comuni del comprensorio e da un congruo numero di rappresentanti dei gruppi consiliari determinati da norme regionali che devono ispirarsi a criteri di rappresentatività democratica.

Le leggi regionali stabiliscono anche le forme di concorso e di rappresentanza delle Province nell'assemblea comprensoriale.

L'assemblea si avvale, per quanto necessario, del personale e delle strutture dei Comuni e delle Province, nonché dell'eventuale collaborazione di esperti ed organismi tecnici.

I programmi e i piani comprensoriali sono formati e definiti con il concorso dei singoli consigli comunali e la più ampia partecipazione popolare e sono rimessi all'esame del consiglio regionale che formula le eventuali osservazioni.

Per l'attuazione del programma le amministrazioni locali adottano i provvedimenti che ad esse competono e quelli che ad esse sono delegati in base ai principi del più ampio decentramento.

Ove l'assemblea comprensoriale ritenga di promuovere, ai fini del piano comprensoriale, l'associazione delle amministrazioni locali interessate, si applicano le norme previste per l'associazione consortile dei Comuni a fini generali, di cui al secondo comma dell'articolo 2, con la partecipazione delle Province.