

# SENATO DELLA REPUBBLICA

VIII LEGISLATURA

(N. 2007)

## DISEGNO DI LEGGE

presentato dal Ministro dell'Interno

(ROGNONI)

di concerto col Ministro di Grazia e Giustizia

(DARIDA)

col Ministro delle Finanze

(FORMICA)

col Ministro del Tesoro

(ANDREATTA)

col Ministro del Bilancio e della Programmazione Economica

(LA MALFA)

e col Ministro per gli Affari Regionali

(ANIASI)

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 4 AGOSTO 1982

Ordinamento delle autonomie locali

ONOREVOLI SENATORI. — La vigente disciplina in materia di ordinamento comunale e provinciale trae origine dalla legge 20 marzo 1865, n. 2248, sulla unificazione amministrativa del Regno, e si basa essenzialmente sui noti testi unici del 4 febbraio 1915, n. 148, e del 3 marzo 1934, n. 383.

Detti testi, pur rispecchiando una superata concezione dei rapporti pubblici, continuano a disciplinare tuttora l'assetto degli enti locali nell'ambito di un nuovo ordinamento costituzionale fondato sull'affermazione delle libertà civili e democratiche.

La Costituzione, infatti, in armonia con la mutata realtà politico-sociale del Paese, pone, fra i principi fondamentali ispiratori delle strutture e dell'azione dello Stato, il riconoscimento e la promozione delle autonomie locali (art. 5), configurando i comuni e le province (nonchè le Regioni) quali parti coesenziali nelle quali pluralisticamente si articola e si caratterizza il corpo uno ed indivisibile della Repubblica.

Non sono mancati tentativi di adeguamento della legislazione comunale e provinciale ai nuovi principi costituzionali. Tra i più significativi vi sono da ricordare la legge 9 giugno 1947, n. 530, per quanto riguarda la stipulazione di contratti e la vigilanza e la tutela sui comuni e le province; la legge 10 febbraio 1953, n. 62, sulla costituzione ed il funzionamento degli organi regionali di controllo; le norme dettate con i decreti legislativi emanati in attuazione della legge 11 marzo 1953, n. 150, contenente la delega al Governo per l'attribuzione di funzioni di interesse esclusivamente locale alle province ed ai comuni e per l'attuazione del decentramento amministrativo; la legge 8 aprile 1976, n. 278, sul decentramento e sulla partecipazione dei cittadini nell'amministrazione del comune; il decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616, in attuazione della delega di cui all'articolo 1 della legge 22 luglio 1975, n. 382; nonché i numerosissimi provvedimenti concernenti, com'è noto, gli organici degli enti locali e la finanza locale.

Peraltro, tali interventi legislativi hanno per lo più avuto carattere settoriale e non

del tutto armonico, mentre è stata sempre più avvertita la necessità di procedere ad una radicale riforma dell'assetto normativo della materia, che desse concreta attuazione ai precetti costituzionali, tenendo conto dei più avanzati indirizzi di politica legislativa e dell'evoluzione del pensiero dottrinale in tema di organizzazione e di sviluppo delle collettività locali, nonché di realizzazione dei principi di autonomia.

Una visione adeguata degli istituti autonomistici, pertanto, non può non avvertire le esigenze più sentite dei nostri tempi e, senza trascurare gli aspetti giuridico-amministrativi, cogliere soprattutto il preminente rilievo politico, sociale ed economico del problema.

Ciò premesso, il presente disegno di legge, intende ispirarsi ai seguenti principi fondamentali:

1) definizione della posizione istituzionale dei comuni e delle province quali enti autonomi e articolazioni democratiche della Repubblica concorrenti unitamente alle Regioni alla realizzazione di fini costituzionali;

2) posizione di un governo locale come sistema aperto, non staticamente fissato in un sovrapporsi di competenze, ma dinamicamente posto in un processo circolare che si realizza attraverso le deleghe, la programmazione e la partecipazione degli enti;

3) determinazione delle funzioni dei comuni e delle province, in una moderna e realistica concezione della dinamica evolutiva dei bisogni collettivi e delle istanze di intervento pubblico che vi sono connesse e che si vanno accentuando in vista non tanto e non solo delle esigenze di mero ordine giuridico, quanto, segnatamente, di miglioramento e di sviluppo dell'assetto socio-economico delle popolazioni locali.

In tale contesto, da una parte la sfera di competenza del comune — ferme restando le tradizionali ed insopprimibili funzioni relative alle esigenze di base di ogni società organizzata — si arricchisce di contenuti che consentono all'ente di inserirsi attivamente nel processo di sviluppo, con iniziative dirette o con interventi promozionali, dall'altra le attribuzioni della provincia affer-

mano il ruolo programmatico e di raccordo di detto ente come più valido livello decisionale intermedio per il soddisfacimento di esigenze pubbliche di più vasto interesse o ambito e — se si vuole — di dimensioni comprensoriali;

4) individuazione di modelli differenziati per il governo locale, superando definitivamente il consolidato principio della uniformità, che ha caratterizzato per un secolo la legislazione in tema di poteri locali;

5) previsione, quale particolare « tipizzazione » della provincia ordinaria, della provincia « metropolitana », deputata a far fronte ai complessi problemi socio-economici-territoriali emergenti in determinate aree metropolitane, in cui i fenomeni dell'urbanesimo, del pendolarismo e dello sviluppo — non sempre programmato — dei servizi pubblici ha creato l'esigenza di una diversa e più omogenea aggregazione sia sul piano della programmazione che degli interventi da effettuare sul territorio;

6) riconoscimento, come uno dei principali attributi della stessa autonomia, della potestà statutaria dei comuni e delle province per tutto quanto concerne la composizione degli organi, le loro attribuzioni e i loro rapporti, i modi di partecipazione popolare e in genere le norme fondamentali per il funzionamento dell'ente e per l'organizzazione dei servizi pubblici locali;

7) organizzazione del governo locale, oltrechè sul principio dell'autonomia statutaria, sulla utilizzazione, da parte di comuni, di forme collaborative idonee a rendere l'attività degli enti più rispondente alle loro dimensioni territoriali e alle esigenze socio-economiche delle popolazioni amministrare, sia sul piano funzionale, tramite convenzioni o deleghe alle aziende speciali costituite dalle province, sia sul piano della ricomposizione a livello istituzionale, tramite le associazioni intercomunali, propedeutiche alla fusione dei cosiddetti microcomuni;

8) accentuazione della potestà regolamentare nelle materie nelle quali i comuni e le province svolgono funzioni proprie e, in particolare, attribuzione di autonomi poteri regolamentari — nell'osservanza di ta-

luni principi fondamentali stabiliti dalla legge — per quanto concerne la loro interna organizzazione e le procedure e le modalità per il funzionamento degli organi degli enti e delle istituzioni dipendenti dal comune o dalla provincia;

9) qualificazione della competenza deliberativa dei consigli entro la più stretta cerchia degli atti di fondamentale importanza, con conseguente ampliamento della sfera di attribuzioni della giunta e accentuazione dei poteri di indirizzo, di coordinamento e di vigilanza dell'organo consiliare nei riguardi dell'attività della giunta medesima;

10) attenuazione del controllo preventivo sugli atti limitato solo a quelli fondamentali della vita dell'ente e introduzione del controllo successivo;

11) puntualizzazione e specificazione, come necessario corollario dell'ampiezza dell'autonomia locale, della responsabilità sia dell'ente che dei suoi amministratori ed impiegati, ai sensi dell'articolo 28 della Costituzione, per i danni arrecati a terzi con atti e comportamenti illeciti, sia ancora degli amministratori e degli impiegati verso l'ente stesso;

12) predisposizione di appositi strumenti che consentano di assicurare il corretto ed equilibrato rapporto tra i molteplici soggetti pubblici (Stato-Regioni-enti locali) le cui attività concorrono, pur nella loro autonomia e diversità, a formare l'azione unitaria dello Stato-ordinamento. In tale contesto vengono puntualizzati i rapporti fra governo locale e centrale, nonchè fra Regioni — la cui autonomia politica si esprime attraverso l'esercizio del potere normativo e di quello di programmazione — e gli enti locali, per adeguarli, attraverso la determinazione dei contenuti, dei limiti e delle modalità di esercizio delle rispettive funzioni, alle esigenze di una società fortemente caratterizzata da processi di sviluppo culturale, economico e sociale.

Titolo I (*Il governo locale*). — È ripartito in sei Capi che prevedono rispettivamente alcuni principi generali, la posizione istituzionale e le funzioni dei comuni e delle pro-

vince, le province metropolitane e gli organi di governo e le disposizioni comuni ai due enti.

Capo I (*Principi generali*) - Artt. 1-4. — Nell'intento di dare piena e concreta attuazione ai principi costituzionali contenuti negli articoli 5, 114, 117, 118, 128, 130 e 133 della Costituzione, il progetto recepisce la pressante esigenza di una ridefinizione del ruolo degli enti locali in rapporto ai processi culturali, politici, legislativi che investono la costruzione di un impianto istituzionale dello Stato, realmente fondato sul decentramento regionale ed autonomistico. Si vuole cioè dar corpo al ruolo che le autonomie locali sono chiamate a svolgere per il rinnovamento economico, sociale e politico del Paese, innovando profondamente funzioni, poteri, mezzi e rapporti con gli altri livelli di governo, in modo da risultare chiaramente evidenziato il « rilievo nazionale » delle istituzioni autonomistiche di base, come momento essenziale del nuovo modo di essere e di operare delle Regioni e dello Stato.

Il disegno di legge, conseguentemente, poggia su un presupposto fondamentale, e cioè su un ordinamento locale, territorialmente distinto in comuni e province, di diretta investitura popolare, al di sotto e al di sopra dei quali non è consentito creare altri livelli di governo locale, senza escludere ulteriori articolazioni nel decentramento urbano, mediante, ad esempio, l'istituzione di circoscrizioni nei casi previsti dalla legge, o in forme collaborative che realizzino schemi organizzativi meglio appropriati per gli enti locali, sia sul piano sistematico-istituzionale che operativo.

Ai comuni e alle province, in armonia ai principi sanciti nella Costituzione, è riconosciuto il rango di enti autonomi i quali, come articolazioni democratiche della Repubblica, partecipano all'attuazione degli obiettivi costituzionali rivolti alla promozione morale, civile, culturale, sociale ed economica dei cittadini, anche informando la loro azione al metodo della programmazione e quali strumenti delle deleghe statali e regionali.

Viene, altresì, riconosciuta agli enti stessi l'autonomia finanziaria nel rispetto del principio costituzionale del coordinamento generale della finanza pubblica.

Capo II (*Il comune*) - Artt. 5-9. — Il progetto riafferma il ruolo primario del comune, come ente di base della Repubblica, preposto alla rappresentanza ed esponenzialità degli interessi generali della comunità locale, al quale sono attribuite rilevanti e incisive funzioni di amministrazione attiva, tali da assicurare la cura diretta e immediata dei servizi, specie di carattere personale, necessari alla collettività amministrata.

Le funzioni dei comuni vengono raggruppate nei tre settori organici, già individuati dal noto decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1977, e precisamente: i servizi sociali e culturali (art. 7), l'assetto e l'utilizzazione del territorio (art. 8) e lo sviluppo economico (art. 9).

Capo III (*La provincia*) - Artt. 10-11. — Particolare attenzione è dedicata al ruolo della provincia, configurata come ente intermedio, con competenze — o dirette o di concorso — programmatiche nel territorio, in un contesto che consente di individuare, in un ambito territoriale ridefinito secondo più adeguati parametri, l'area idonea per la programmazione economico-sociale-territoriale a livello provinciale, e quindi il naturale raccordo tra la Regione, ente programmatore per eccellenza, e il comune, ente di amministrazione attiva per naturale vocazione; senza escludere il conferimento di compiti gestionali, strumentali a quelli di programmazione ovvero di dimensioni non riconducibili al livello comunale, la cui gestione potrà essere assicurata anche tramite apposite aziende speciali.

Capo IV (*Province metropolitane*) - Articoli 12-17. — Si è inteso risolvere il problema delle aree metropolitane prevedendo, accanto alla figura della provincia ordinaria, la provincia « metropolitana », alla quale, oltre le funzioni proprie della provincia, sono attribuite le funzioni spettanti ai comuni in materia di assetto e utilizzazione del

territorio e di organizzazione e prestazione dei servizi che più direttamente vi sono connessi.

Tra gli altri moduli organizzatori proposti (comune metropolitano, comunità metropolitana), si è optato per la provincia metropolitana, che consente, anche sul piano della correttezza costituzionale, di inserire l'istituzione delle aree metropolitane nell'ambito del « genere » provincia, evitando in tal modo che le stesse diano luogo a una eccezione rispetto ai livelli di governo locale previsti dall'ordinamento costituzionale.

Sono considerate aree metropolitane le zone del territorio nazionale che abbiano una popolazione residente di almeno 1.000.000 di abitanti e che siano formate da comuni (i cosiddetti comuni « cintura »), i cui centri urbani contigui abbiano rapporti di integrazione economico-sociale con un comune di almeno 400.000 abitanti; sono comunque riconosciute a tutti gli effetti quali aree metropolitane quelle di Roma, Milano, Napoli, Torino e Genova.

La costituzione, in dette aree, delle « province metropolitane » e la conseguente ridefinizione dei residui ambiti territoriali sono demandate, nel primo caso, alla legge della Repubblica, nel secondo a un decreto delegato.

Con la previsione delle province metropolitane si è voluto procedere anche allo snellimento delle sottostanti circoscrizioni comunali affidando alla Regione il compito di suddividere il territorio delle province metropolitane con criteri di omogeneità territoriale socio-economica in comuni con popolazione non inferiore a 50.000 abitanti e non superiore a 200.000.

Per ovvie ragioni di semplificazione è stato inoltre stabilito che con l'insediamento dei comuni dell'area metropolitana verranno soppressi i preesistenti organi di decentramento sub-comunale.

Capo V (*Organi di governo*) - Artt. 18-28. — Innovazione di rilievo è quella del capovolgimento del principio oggi vigente della competenza generale del consiglio comunale rispetto a quella della giunta.

L'articolo 20 riserva, infatti, esclusivamente, al consiglio, quale organo di indiriz-

zo politico-amministrativo dell'ente, gli affari più importanti (statuto, programmi, bilanci pluriennali, piani territoriali urbanistici...), lasciando all'autonomia statutaria dell'ente stesso di ripartire tutte le altre attribuzioni tra il consiglio medesimo, la giunta, il sindaco e gli organi del comune, anche burocratici (consigli circoscrizionali, commissioni consiliari, ecc.).

La giunta, poi, viene configurata come l'organo esecutivo dell'ente con funzioni anche di propulsione e di preparazione dell'attività del consiglio.

Vengono, altresì, dettate norme per una più puntuale disciplina delle attribuzioni del presidente della provincia e del sindaco, della composizione ed elezione degli organi degli enti locali, e in tema di revoca, sospensione e decadenza degli amministratori degli enti stessi.

Capo VI (*Disposizioni comuni*) - Artt. 29-35. — Sono raggruppate in questo Capo disposizioni che riguardano sia i comuni che le province e che nella gran parte innovano o puntualizzano la normativa.

Nell'articolo 29 viene riconosciuta ai comuni e alle province l'autonomia statutaria come strumento giuridico idoneo a consentire adeguamenti alle diverse situazioni locali, per quanto concerne l'organizzazione, le competenze e il funzionamento degli organi, l'assetto dei servizi e degli uffici, la partecipazione popolare; viene prevista tra l'altro, per i comuni con popolazione superiore ai 400 mila abitanti e per le province metropolitane, la possibilità di istituire un organo nuovo: il presidente del consiglio comunale e provinciale con le sole funzioni di direzione dei lavori consiliari.

Si è così inteso superare il vigente regime di uniformità e di eguaglianza formale, prescegliendo, tra le opzioni ipotizzabili, la libertà statutaria sia in quanto più facilmente realizzabile rispetto alla tipizzazione degli ordinamenti locali secondo caratteristiche demografiche (comuni urbani e rurali) o economiche (comuni agricoli, turistici, ecc.) o topografiche (comuni montani, ecc.), sia perchè più aderente all'« autonomia » locale e nello stesso tempo più idonea a conseguire, attraverso positive differenziazioni, i pre-

supposti per una eguaglianza sostanziale di tutti gli enti.

Particolare attenzione è stata dedicata alla questione relativa al procedimento di formazione degli statuti comunali e provinciali.

Data l'importanza che assume lo statuto ai fini della disciplina organizzativa della amministrazione locale, l'articolo 29 richiede che esso sia approvato con una maggioranza qualificata, che sia pubblicato nel *Bollettino ufficiale* della Regione e affisso all'albo pretorio per trenta giorni consecutivi. Si è previsto anche di istituire un particolare archivio presso il Ministero dell'interno per la conservazione di tali statuti.

L'articolo 31 è dedicato alla potestà regolamentare degli enti, che, nell'ambito di principi fondamentali stabiliti per legge, viene puntualizzata ed ampliata per quanto concerne le funzioni proprie e, in particolare, l'organizzazione interna, le procedure e le modalità del funzionamento degli organi.

In corrispondenza alla definizione delle funzioni dei comuni e delle province, viene adeguata l'area di competenza di detti enti in materia di polizia amministrativa (articolo 32).

Vengono, quindi, dettate norme per assicurare la pubblicità degli atti degli enti locali e il diritto del cittadino all'informazione (articoli 33-34).

In un'ottica che riconosce nel pluralismo il supporto logico delle autonomie, considerate come necessari strumenti di espansione delle libertà civili, l'articolo 35 prevede varie forme di partecipazione popolare all'amministrazione dei comuni e delle province (iniziativa popolare, *referendum*...).

Titolo II (*Forme associative e di cooperazione*) - Artt. 36-44. — Le norme del presente titolo disciplinano nuovi strumenti di collaborazione tra gli enti locali, e in specie fra i comuni, che consentano da una parte agli enti stessi di estendere la loro azione anche oltre il proprio ambito territoriale e di adattarsi alle concrete esigenze determinate dal continuo evolversi della realtà economico-sociale in un determinato territorio, dall'altra di provvedere a una risistemazione delle svariate forme associative in at-

to operanti e insistenti sullo stesso territorio, venendo così incontro a una esigenza di chiarezza e di riordino sistematico da più parti auspicati.

Il Capo I individua nell'associazione intercomunale una nuova forma di associazione fra i cosiddetti microcomuni che, senza creare nuovi livelli di governo locale, è intesa a esaltare la funzionalità delle amministrazioni locali attraverso un adattamento dinamico della sua organizzazione territoriale nell'ottica di una loro fusione in un unico comune (art. 36).

In quanto suggerita dall'opportunità di promuovere e maturare un processo di fusione tra i comuni minori (comuni « polvere »), l'associazione può essere costituita solo tra comuni contermini di una stessa provincia.

Le associazioni sono approvate con provvedimento amministrativo della Regione e sono organizzate in conformità a regolamenti approvati dai consigli comunali a maggioranza assoluta dei componenti (art. 36) e sono rette da assemblee composte in modo da assicurare comunque la rappresentanza delle minoranze presenti nei consigli dei singoli comuni (art. 37).

Viene, poi, superata la tradizionale figura del consorzio ricorrendo, per lo svolgimento coordinato di servizi di ambito pluricomunale, alla delega ad aziende speciali costituite dalla provincia ai sensi dell'articolo 11, ultimo comma (art. 42), ovvero tramite le convenzioni che i comuni possono stipulare per far fronte in modo coordinato a esigenze inerenti a competenze particolari, quali gli acquisti e le forniture, l'informazione tecnica, l'addestramento del personale; per disciplinare lo svolgimento di servizi gestiti da un solo comune o da terzi e destinati unitariamente alle rispettive comunità; per realizzare l'esercizio congiunto di servizi o utilizzare congiuntamente beni singoli o patrimoni (art. 41).

Le predette convenzioni, alle quali possono partecipare oltre ai comuni anche altri enti pubblici, sono approvate da ciascun consiglio comunale e devono stabilire i fini, le forme di consultazione degli enti contraenti, i loro rapporti finanziari e i reciproci obblighi.

Il Capo II è dedicato ad una particolare forma associativa, e cioè la comunità montana, per la quale viene sostanzialmente confermata la normativa vigente con alcune precisazioni sulla natura e ruolo delle stesse (art. 43).

Si è ritenuto, con l'occasione, e sempre ai fini di semplificazione degli organismi cosiddetti intermedi, prevedere che i comuni facenti parte delle comunità montane possano conferire alle comunità stesse le funzioni attribuibili alle associazioni (art. 44).

**Titolo III (Del territorio) - Artt. 45-48. —** I primi tre articoli contengono i principi fondamentali ai quali le Regioni devono uniformarsi nell'esercizio della competenza legislativa ad esse spettanti in materia di istituzioni di nuovi comuni e di variazioni delle loro circoscrizioni e denominazioni ai sensi degli articoli 117 e 133, secondo comma, della Costituzione.

In particolare la normativa quadro proposta è rivolta ad assicurare che la costituzione di nuovi comuni, comunque essa si realizzi, cioè attraverso l'elevazione di una frazione a comune autonomo, o per incorporazione di un comune in un altro, o per fusione di più comuni preesistenti, risponda a criteri di funzionalità e democraticità: a tal fine, si richiede, da un lato, che il nuovo comune costituisca una unità amministrativa omogenea, abbia una conveniente dimensione demografica ed un territorio senza soluzione di continuità, e dall'altro che le variazioni stesse siano confortate dal voto favorevole della maggioranza degli elettori residenti nella località che forma oggetto della variazione.

Inoltre, per evitare la frantumazione dei comuni, si è ritenuto opportuno fissare il limite minimo di 5.000 abitanti (già peraltro contenuto nell'ultimo comma dell'articolo 16 del noto decreto del Presidente della Repubblica n. 616) sia per la popolazione del nuovo comune (a meno che questo non derivi da aggregazione di un comune ad un altro o da fusione di comuni esistenti) sia per la popolazione residua del comune o dei comuni di origine.

La legge regionale detterà le norme per disciplinare il potere di iniziativa riconosciu-

to in materia anche alle popolazioni e ai consigli comunali interessati.

**Titolo IV (Uffici e personale) - Artt. 49-54. —** Le disposizioni contenute nell'articolo 49 hanno carattere di norme di principio, rivolte soprattutto a rendere più efficiente e produttivo l'apparato organizzativo degli enti attraverso l'utilizzazione di nuove tecniche di lavoro, la semplificazione dei procedimenti e la mobilità del personale.

Per la regolamentazione dello stato giuridico e del trattamento economico del personale dipendente si è preferito un rinvio ai principi stabiliti dalle leggi dello Stato e agli accordi collettivi nazionali (art. 51), mentre si sono posti principi generali, garantistici, in tema di sanzioni disciplinari e loro applicazione (art. 52).

Una innovazione di rilievo concerne la composizione della commissione di disciplina, non più a carattere provinciale come nella vigente legislazione, ma da istituirsi in ogni ente e composta dal capo dell'amministrazione e da un suo delegato, dal segretario dell'ente e da un dipendente designato all'inizio di ogni anno dal personale dell'ente stesso secondo le modalità stabilite dal regolamento (art. 53).

Nessuna innovazione si è, invece, ritenuto di apportare in questa sede all'ufficio dei segretari comunali e provinciali, lo stato giuridico dei quali, l'ordinamento delle carriere e il trattamento economico saranno disciplinati dalle apposite leggi (art. 50).

**Titolo V (Controlli) — Capo I (Controllo sugli atti dei comuni e delle province) - Artt. 55-68. —** Ferma restando la primaria competenza dello Stato a disciplinare la materia, viene riconosciuto adeguato spazio ad un intervento normativo delle Regioni non solo per quanto riguarda il funzionamento degli organi di controllo, ma anche per attuare e integrare i precetti del presente disegno di legge concernenti il procedimento del controllo. Così il secondo comma dell'articolo 55 demanda alle Regioni di stabilire la forma di decentramento degli organi di controllo, la ripartizione delle loro competenze e i sistemi di collegamenti.

Per quanto concerne la composizione dei comitati (art. 56), in considerazione della indubbia confluenza nella funzione di controllo di interessi pubblici diversi e cioè delle Regioni, degli enti locali e dello Stato, si è ritenuto opportuno mantenere la struttura mista dell'organo, chiamando a parteciparvi componenti di estrazione regionale, locale e statale che assicurino la giusta prospettiva e valutazione degli interessi sopradetti.

La novità più significativa è rappresentata dall'inserimento nell'organo di due esperti di estrazione locale la cui designazione è affidata alle associazioni rappresentative dei comuni e delle province, così come nelle commissioni di controllo sugli atti delle Regioni sono presenti componenti di estrazione regionale. Viene comunque mantenuta la prevalenza dei componenti eletti dal consiglio regionale tra i quali è prescelto il presidente.

Assume, anche, particolare rilievo, al fine di assicurare una maggiore qualificazione professionale dei membri del cennato organo di controllo, la disposizione che prevede per i componenti di nomina regionale e per gli esperti di estrazione locale l'obbligatorietà del possesso di specifici requisiti di carattere professionale in materie giuridiche, economiche e finanziarie.

Allo scopo di dare maggiore espansione all'autonomia degli enti e nello stesso tempo di conseguire uno snellimento dell'attività di controllo, si è ritenuto di limitare il controllo preventivo di legittimità ai soli atti più rilevanti della vita dell'ente (art. 61).

Gli articoli 63-64, che disciplinano il controllo di merito nella forma dell'invito al riesame, possono anch'essi considerarsi innovativi limitando tale controllo a pochi atti fondamentali (bilanci, consuntivi, mutui, regolamenti, ecc.) in aderenza alle aspettative degli enti locali e nell'obiettivo convinimento della necessità di esaltare la capacità di autodeterminazione degli enti stessi, affrancandoli al massimo da ingerenze sui criteri di gestione da essi seguiti.

L'articolo 65 introduce — a norma di chiusura — il controllo, eventuale, successivo di legittimità,

Capo II (*Controllo sugli organi*) - Articoli 69-72. — Gli articoli in esame disciplinano, in armonia con quanto affermato dalla Corte costituzionale con sentenza n. 164 del 1972, il controllo degli organi, che viene mantenuto, quale potere di sovranità politica, allo Stato; in particolare è stato previsto che lo scioglimento dei consigli venga adottato previa deliberazione del Consiglio dei ministri e sentito il presidente della Giunta regionale. Sempre per quanto riguarda lo scioglimento dei consigli comunali e provinciali si è ritenuto di precisare meglio i motivi che possono condurre all'attuazione di tale provvedimento repressivo, e in particolare quelli di ordine pubblico, condizionandolo all'esistenza di un grave pericolo di turbativa.

Gli articoli 70-71 disciplinano la sospensione dei consigli comunali e provinciali e quella del sindaco dalle funzioni di ufficiale del governo.

Capo III (*Controllo sugli enti locali non territoriali*) - Art. 73. — Il controllo sugli enti locali non territoriali è stato modellato su quello previsto per i comuni e le province: pertanto il controllo sugli atti è stato demandato ai comitati regionali, mentre quello sugli organi è stato riservato allo Stato, per chiarezza e coerenza sistematica ordinamentale.

Titolo VI (*Rapporti tra Stato ed enti locali*) - Artt. 74-79. — Una legge-quadro sull'ordinamento dei comuni e delle province non può prescindere dalla posizione di norme rivolte a precisare il ruolo dello Stato nel settore e soprattutto non può non contenere disposizioni per assicurare il collegamento dello Stato con i predetti enti. Le realtà territoriali, infatti, per un verso, tendono sempre più ad uniformarsi sotto la spinta di un nuovo processo di culturizzazione tecnologica ed a perdere motivi profondi di diversità e, per altro verso, sono naturalmente condotte a collegarsi, attraverso numerosi reticoli, al centro statale, in vista delle stesse complessità di problemi che la investono.

Da ciò l'esigenza di strutturare l'Amministrazione statale in modo tale da renderla

idonea a svolgere in modo adeguato i nuovi compiti che essa è chiamata ad esercitare nel settore delle autonomie.

In tale spirito il progetto prevede che il Ministro dell'interno, nell'esercizio delle sue funzioni di organo responsabile della coerenza dell'azione amministrativa statale rispetto alle esigenze delle autonomie locali, possa avvalersi del contributo di esperienze e di idee fornito da tutte le parti interessate.

Viene infatti prevista la possibilità da parte del Ministro dell'interno, d'intesa con il Ministro per gli affari regionali, di promuovere periodiche conferenze di servizi, anche interministeriali, e incontri di lavoro con le associazioni degli enti locali (artt. 75-76).

Analogamente in periferia si prevede l'attribuzione al prefetto della responsabilità nella provincia del coordinamento delle funzioni amministrative degli organi statali con quelle svolte dagli enti locali al fine di assicurare il buon andamento dell'azione amministrativa nel suo complesso.

Per l'esercizio di tale funzione il prefetto potrà avvalersi delle proposte e delle valutazioni fornitegli da conferenze di servizi con gli amministratori locali e con i dirigenti degli ufficiali statali periferici (artt. 77-78).

L'articolo 79, infine, prevede la creazione di una « banca dati ».

È appena il caso, infatti, di ricordare che lo sviluppo della società industriale e la conseguente tecnicizzazione richiedono sempre più che le autorità di governo, a qualsiasi livello agiscano, possano disporre di tutte le informazioni e i dati necessari per assolvere con piena cognizione ai ruoli decisionali che loro competono.

La « banca dati » dovrà essere strutturata in modo da consentire il collegamento diretto con gli enti locali, per la raccolta e lo scambio delle informazioni.

**Titolo VII (Rapporti tra Regioni ed enti locali) - Artt. 80-85.** — Nel far richiamo a precedenti disposizioni dell'articolato, che vedono la presenza della Regione, le norme di questo titolo intendono dettare specificatamente alcuni principi fondamentali a cui devono attenersi le relazioni fra le Regioni e gli enti locali.

Al riguardo si è ritenuto doveroso ispirarsi al dettato costituzionale che colloca le Regioni, i comuni e le province, nei rispettivi ambiti, su un piano di sostanziale parità configurandoli ugualmente parti della Repubblica (art. 114 della Costituzione), espressioni politico-istituzionali autonome delle collettività locali, con poteri di generale rappresentanza degli interessi localizzati nel proprio territorio.

Si sono, quindi, configurate relazioni tali da salvaguardare le rispettive autonomie degli enti e da collegarle tra loro in un rapporto di stretta collaborazione che rispetti, peraltro, i relativi ambiti di competenza.

Viene, pertanto, previsto dall'articolo 80 che alla Regione, in armonia con gli indirizzi della programmazione nazionale e con la partecipazione dei comuni e delle province, spetta individuare gli obiettivi della programmazione regionale territoriale ed economico-sociale.

Di notevole rilievo gli articoli 84 e 85 che conferiscono alle Regioni la facoltà di erogare contributi finanziari per favorire la fusione dei comuni e la costituzione di associazioni intercomunali nonchè per promuovere o potenziare strutture degli enti locali di controllo della efficienza delle relative gestioni.

**Titolo VIII (Responsabilità) - Artt. 86-97.** — Le norme contenute in questo titolo puntualizzano gli aspetti sostanziali e processuali del problema relativo alle responsabilità dell'ente locale e dei suoi amministratori ed impiegati per i danni arrecati a terzi, nonchè degli amministratori e degli impiegati verso l'ente stesso.

Le disposizioni proposte tendono a realizzare, in maniera più adeguata, il rispetto al dettato dell'articolo 28 della Costituzione e si pongono come corollario della nuova latitudine riconosciuta all'autonomia comunale.

Esse, inoltre, mirano ad armonizzare il regime giuridico della responsabilità degli amministratori e dei dipendenti degli enti locali con quello riguardante i dipendenti statali, al fine di superare quelle ingiustificate disparità di trattamento che ancora sussistono.

Tra le disposizioni maggiormente innovative si evidenziano quelle contenute negli articoli 86 e 87, che configurano la diretta responsabilità dell'ente per un danno ingiusto, cioè lesivo di diritti, arrecato ad un terzo da un amministratore o un dipendente quando il danno derivi da atti o comportamenti illeciti, ovvero dalla omissione o dal ritardo ingiustificato di atti od operazioni alla cui emanazione l'amministrazione è tenuta.

La responsabilità dell'ente ovviamente è esclusa quando il fatto dannoso non sia stato commesso dall'agente durante il servizio o a causa di esso ovvero sia riferibile ad un comportamento doloso.

Gli articoli 88 e 89 riconducono poi la disciplina della responsabilità degli amministratori e dipendenti locali verso i terzi nonché verso le amministrazioni di appartenenza a quanto previsto, per gli stessi tipi di responsabilità, per i dipendenti civili dello Stato.

Per quanto riguarda, poi, l'esercizio dell'azione di responsabilità, l'articolo 90 ne conferisce la titolarità oltre che al procuratore generale della Corte dei conti anche al sindaco e al presidente della provincia.

Nell'articolo 91 sono, inoltre, previste per gli amministratori locali particolari fattispecie di responsabilità verso l'ente per atti attinenti alla gestione, sia per il danno effettivamente arrecato all'amministrazione sia per lo squilibrio economico-finanziario arrecato al bilancio.

La norma, in altri termini, intende colpire l'operato degli amministratori che provochi il cosiddetto sfondamento di bilancio anche se da questo non derivi un danno effettivo per l'ente. Il principio, tuttavia, è mitigato dalla disposizione contenuta nei commi secondo e terzo dell'articolo, che consentono una valutazione equitativa del danno derivante dallo sfondamento del bilancio nonché la possibilità di una sanatoria delle spese irregolarmente disposte attraverso una variazione di bilancio.

Disposizione innovativa di particolare rilievo appare, infine, quella contenuta nell'articolo 96 con la previsione della responsabilità dei componenti dei comitati di controllo nei confronti dell'amministrazione con-

trollata per i danni a questa arrecati in conseguenza dell'adozione di atti di controllo illeciti. Anche in tali ipotesi la titolarità dell'azione di responsabilità spetta al procuratore generale della Corte dei conti.

*Titolo IX (Disposizioni transitorie e finali) - I-X. —* Le disposizioni in esame sono intese a realizzare un graduale e ordinato passaggio dal vecchio al nuovo ordinamento, al fine di non creare pregiudizievoli contraccolpi alla normalità e correttezza della vita degli enti locali, soprattutto nei confronti dei cittadini amministrati.

In particolare vengono dettate norme volute: a disciplinare i tempi per l'adozione degli statuti e il meccanismo di scioglimento dei consigli in caso di inerzia da parte degli enti; a riordinare e risistemare, alla luce della nuova normativa, l'assetto delle forme associative (consorzi, organismi comprensoriali, comunità montane, unità sanitarie locali, enti dipendenti dalle Regioni...) in atto operanti, e ciò per la pressante esigenza di chiarezza e di semplificazione a livello istituzionale intermedio.

Vengono, quindi, previste apposite deleghe al Governo per: il riassetto delle circoscrizioni provinciali secondo criteri omogenei e in sintonia con le nuove norme dettate in materia di province; la determinazione specifica ed organica delle funzioni dei comuni e delle province; l'emanazione di un testo unico contenente tutte le disposizioni concernenti l'ordinamento locale.

\* \* \*

In conclusione il disegno di legge è ispirato da motivi intesi ad esaltare, in coerenza con lo sviluppo della società civile e con il progresso della civiltà, i valori preminenti dell'autonomia, fattore essenziale dell'espansione delle civiche libertà, senza tralasciare l'adeguata considerazione delle esigenze di efficienza e funzionalità, quali elementi propulsivi per la migliore redditività della pubblica Amministrazione nel suo insieme.

Il tutto nell'unico intento di dare concreta attuazione al dettato costituzionale, così come è venuto maturandosi nel tempo e nella coscienza delle comunità locali.

**DISEGNO DI LEGGE****TITOLO I.****IL GOVERNO LOCALE****CAPO I****PRINCIPI GENERALI****Art. 1.**

*(Oggetto della legge)*

La presente legge, in attuazione degli articoli 5, 114, 118, 128, 130, 133 della Costituzione, determina l'ordinamento e le funzioni delle province e dei comuni nonché i principi fondamentali per l'esercizio delle funzioni spettanti allo Stato nei confronti delle autonomie locali, anche allo scopo di favorire la realizzazione di programmi di sviluppo socio-economico integrati sul piano nazionale e di garantire la utilizzazione ottimale delle risorse del Paese, nel quadro della unità ed indivisibilità della Repubblica.

All'attuazione dei principi di cui alla presente legge concorrono le Regioni, ai sensi dell'articolo 117, ultimo comma, della Costituzione, nonché le province ed i comuni, mediante l'esercizio dell'autonomia statutaria.

**Art. 2.**

*(Autonomia delle collettività territoriali)*

Le collettività territoriali, ordinate in comuni e province e nelle forme organizzative in cui questi enti si ripartiscono e compongono, sono autonome.

Fermi restando i poteri attribuiti allo Stato ed alla regione, i comuni e le province, quali articolazioni della Repubblica, partecipano all'attuazione dei compiti a questa assegnati, in particolare dagli articoli 2, 3 e 4 della Costituzione, e, a tali fini, determinano, nell'ambito dei piani statali e regionali, le linee dello sviluppo culturale, sociale ed economico delle rispettive collettività.

## Art. 3.

*(Autonomia finanziaria)*

I comuni e le province, nell'ambito di un sistema di finanza integrata, sono dotati di autonomia finanziaria, nel rispetto del principio costituzionale del coordinamento della finanza locale con la finanza regionale e la finanza statale.

I procedimenti di entrata e di spesa dei comuni e delle province sono regolati dal decreto del Presidente della Repubblica del 19 giugno 1979, n. 421, e dalle altre norme vigenti in materia.

Fino all'entrata in vigore della riforma della finanza locale restano salve le attribuzioni del Ministero delle finanze previste dagli articoli 102 e 151 del testo unico della legge comunale e provinciale approvato con regio decreto 3 marzo 1934, n. 383, dagli articoli 270 e 273 del testo unico per la finanza locale approvato con regio decreto 14 settembre 1931, n. 1175, e dall'articolo 27 della legge 20 marzo 1941, n. 366.

## Art. 4.

*(Programmazione e deleghe)*

I comuni e le province concorrono alla formazione ed attuazione dei programmi regionali; svolgono le proprie funzioni adottando ed eseguendo programmi annuali e pluriennali, in armonia con gli obiettivi nazionali e regionali della programmazione, che ne costituiscono il quadro di riferimento.

I comuni e le province esercitano altresì le funzioni amministrative che vengano loro delegate con legge della Repubblica o della regione.

## CAPO II

## IL COMUNE

## Art. 5.

*(Posizione istituzionale del comune)*

Il comune è l'ente territoriale di base della Repubblica, è preposto alla rappresentanza e alla cura degli interessi della

comunità locale, ne promuove lo sviluppo civile, sociale ed economico ed esercita in particolare le funzioni previste dai successivi articoli.

Art. 6.

*(Azione dei comuni)*

L'azione dei comuni si ispira al principio della partecipazione popolare alle scelte di politica amministrativa; favorisce lo sviluppo delle formazioni sociali nelle quali si realizza la persona umana e si basa sull'autonomia statutaria.

Essa si conforma, oltre che ai principi costituzionali dell'imparzialità e del buon andamento, al principio di pubblicità in ogni fase del procedimento, salve le deroghe previste dalla legge per la salvaguardia dei diritti fondamentali dei cittadini e della riservatezza necessaria al buon funzionamento della pubblica amministrazione.

Art. 7.

*(Funzioni dei comuni nel settore organico dei servizi sociali e culturali)*

Spetta al comune nell'ambito dei servizi sociali l'organizzazione e l'erogazione dei servizi personali concernenti:

- 1) l'assistenza sociale;
- 2) l'assistenza scolastica;
- 3) l'assistenza sanitaria e l'igiene pubblica.

Al comune, inoltre, spettano le funzioni amministrative ad esso attribuite dalla legge della Repubblica e concernenti:

- 1) la promozione di attività di prosa, musicali e cinematografiche;
- 2) la tutela e valorizzazione del patrimonio storico, librario, artistico, archeologico, monumentale, paleo-etnologico ed etnoantropologico;

3) la promozione delle attività culturali, con particolare riguardo ai musei, alle biblioteche e alle pinacoteche degli enti locali.

#### Art. 8.

*(Funzioni del comune nell'assetto e nella utilizzazione del territorio)*

Spettano al comune, nell'ambito dell'assetto e della utilizzazione del territorio, le funzioni concernenti:

1) la pianificazione urbanistica del territorio comunale e la disciplina edilizia;

2) la realizzazione e gestione delle infrastrutture e dei servizi pubblici relativi agli insediamenti abitativi o di preminente interesse della collettività, quali approvvigionamento idrico, fognature, nettezza urbana, illuminazione pubblica, cimiteri, matatoi, viabilità interna e foranea, trasporti urbani, pubbliche affissioni;

3) la circolazione e la segnaletica inerenti alla viabilità comunale;

4) la localizzazione degli interventi di edilizia residenziale pubblica, l'acquisizione delle aree, la conservazione e il recupero del patrimonio pubblico e privato, l'assegnazione di alloggi di edilizia residenziale pubblica;

5) i trasporti pubblici locali e la disciplina dei servizi di trasporto a noleggio e dei servizi di piazza;

6) la tutela e la valorizzazione della natura e dell'ambiente, ivi compresi i servizi e le infrastrutture a difesa dagli inquinamenti, nell'ambito dei piani regionali e provinciali;

7) interventi in occasione di calamità pubbliche;

8) edilizia scolastica e relativi servizi di gestione;

9) il controllo e la vigilanza sugli interventi pubblici e privati di trasformazione urbanistica ed edilizia del territorio comunale, salvo quanto riservato dalla legge della Repubblica alla competenza degli organi statali, regionali e provinciali.

## Art. 9.

*(Funzioni del comune nello sviluppo economico)*

Il comune concorre alla programmazione economica provinciale e regionale ed esercita le funzioni amministrative ad esso attribuite dalle leggi della Repubblica concernenti:

1) l'apprezzamento e la gestione di aree attrezzate per l'insediamento di attività produttive;

2) la disciplina delle attività commerciali, ivi comprese le fiere e i mercati e la redazione di piani per lo sviluppo del commercio locale;

3) la promozione di attività ricreative e sportive, la gestione di impianti e servizi complementari alle attività turistiche, i rifugi alpini, campeggi e altri servizi ricettivi extra-alberghieri;

4) l'assistenza e la tutela dei consumatori, la disciplina annonaria e la vigilanza dei prezzi amministrati;

5) la gestione dei patrimoni comunali e dei beni di uso civico.

## CAPO III

## LA PROVINCIA

## Art. 10.

*(Posizione istituzionale della provincia)*

La provincia è l'ente locale territoriale preposto alla cura degli interessi della comunità provinciale, di cui promuove lo sviluppo socio-economico attraverso la predisposizione di piani nel quadro della programmazione regionale.

## Art. 11.

*(Funzioni programmatiche della provincia)*

Spetta alla provincia concorrere alla formazione del piano regionale di sviluppo e adottare, in attuazione di questo, uno o più programmi pluriennali per gli interventi pub-

blici ai fini della promozione e del sostegno delle attività agricole, commerciali, artigiane e turistiche.

La provincia concorre, altresì, nell'ambito dell'assetto e della utilizzazione del territorio, alla formazione del piano territoriale regionale.

A tal fine la provincia esplica le funzioni concernenti:

1) la predisposizione e l'adozione del piano territoriale e di sviluppo socio-economico provinciale e la verifica della conformità degli strumenti urbanistici locali ai piani territoriali provinciali;

2) la predisposizione e l'adozione dei piani riguardanti i trasporti pubblici a carattere sovracomunale;

3) la caccia e la pesca nelle acque interne;

4) la difesa del suolo, la tutela delle risorse idriche, nonchè gli interventi di tutela e di valorizzazione della natura e dell'ambiente che riguardano il territorio di più comuni;

5) la raccolta e la elaborazione dei dati concernenti l'occupazione e la mobilità del lavoro nell'ambito provinciale.

Il piano provinciale territoriale e di sviluppo socio-economico indica in particolare le diverse destinazioni del territorio in relazione alla prevalente vocazione delle sue parti, le zone di sviluppo delle varie attività produttive anche con riferimento alla riconversione e ristrutturazione di attività industriali e commerciali, nonchè alla promozione delle attività agricole e zootecniche, le direttrici di espansione degli aggregati urbani e la conseguente distribuzione territoriale degli interventi di edilizia residenziale pubblica, la localizzazione dei parchi e delle riserve naturali al servizio di più agglomerati urbani, nonchè degli altri interventi previsti dal n. 4 del terzo comma.

La legge regionale stabilisce i contenuti minimi, le procedure di formazione e di approvazione, nonchè gli effetti del piano, assicurando la partecipazione dei comuni alla elaborazione di esso; stabilisce altresì i modi e i limiti delle verifiche di conformità di cui al n. 1 del terzo comma.

Nell'ambito degli obiettivi fissati dal piano e per la realizzazione degli interventi ad essi connessi che non siano di competenza comunale la provincia può procedere alla costituzione di aziende speciali da essa dipendenti.

#### CAPO IV

### PROVINCE METROPOLITANE

#### Art. 12.

##### *(Aree metropolitane)*

Si considerano aree metropolitane le zone del territorio nazionale con una popolazione residente non inferiore a 1.000.000 di abitanti, caratterizzate dalla aggregazione, intorno ad un comune di almeno 400.000 abitanti, di più comuni i cui centri urbani abbiano tra loro continuità di insediamenti e rapporti di integrazione in ordine alle attività economiche e ai servizi essenziali alla vita sociale.

Sono riconosciute a tutti gli effetti le aree metropolitane di Roma, Milano, Napoli, Torino e Genova.

#### Art. 13.

##### *(Costituzione di province metropolitane)*

Le aree metropolitane possono essere costituite in province metropolitane con legge della Repubblica, nel rispetto dell'articolo 133 della Costituzione.

Il Governo della Repubblica è tenuto, sentita la regione, alla costituzione e delimitazione delle province metropolitane di cui al secondo comma dell'articolo precedente nonché alla conseguente ridefinizione dei residui ambiti territoriali, a norma della III disposizione transitoria della presente legge.

#### Art. 14.

##### *(Funzioni delle province metropolitane)*

Alla provincia metropolitana sono attribuite, oltre alle funzioni conferite dalla presente legge alle province, quelle spettanti

ai comuni in materia di assetto e di utilizzazione del territorio nonchè l'organizzazione e la prestazione dei servizi che più direttamente vi sono connessi e che verranno individuati a norma del primo comma, lettera a), della IV disposizione transitoria.

Art. 15.

*(Norme applicabili alle province metropolitane)*

Si applicano alle province metropolitane, in quanto compatibili, le norme relative all'elezione degli organi, all'organizzazione e al funzionamento delle province previste dalla presente legge.

Art. 16.

*(Comuni dell'area metropolitana)*

Ciascuna provincia metropolitana si ripartisce in comuni. A tal fine, il suo territorio è suddiviso dalla regione con criteri di omogeneità territoriale e socio-economica nonchè di razionale utilizzazione dei servizi, in circoscrizioni comprendenti una popolazione residente non inferiore a 50.000 e non superiore a 200.000 abitanti, salvo che si tratti di far coincidere un comune con il territorio di un comune preesistente che non sia comune capoluogo.

Le disposizioni di cui al precedente comma si applicano anche alle successive modifiche alla delimitazione dei comuni dell'area metropolitana.

Art. 17.

*(Insediamento dei comuni dell'area metropolitana)*

Nei comuni dell'area metropolitana non possono essere istituiti gli organismi di decentramento comunali di cui alla legge 8 aprile 1976, n. 278.

Con l'insediamento degli organi dei comuni dell'area metropolitana cessano le funzioni degli organi dei preesistenti comuni e degli organismi di decentramento comunale già costituiti ai sensi della legge 8 aprile 1976, n. 278.

## CAPO V

## ORGANI DI GOVERNO

## Art. 18.

*(Organi del comune e della provincia)*

Sono organi di governo del comune: il consiglio, la giunta e il sindaco.

Sono organi di governo della provincia: il consiglio, la giunta e il presidente.

Sono organi di decentramento comunale i consigli circoscrizionali costituiti e regolati a norma della legge della Repubblica.

## Art. 19.

*(Elezione dei consigli comunali e provinciali. Posizione e trattamento dei consiglieri)*

L'elezione dei consigli comunali e provinciali, la loro durata in carica, il numero dei consiglieri, nonché la posizione giuridica e il trattamento economico e previdenziale degli stessi sono regolati dalla legge dello Stato.

Il trattamento economico, commisurato all'entità demografica del comune e della provincia, viene aggiornato periodicamente in relazione all'aumento della indennità integrativa speciale.

Spetterà inoltre ai consiglieri una indennità di presenza per ogni seduta cui abbiano effettivamente partecipato.

La legge dello Stato assicura altresì le condizioni per rendere effettivo il diritto di cui all'articolo 51, ultimo comma, della Costituzione.

I consiglieri entrano subito in carica all'atto della proclamazione ovvero, in caso di surrogazione, non appena adottata dal consiglio la relativa deliberazione.

## Art. 20.

*(Competenza dei consigli comunali e provinciali)*

Il consiglio è l'organo di indirizzo e di controllo politico-amministrativo dell'ente.

## LEGISLATURA VIII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Nell'ambito delle attribuzioni proprie di ciascun ente, spetta al consiglio deliberare:

a) lo statuto dell'ente, le piante organiche, lo stato giuridico ed il trattamento economico del personale, i regolamenti comunali e provinciali e quelli delle aziende e degli enti dipendenti;

b) i programmi ed i bilanci pluriennali, i conti consuntivi, i piani per lo sviluppo economico-sociale, i piani territoriali urbanistici e di settore e le direttive generali per la loro attuazione;

c) la costituzione e la modificazione di forme associative e di istituzioni dipendenti;

d) l'istituzione degli organismi di decentramento e la determinazione delle funzioni loro delegate;

e) l'assunzione diretta dei pubblici servizi e la partecipazione a società a prevalente capitale pubblico;

f) i tributi propri, le tariffe per la fruizione dei beni e dei servizi dell'ente;

g) gli indirizzi da osservare da parte degli enti dipendenti, sovvenzionati o sottoposti a vigilanza;

h) la contrazione dei mutui e l'emissione di prestiti obbligazionari;

i) le spese che impegnino i bilanci anche per gli esercizi successivi;

l) gli acquisti e le alienazioni di beni immobili.

Spetta altresì ai consigli:

1) nominare, designare o revocare gli amministratori delle unità di gestione, nonché degli enti ed organismi la cui nomina, designazione o revoca spetti all'ente;

2) elaborare ed approvare il regolamento interno per il proprio funzionamento.

Le deliberazioni in ordine agli argomenti di cui al presente articolo non possono essere adottate in via d'urgenza da altri organi dei comuni o delle province.

Lo statuto può riservare ai consigli altre competenze purchè rispondenti al ruolo di organo di indirizzo e di controllo politico-amministrativo ad essi spettante.

## Art. 21.

*(Composizione ed elezione delle giunte comunali e provinciali)*

La giunta comunale si compone del sindaco, che la presiede, e di un numero pari di assessori stabilito dallo statuto, non superiore ad 1/5 dei consiglieri assegnati, con arrotondamento per eccesso al fine di ottenere un numero pari.

La giunta provinciale si compone del presidente, che la presiede, e di un numero pari di assessori, stabilito dallo statuto, non superiore ad 1/5 dei consiglieri assegnati all'ente, con arrotondamento per eccesso al fine di ottenere un numero pari.

La giunta è eletta dal consiglio nel suo seno nella prima adunanza dopo l'elezione del sindaco o del presidente della provincia.

La relativa deliberazione consiliare è immediatamente esecutiva.

## Art. 22.

*(Durata in carica e dimissioni delle giunte comunali e provinciali)*

La giunta scade contemporaneamente al rispettivo consiglio e viene rinnovata integralmente quando, per dimissioni, abbia perduto oltre la metà dei propri componenti.

In ogni caso rimane in carica fino alla nomina della nuova giunta.

## Art. 23.

*(Competenze delle giunte comunali e provinciali)*

La giunta è l'organo propulsivo e di preparazione dell'attività del consiglio; ne attua gli indirizzi e le determinazioni e compie tutti gli atti di amministrazione che non siano riservati dalla legge o dallo statuto al consiglio, al sindaco o al presidente della provincia, e agli organismi del decentramento.

Essa riferisce annualmente al consiglio sulla propria attività nella prima seduta

consigliare successiva alla chiusura dell'esercizio.

Art. 24.

*(Elezioni del sindaco e del presidente della provincia)*

Il sindaco e il presidente della provincia sono eletti dal rispettivo consiglio nel suo seno, nella prima adunanza, subito dopo la verifica dei poteri e l'elezione del presidente del consiglio se previsto dallo statuto.

In caso di vacanza sopravvenuta l'elezione ha luogo nella prima adunanza del consiglio e comunque non oltre 30 giorni dal verificarsi della vacanza.

Le adunanze di cui ai commi precedenti sono presiedute dal consigliere anziano o dal presidente del consiglio ove istituito.

Le relative deliberazioni sono immediatamente esecutive.

Art. 25.

*(Sindaco e presidente della provincia)*

Il sindaco e il presidente della provincia rappresentano l'ente, convocano e presiedono la giunta, sovrintendono al funzionamento dei servizi e degli uffici e provvedono alla esecuzione degli atti.

Essi esercitano le funzioni loro attribuite dalle leggi, dai regolamenti e dallo statuto e dirigono, altresì, le funzioni delegate ai rispettivi enti.

Art. 26

*(Attribuzioni del sindaco come ufficiale del Governo)*

Il sindaco è nel comune ufficiale del Governo.

Il distintivo del sindaco è stabilito con decreto del Presidente della Repubblica su proposta del Ministro dell'interno.

Quale ufficiale del governo il sindaco nel rispetto delle disposizioni degli organi statali competenti:

a) provvede alla tenuta dei registri di stato civile e di popolazione ed agli adem-

pimenti demandatigli dalle leggi in materia elettorale, di leva militare e di statistica;

b) compie gli atti che negli interessi della pubblica sicurezza, della sanità e dell'igiene pubblica gli sono attribuiti dalle leggi e dai regolamenti;

c) vigila su tutto quanto possa interessare la sicurezza e l'ordine pubblico e ne informa il prefetto;

d) adotta, con atto motivato e nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico, provvedimenti contingibili ed urgenti in materia di sanità, edilizia e polizia locale indispensabili per prevenire ed eliminare gravi pericoli che minaccino la incolumità dei cittadini o della comunità amministrata e per la esecuzione dei relativi ordini può richiedere alle competenti autorità, ove occorra, l'assistenza della forza pubblica.

Se l'ordinanza è rivolta a persone determinate e queste non ottemperino all'ordine impartito, il sindaco può provvedere d'ufficio a spese degli interessati, senza pregiudizio dell'azione penale in cui fossero incorsi.

Chi sostituisce il sindaco esercita anche le funzioni di ufficiale del governo.

Ove il sindaco non provveda ad adottare i provvedimenti di cui alla precedente lettera d) e nei casi in cui siano interessati più comuni della provincia, il prefetto provvede con propria ordinanza o a mezzo di commissario.

Nell'ambito dei servizi di cui al presente articolo, le competenti autorità governative possono disporre ispezioni per accertare il regolare funzionamento dei servizi stessi nonchè per l'acquisizione di dati e notizie interessanti altri servizi di carattere generale.

#### Art. 27.

*(Revoca dei componenti della giunta)*

La giunta, il sindaco, il presidente della provincia, i singoli assessori possono essere revocati dalla carica con deliberazione del

consiglio approvata a maggioranza assoluta dai consiglieri in carica, su proposta motivata sottoscritta da almeno un quarto dei consiglieri assegnati. La proposta va notificata e non può essere discussa prima che siano decorsi dieci giorni.

La revoca della maggioranza dei componenti della giunta comporta la cessazione di quest'ultima. La giunta resta in carica fino alla nomina della nuova giunta.

Art. 28.

*(Sospensione e decadenza degli amministratori degli enti locali in dipendenza di procedimenti penali)*

I sindaci, i presidenti delle giunte provinciali, gli assessori comunali e provinciali, i presidenti ed i componenti degli organi esecutivi delle associazioni fra comuni sono sospesi dalle funzioni quando siano condannati, con sentenza anche se impugnata, ad una pena restrittiva della libertà personale della durata superiore a sei mesi per delitto commesso nella qualità di pubblico ufficiale, o con abuso dei poteri o con violazione dei doveri inerenti ad una pubblica funzione, o alla pena della reclusione di durata superiore ad un anno per qualsiasi delitto non colposo.

I predetti amministratori rimangono pure sospesi finchè dura lo stato detentivo quando contro di essi sia emesso ordine o mandato di cattura, o quando ne sia legittimato l'arresto per qualsiasi reato.

Gli amministratori che ricoprono talune delle cariche indicate nel primo comma decadono da esse di pieno diritto, quando siano stati condannati, con sentenza divenuta irrevocabile, alla pena della reclusione di durata superiore ad un anno.

L'autorità giudiziaria deve dare immediata comunicazione delle sentenze di condanna che comportino la sospensione e la decadenza ai sensi dei commi precedenti agli organi che hanno proceduto all'elezione, nonché agli uffici governativi che esercitano per legge il controllo sugli organi degli enti stessi.

## CAPO VI

## DISPOSIZIONI COMUNI

## Art. 29.

*(Statuti comunali e provinciali)*

I comuni e le province adottano il proprio statuto nei limiti e con l'osservanza delle norme stabilite con legge della Repubblica.

Gli statuti sono deliberati dai rispettivi consigli col voto favorevole dei due terzi dei consiglieri assegnati.

Qualora non venga raggiunta la suddetta maggioranza, la votazione va ripetuta in una successiva seduta da tenersi entro 30 giorni e lo statuto è approvato se riporta il voto favorevole della maggioranza assoluta dei consiglieri assegnati.

Dopo l'espletamento del controllo da parte del competente organo regionale, a norma dell'articolo 61 della presente legge, lo statuto deve essere pubblicato nel *Bollettino ufficiale* della regione, affisso all'albo pretorio dell'ente per 30 giorni consecutivi e inviato al Ministero dell'interno per essere inserito nella raccolta ufficiale degli statuti.

Le disposizioni di cui ai precedenti commi si applicano anche alle modifiche statutarie.

## Art. 30.

*(Contenuto degli statuti)*

Gli statuti disciplinano:

1) le norme fondamentali relative all'organizzazione, alla competenza e al funzionamento degli organi dell'ente ed in particolare:

a) l'eventuale istituzione nelle province metropolitane e nei comuni con popolazione superiore ai 400.000 abitanti del presidente del consiglio con funzioni di direzione dei lavori consiliari;

b) le modalità di elezione della giunta, del sindaco e del presidente della provincia;

c) l'esercizio delle funzioni vicarie del sindaco e del presidente della provincia;

d) l'eventuale istituzione di commissioni consiliari a fini preparatori delle deliberazioni del consiglio;

e) le modalità e i tempi di convocazione del consiglio, tutelando il diritto delle minoranze di ottenere, entro termini tassativi, la convocazione del consiglio;

f) i diritti di iniziativa e di controllo dei consiglieri;

g) l'eventuale riconoscimento dei gruppi consiliari e gli strumenti per l'espletamento delle loro funzioni;

h) l'esercizio del diritto di documentazione dei singoli consiglieri e dei gruppi consiliari, salvo le limitazioni previste dalla legge a tutela dei diritti fondamentali dei cittadini;

2) l'assetto dei servizi e degli uffici, prevedendo ove occorre:

a) l'istituzione e l'organizzazione degli uffici amministrativi per gruppi di funzioni omogenee;

b) l'istituzione e l'organizzazione di unità di gestione, preposte alla produzione di beni e servizi e dotate di autonomia funzionale ed operativa nell'ambito dei poteri di indirizzo e di controllo spettanti agli organi di governo dell'ente;

3) le forme di partecipazione dei gruppi, delle organizzazioni sociali, nonché dei singoli alla elaborazione delle scelte politico-amministrative dell'ente e al controllo sullo svolgimento delle funzioni e dei servizi, ai sensi del successivo articolo 33.

Lo statuto del comune prevede altresì l'eventuale istituzione di organismi di decentramento cui possano essere conferite competenze deliberative, anche ulteriori rispetto a quelle previste dall'articolo 13 della legge 8 aprile 1976, n. 278.

#### Art. 31.

*(Potestà regolamentare dei comuni e delle province)*

Nel rispetto delle leggi della Repubblica ed in armonia con le disposizioni dello statuto, il comune e la provincia adottano re-

golamenti per la disciplina delle rispettive funzioni e delle relative modalità di esplicazione, nonché regolamenti per l'organizzazione ed il funzionamento delle aziende e degli enti da essi dipendenti.

Spetta altresì ai comuni e alle province l'adozione di regolamenti nei quali, salva l'osservanza delle disposizioni previste dalla presente legge e dallo statuto, sono stabilite le norme per la validità delle adunanze del consiglio e delle relative deliberazioni; la disciplina dei casi di astensione dalle votazioni da parte dei consiglieri e dei segretari comunali interessati all'oggetto delle deliberazioni; i casi in cui è richiesta la segretezza delle adunanze e delle votazioni; le modalità per la proposta di elezione dei componenti della giunta; le norme per la decadenza dei consiglieri per mancata partecipazione alle adunanze; le norme relative all'esame delle proposte di deliberazioni, delle mozioni, delle interpellanze ed interrogazioni presentate dai consiglieri; le modalità per la ratifica di deliberazioni adottate in via d'urgenza con i poteri del consiglio.

#### Art. 32.

##### *(Funzioni di polizia amministrativa)*

Spettano ai comuni e alle province le funzioni di polizia amministrativa accessorie o complementari alle funzioni loro attribuite dalla presente legge. Restano ferme in ogni caso le funzioni di polizia amministrativa e di polizia locale, urbana e rurale già demandate ai comuni dalle leggi vigenti.

#### Art. 33.

##### *(Pubblicità e diritto d'informazione)*

La pubblicità degli atti del comune e della provincia è assicurata, anche in fase procedimentale, nei modi e nelle forme previste dallo statuto, con l'obbligo, in ogni caso, dell'affissione all'albo di quelli adottati, per un periodo non inferiore agli otto giorni dopo quello dell'adozione.

Gli statuti e i regolamenti comunali e provinciali, prima dell'entrata in vigore, sono pubblicati all'albo per trenta giorni consecutivi.

Ogni cittadino ha diritto ad ottenere copia degli atti del comune e della provincia secondo le modalità stabilite dallo statuto e fermo restando il pagamento delle spese a suo carico.

Il segretario del comune o della provincia è responsabile degli adempimenti previsti nel presente articolo.

#### Art. 34.

##### *(Notificazione degli atti)*

Le notificazioni degli atti dei comuni e delle province sono eseguite da dipendenti comunali o provinciali incaricati con formale provvedimento del sindaco o del presidente della provincia.

Gli incaricati sopraddetti, nello svolgimento delle relative mansioni, rivestono la qualifica di pubblico ufficiale e provvedono, secondo le norme del codice di procedura civile, alla notificazione degli atti propri dell'ente di appartenenza e di altri enti pubblici che ne facciano richiesta.

Gli atti concernenti singoli soggetti devono essere comunicati agli stessi in tempi congrui ed in forme che garantiscano la certezza della recezione.

#### Art. 35.

##### *(Partecipazione popolare)*

Al fine di promuovere, sviluppare e favorire la più ampia partecipazione di cittadini all'amministrazione locale, i comuni e le province promuovono le iniziative idonee e assicurano in ogni caso il diritto dei singoli di chiedere l'adozione di provvedimenti e di esporre comuni necessità.

I comuni, inoltre, stabiliscono le procedure per:

a) l'indizione di *referendum*, sia per la consultazione preventiva degli elettori in or-

dine a deliberazioni da adottare da parte degli organi di governo dell'ente, sia per l'abrogazione di deliberazioni già adottate;

b) il diritto di iniziativa popolare per provvedimenti di competenza del consiglio o della giunta;

c) la partecipazione dei cittadini alle attività di promozione e gestione nel campo dei servizi sociali e in particolare alle attività culturali nel rispetto del pluralismo, nonché adeguate forme di controllo da parte degli utenti sul funzionamento dei servizi locali.

Il *referendum* è indetto quando lo richiedano gli elettori dei comuni interessati, nel numero fissato dallo statuto; ovvero un numero non inferiore a un terzo dei consigli comunali o degli organismi di decentramento. Per i *referendum* comunali il numero degli elettori richiedenti non può essere inferiore a un decimo, nè superiore a un quinto.

Per lo svolgimento dei *referendum* si applicano i seguenti principi:

1) il *referendum* abrogativo non è ammesso per le deliberazioni relative ai bilanci, alla imposizione di tributi e all'assetto del territorio, nonché per le deliberazioni programmatiche;

2) il *referendum* non può essere indetto se sono trascorsi meno di sei mesi dal rinnovo del consiglio comunale o se la scadenza di tali organi sia prevista per una data anteriore al semestre;

3) il *referendum* non può essere indetto se entro l'anno hanno luogo consultazioni elettorali, con la partecipazione degli elettori del comune;

4) in ogni caso non possono essere adottate deliberazioni in contrasto con la determinazione di un *referendum* prima che sia trascorso un biennio dalla proclamazione dei risultati del *referendum* stesso.

Per le sanzioni penali si applicano le disposizioni previste dalle leggi vigenti in materia di *referendum* nazionali.

## TITOLO II.

**FORME ASSOCIATIVE  
E DI COOPERAZIONE**

## CAPO I

**FORME ASSOCIATIVE  
E DI COOPERAZIONE**

## Art. 36.

*(Associazioni intercomunali)*

I comuni contigui della stessa provincia aventi ciascuno popolazione inferiore a tremila abitanti possono costituire tra loro, per un periodo non superiore a dieci anni, un'associazione polifunzionale per la gestione congiunta di un complesso di funzioni, in vista della fusione in un unico comune.

Essa è deliberata dai consigli comunali interessati, unitamente al relativo regolamento, a maggioranza assoluta dei loro componenti.

Il regolamento dell'associazione stabilisce le attività e i servizi da gestire congiuntamente, le norme necessarie ai fini dello svolgimento delle stesse e le funzioni che residuano ai singoli comuni; determina la denominazione e la sede dell'associazione; regola i rapporti anche finanziari tra i comuni, e tra questi e l'associazione; detta norme per il recesso di un comune o per l'adesione di altri comuni, nonché per la composizione ed il funzionamento degli organi dell'associazione.

L'associazione dei comuni è approvata con provvedimento amministrativo della regione cui appartengono i comuni e sostituisce pienamente i comuni stessi nell'esercizio di tutti i poteri relativi alle competenze assegnate all'associazione stessa.

## Art. 37.

*(Organi dell'associazione dei comuni)*

Gli organi dell'associazione dei comuni sono costituiti dall'assemblea dell'associa-

zione, dal comitato esecutivo e dal presidente.

L'assemblea deve essere composta da membri dei consigli comunali interessati in modo da assicurare la presenza dei rappresentanti della minoranza di ciascun consiglio comunale.

Art. 38.

*(Uffici dell'associazione dei comuni)*

Il regolamento determina le norme generali per procedere ad una ristrutturazione degli uffici e dei servizi dei comuni facenti parte dell'associazione che risponda alle esigenze della gestione unitaria.

Art. 39.

*(Fusione dei comuni)*

Ai fini della fusione, è indetto, dal presidente dell'associazione, previa deliberazione dell'assemblea, un *referendum* delle popolazioni dei comuni interessati.

Se la proposta di fusione riporta il voto favorevole della maggioranza degli elettori residenti nei comuni facenti parte dell'associazione, la regione con legge decide in ordine alla costituzione del nuovo comune stabilendone la sede e la denominazione.

I comuni preesistenti alla fusione si trasformano in circoscrizioni del nuovo comune con consigli eletti a suffragio diretto anche in deroga alle leggi vigenti in materia di circoscrizioni comunali.

Qualora non venga costituito il nuovo comune, l'associazione è sciolta e la regione con atto amministrativo provvede alla regolamentazione dei conseguenti rapporti.

Art. 40.

*(Norme applicabili alle associazioni intercomunali)*

Si applicano alle associazioni intercomunali, in quanto compatibili, le norme relative all'organizzazione e al funzionamento dei comuni previste dalla presente legge.

## Art. 41.

*(Convenzioni)*

Al fine di far fronte in modo coordinato a esigenze inerenti a competenze particolari, quali gli acquisti e le forniture, l'informazione tecnica, l'addestramento del personale; per disciplinare lo svolgimento di servizi gestiti da un solo comune o da terzi e destinati unitariamente alle rispettive comunità; per realizzare l'esercizio congiunto di servizi o per utilizzare congiuntamente beni singoli o patrimoni, i comuni possono stipulare fra di loro apposite convenzioni alle quali possono partecipare anche altri enti pubblici.

Le convenzioni sono approvate da ciascun consiglio comunale e devono stabilire i fini, le forme di consultazione degli enti contraenti, i loro rapporti finanziari e i reciproci obblighi.

## Art. 42.

*(Deleghe di funzioni)*

I comuni, per il più efficace svolgimento dei loro servizi o per la realizzazione di interventi di reciproco interesse, possono stipulare tra loro e con la provincia intese dirette a delegare ad aziende promosse ai sensi dell'articolo 11, sesto comma, l'esercizio delle relative attribuzioni.

Le predette intese diventano operative solo dopo la loro ratifica da parte dei rispettivi consigli comunali e del consiglio provinciale.

## CAPO II

## COMUNITÀ MONTANE

## Art. 43.

*(Natura e ruolo delle comunità montane)*

Le comunità montane sono persone giuridiche pubbliche non territoriali, costituite

tra i comuni montani o parzialmente montani a norma delle leggi regionali secondo i principi stabiliti dalle leggi della Repubblica, allo scopo di promuovere la valorizzazione delle zone montane.

Art. 44.

*(Funzioni delle comunità montane)*

Spettano alle comunità montane le funzioni ad esse espressamente attribuite dalle leggi della Repubblica, quelle ad esse delegate dalle regioni, dalle province e dai comuni, nonché la programmazione, l'organizzazione e la gestione degli interventi speciali per la montagna stabiliti dalla comunità economica europea o dalle leggi statali o regionali.

Qualora ricorrano i presupposti previsti dall'articolo 36 i comuni possono conferire alle comunità montane le funzioni attribuibili alle associazioni medesime.

### TITOLO III.

#### DEL TERRITORIO

Art. 45.

*(Circoscrizioni comunali)*

L'istituzione di nuovi comuni, la variazione delle circoscrizioni comunali esistenti e la modifica delle denominazioni dei comuni sono disposte, con leggi della regione, nel rispetto dei principi di cui all'articolo seguente.

L'iniziativa delle leggi di cui al primo comma può essere assunta anche dalle popolazioni e dai consigli comunali secondo le norme dettate dalla legge regionale.

La legge regionale detta altresì le norme per la concessione alle borgate o frazioni del regime di separazione delle rendite patrimoniali, delle passività e delle spese.

## Art. 46.

*(Condizioni per la costituzione di nuovi comuni)*

L'istituzione di nuovi comuni deve rispondere al principio della realizzazione di convenienti unità amministrative anche per quanto concerne lo svolgimento dei pubblici servizi.

Non può farsi luogo all'istituzione di un nuovo comune quando la popolazione residua del comune o dei comuni di origine o quella del nuovo comune sia inferiore ai 5.000 abitanti.

La disposizione del comma precedente non si applica quando si tratti di fusioni di comuni o di incorporazioni di un comune in un altro.

Nessuna variazione territoriale può essere disposta in modo da determinare discontinuità territoriali nell'ambito dei comuni.

## Art. 47.

*(Consultazione delle popolazioni interessate)*

Le variazioni territoriali e le modifiche di denominazione dei comuni devono essere precedute dalla consultazione delle popolazioni dei comuni interessati e dal voto favorevole della maggioranza degli elettori residenti nella località che forma oggetto della variazione.

## Art. 48.

*(Determinazione e contestazione di confini)*

Qualora il confine tra due o più comuni appartenenti alla stessa regione, anche se di province diverse, non sia delimitato da segni naturali facilmente riconoscibili o comunque dia luogo ad incertezze, ne può essere disposta la determinazione con provvedimento amministrativo della regione secondo le norme stabilite dalla legge regionale.

La legge regionale stabilisce altresì le procedure per la definizione amministrativa delle controversie relative a contestazione di

confini tra comuni e tra province appartenenti alla stessa regione.

La determinazione di confini incerti tra comuni appartenenti a regioni diverse è disposta, anche di ufficio, con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro dell'interno, sentiti il Consiglio di Stato e le regioni interessate.

La stessa procedura si segue per la definizione amministrativa delle controversie relative a contestazione di confini tra comuni appartenenti a regioni diverse.

#### TITOLO IV.

##### UFFICI E PERSONALE

###### Art. 49.

*(Organizzazione degli uffici)*

Per lo svolgimento delle attività istituzionali i comuni e le province hanno una propria organizzazione in uffici ed una propria dotazione organica di personale, secondo una autonoma regolamentazione nel rispetto dei principi contenuti nelle leggi della Repubblica.

L'organizzazione degli uffici e dei servizi deve essere informata ai principi del decentramento ed improntata a criteri di efficienza e di economicità di gestione, anche mediante l'utilizzazione di sistemi meccanizzati e la semplificazione dei procedimenti.

Le strutture organizzative saranno dotate della necessaria flessibilità in modo da corrispondere costantemente alle esigenze economiche e sociali delle comunità amministrative.

###### Art. 50.

*(Segretari comunali e provinciali)*

Ogni comune e ogni provincia ha un segretario titolare di qualifica corrispondente alla classe alla quale è assegnato il comune o la provincia.

Il trattamento economico spettante al segretario è a carico del comune o della provincia.

Lo stato giuridico, l'ordinamento della carriera ed il trattamento economico dei segretari comunali e dei segretari provinciali sono disciplinati dalla legge della Repubblica.

Art. 51.

*(Stato giuridico e trattamento economico del personale)*

Lo stato giuridico e il trattamento economico del personale dei comuni, delle province e delle comunità montane sono disciplinati in conformità di quanto previsto dalla legge quadro sul pubblico impiego.

Fino all'entrata in vigore di tale legge il trattamento economico e gli istituti normativi di carattere economico del personale vengono determinati in conformità ai principi, ai criteri ed ai livelli retributivi risultanti da accordi nazionali.

I livelli retributivi non potranno in nessun caso essere superiori a quelli contenuti negli accordi suddetti.

L'accordo nazionale viene stipulato tra una rappresentanza del governo e le rappresentanze dell'Associazione nazionale dei comuni italiani (ANCI), dell'Unione delle province d'Italia (UPI) e dell'Unione nazionale dei comuni ed enti montani (UNCHEM) e le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative, su scala nazionale, dei lavoratori dipendenti.

L'accordo è approvato con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, da adottare entro sessanta giorni dalla sottoscrizione dell'accordo stesso.

Art. 52.

*(Sanzioni disciplinari)*

Le sanzioni disciplinari a carico dei dipendenti delle province, dei comuni, delle loro associazioni e istituzioni dipendenti nonché la procedura per l'applicazione delle sanzioni stesse sono disciplinate da apposite norme regolamentari da emanarsi in conformità ai principi stabiliti dalle norme di legge vigenti per il rapporto di pubblico impiego.

Il provvedimento disciplinare dovrà svolgersi con tutte le garanzie del procedimento contenzioso e si estingue quando siano decorsi novanta giorni dall'ultimo atto senza che nessun ulteriore atto sia stato compiuto.

Il procedimento disciplinare estinto non può essere rinnovato.

Art. 53.

*(Commissione di disciplina)*

È istituita in ogni ente una commissione di disciplina, composta dal capo dell'amministrazione o da un suo delegato, che la presiede, dal segretario dell'ente e da un dipendente designato all'inizio di ogni anno dal personale dell'ente stesso secondo le modalità stabilite dal regolamento.

Art. 54.

*(Destituzione d'ufficio)*

I dipendenti dei comuni, delle province e delle loro associazioni nonché delle istituzioni amministrate o dipendenti dai predetti enti incorrono nella destituzione senza che sia richiesta alcuna procedura disciplinare, nei casi tassativamente previsti per la destituzione di diritto dei dipendenti civili dello Stato.

Il dipendente destituito, ai sensi del comma precedente, e successivamente assolto nel giudizio penale di revisione, è riammesso in servizio nei limiti e con le modalità previste per i dipendenti civili dello Stato.

## TITOLO V.

### CONTROLLI

#### CAPO I

#### CONTROLLO SUGLI ATTI DEI COMUNI E DELLE PROVINCE

Art. 55.

*(Comitato regionale di controllo)*

Per l'esercizio dei controlli previsti dall'articolo 130 della Costituzione in ogni ca-

poluogo di Regione è istituito, con decreto del Presidente della Giunta regionale, l'organo regionale di controllo sugli atti delle province, dei comuni e delle loro associazioni.

L'organo di controllo può essere suddiviso in sezioni per l'esercizio decentrato delle sue funzioni. In questo caso lo statuto o la legge regionale ne determinano il numero, le sedi, la circoscrizione territoriale, nonché le necessarie forme di collegamento anche con gli organi regionali ai fini della determinazione di un comune indirizzo fra le sezioni relativamente all'esercizio del controllo di merito.

#### Art. 56.

##### *(Composizione del comitato)*

Il comitato regionale di controllo e ogni sua sezione sono composti:

a) da quattro membri eletti dal consiglio regionale, scelti tra i cittadini elettori di un comune della regione, in possesso del diploma di laurea in materie giuridiche o economico-finanziarie ed appartenenti alle seguenti categorie: iscritti da almeno cinque anni nell'albo degli avvocati o dei dottori commercialisti; magistrati ordinari o amministrativi o contabili; docenti universitari di materie giuridiche o economiche o finanziarie; avvocati dello Stato; funzionari dirigenti dell'Amministrazione dello Stato, anche a riposo; dirigenti anche a riposo delle regioni e degli enti locali che abbiano svolto le mansioni di ragioniere capo o segretario generale;

b) da due esperti in possesso dei medesimi requisiti richiesti per i membri di cui alla precedente lettera a) designati dalle sezioni regionali dell'ANCI e dell'UPI;

c) da un membro designato dal commissario del governo nella regione scelto tra gli impiegati civili dello Stato con qualifica non inferiore a primo dirigente;

d) da un rappresentante del Ministero del tesoro e da un esperto in materia sanitaria, designato dal Consiglio regionale, per

## LEGISLATURA VIII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

l'esercizio del controllo sugli atti delle unità sanitarie locali di cui alla legge 23 dicembre 1978, n. 833.

Il presidente è eletto dal comitato tra i membri di cui alla lettera *a*).

Per ciascun componente è nominato un supplente che interviene alle sedute in caso di assenza o impedimento del rispettivo membro effettivo.

Funge da segretario un dipendente della regione.

Il comitato e le sezioni, ove istituite, sono rinnovati integralmente in seguito a nuove elezioni del consiglio regionale nonché quando si dimetta contemporaneamente la maggioranza dei rispettivi componenti.

## Art. 57.

*(Norme regionali)*

La legge regionale detta le norme per la elezione dei componenti di cui alla lettera *a*) dell'articolo precedente, in modo che sia rappresentata la minoranza, e le norme per la tempestiva sostituzione dei membri del comitato in caso di morte, di dimissioni, di decadenza per reiterate assenze ingiustificate o per incompatibilità sopravvenuta.

## Art. 58.

*(Incompatibilità)*

Non possono far parte dei comitati di controllo:

*a*) i senatori della Repubblica ed i deputati al Parlamento;

*b*) i componenti del consiglio regionale;

*c*) gli amministratori degli enti soggetti al controllo del comitato o della sezione;

*d*) coloro che si trovano nelle condizioni di ineleggibilità alle cariche di cui alle precedenti lettere *b*) e *c*);

*e*) i dipendenti e i contabili della regione e degli enti soggetti al controllo del comitato o della sezione.

La incompatibilità di cui alla precedente lettera *d*) non si applica ai componenti di cui alla lettera *c*) dell'articolo 56.

## Art. 59.

*(Spese di funzionamento e posizione dei componenti dei comitati di controllo)*

Le spese per il funzionamento dei comitati di controllo e dei loro uffici sono a carico della regione.

La legge regionale determina la indennità da attribuire ai componenti dei comitati di controllo.

Ai componenti dei comitati di controllo, pubblici o privati dipendenti, si applicano le disposizioni degli articoli 2, 4 e 5 della legge 12 dicembre 1966, n. 1078, e degli articoli 31 e 32, primo comma, della legge 20 maggio 1970, n. 300.

## Art. 60.

*(Funzionamento)*

I comitati e le sezioni operano collegialmente. Per la validità delle sedute si richiede l'intervento di almeno quattro componenti.

In caso di parità di voti prevale il voto del presidente o di chi ne fa le veci.

Il funzionamento dei comitati e delle loro sezioni, le forme di pubblicità della loro attività, la consultazione delle loro deliberazioni e il rilascio di copie sono disciplinati dalla legge regionale.

## Art. 61.

*(Deliberazioni soggette al controllo di legittimità del comitato)*

Il controllo preventivo di legittimità è esercitato sui seguenti atti fondamentali:

- a) gli statuti ed i regolamenti;
- b) i bilanci annuali e pluriennali;
- c) i piani e i programmi;
- d) la pianta organica del personale;
- e) la istituzione di tributi e la disciplina della loro applicazione;
- f) la costituzione, la modificazione e la estinzione di forme collaborative e partecipative con altri enti pubblici e con società;

g) la costituzione, la modificazione o la soppressione di servizi o di unità di gestione;

h) la disposizione del demanio e del patrimonio;

i) la contrazione di mutui.

Le deliberazioni di cui al comma precedente devono essere inviate, a pena di decadenza, all'organo di controllo entro dieci giorni dalla loro adozione.

La legge regionale stabilisce le modalità per l'invio delle deliberazioni all'organo di controllo e per determinare con certezza la decorrenza dei termini assegnati ai comitati per l'esercizio del controllo stesso.

#### Art. 62.

##### *(Controllo di legittimità)*

Salvo quanto disposto dagli articoli seguenti, le deliberazioni indicate all'articolo 61 divengono esecutive se nel termine di 20 giorni dal ricevimento delle medesime il comitato di controllo non abbia adottato un provvedimento di annullamento, dandone nel medesimo termine comunicazione all'ente interessato.

Il provvedimento di annullamento deve espressamente indicare le norme che si ritengono violate anche con riferimento ai principi generali dell'ordinamento giuridico.

Il termine è interrotto per una sola volta se, prima della sua scadenza, il comitato di controllo chiede chiarimenti o elementi integrativi di giudizio all'ente deliberante. In tal caso il termine per l'annullamento ricomincia a decorrere dal ricevimento degli atti richiesti.

Le deliberazioni diventano esecutive anche prima del decorso del termine se il comitato di controllo dà comunicazione di non avere riscontrato vizi di legittimità.

Nel caso di urgenza, le deliberazioni possono essere dichiarate immediatamente eseguibili col voto espresso dalla maggioranza dei componenti il consiglio o le giunte.

La trasmissione all'organo di controllo delle deliberazioni di cui al comma precedente deve avvenire entro cinque giorni dall'adozione, a pena di decadenza.

## Art. 63.

*(Deliberazioni soggette a controllo di merito)*

Sono sottoposte al controllo di merito, oltre che al controllo preventivo di legittimità, le deliberazioni delle province e dei comuni concernenti:

a) il bilancio preventivo e le relative variazioni, il conto consuntivo, la emissione di prestiti obbligazionari, la contrazione di mutui, i contratti che impegnano l'ente per più esercizi finanziari;

b) i regolamenti dell'ente;

c) le alienazioni di beni immobili ed altri contratti e transazioni relativi ai diritti immobiliari;

d) l'assunzione diretta di pubblici servizi e la partecipazione a società a prevalente capitale pubblico;

e) le variazioni della pianta organica, il recepimento degli accordi relativi al trattamento economico e normativo del personale dipendente;

f) la costituzione, la modificazione e la estinzione di forme associative e di cooperazione.

Il controllo di merito è esercitato anche sotto il profilo della corrispondenza dell'atto ai programmi dell'ente, ai piani regionali e provinciali e agli obiettivi della finanza pubblica locale.

## Art. 64.

*(Modalità del controllo di merito)*

Le deliberazioni di cui all'articolo precedente divengono esecutive se nel termine di 20 giorni dal ricevimento, e di 40 giorni quando la deliberazione riguardi il bilancio, il comitato di controllo, con ordinanza motivata da portare nello stesso termine a conoscenza dell'ente, non inviti l'ente stesso a riesaminarlo.

Le deliberazioni rinviate a norma del precedente comma diventano esecutive se il consiglio, a maggioranza assoluta dei suoi

componenti, decida di confermarle senza modificazioni e se la deliberazione di conferma non sia annullata per motivi di legittimità a norma dell'articolo 62.

Il termine di cui al primo comma è interrotto per una sola volta se, prima della scadenza, il comitato di controllo chieda chiarimenti o elementi integrativi di giudizio all'ente deliberante. In tal caso il termine per la richiesta di riesame scade il ventesimo giorno successivo al ricevimento degli atti richiesti.

Nel procedimento di controllo di merito deve essere assicurato il contraddittorio con i rappresentanti dell'ente interessato, ove questo ne faccia richiesta.

#### Art. 65.

##### *(Controllo successivo di legittimità)*

Ogni altro atto non è soggetto a controllo preventivo e diventa esecutivo dopo la pubblicazione all'albo pretorio.

Il segretario dell'ente trasmette mensilmente al comitato di controllo l'elenco degli atti di cui al comma precedente corredato di copia di ciascuno di essi.

Entro venti giorni dalla ricezione il comitato di controllo può pronunciare, con provvedimento motivato, l'annullamento ai sensi dell'articolo 62.

Non sono sottoposti a controllo gli atti meramente esecutivi.

#### Art. 66.

##### *(Controllo sostitutivo)*

Qualora le province e i comuni ritardino od omettano, sebbene invitati a provvedere entro congruo termine, di compiere atti obbligatori per legge, il comitato di controllo, d'ufficio o su richiesta dei soggetti interessati, vi provvede a mezzo di un commissario.

Alle spese per il commissario provvede l'ente interessato, salvo rivalsa a carico degli amministratori eventualmente responsabili.

Spetta inoltre all'organo di controllo di dichiarare la obbligatorietà delle spese dipendenti da disposizioni di legge, da sentenze passate in giudicato o da impegni validamente assunti e di emettere il relativo mandato di pagamento, previa, ove del caso, l'allocazione d'ufficio, nel bilancio, dei necessari stanziamenti.

Art. 67.

*(Controllo sulle deliberazioni delle aziende speciali e delle unità di gestione)*

Le deliberazioni delle aziende speciali costituite dalle province o dai comuni sono sottoposte a controllo secondo le modalità e i termini stabiliti dall'articolo 62.

Le deliberazioni delle aziende stesse concernenti la relazione previsionale, il conto consuntivo, le tariffe dei pubblici servizi, i contratti di mutui, l'organico del personale e i provvedimenti che impegnano il bilancio per più esercizi sono sottoposti ad approvazione da parte del consiglio degli enti da cui le aziende dipendono.

Le deliberazioni dei consigli di cui al comma precedente sono sottoposte al controllo di merito di cui all'articolo 64.

Le disposizioni di cui ai commi precedenti si applicano in quanto compatibili alle unità di gestione istituite ai sensi del precedente articolo 30, primo comma, n. 2, lettera b).

Art. 68.

*(Annullamento di atti illegittimi)*

Il governo ha facoltà, in qualunque tempo, di annullare, di ufficio o su denuncia, sentito il Consiglio di Stato, gli atti viziati da incompetenza, eccesso di potere o violazione di legge o di regolamenti generali o speciali.

Contro il decreto è sempre ammesso il ricorso per legittimità al Tribunale amministrativo regionale con sede in Roma ovvero il ricorso straordinario al Presidente della Repubblica.

## CAPO II

## CONTROLLI SUGLI ORGANI

## Art. 69.

*(Scioglimento dei consigli comunali)*

I consigli comunali e provinciali vengono sciolti con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro dell'interno, sentito il presidente della giunta regionale, previa deliberazione del Consiglio dei ministri:

a) per imminente grave pericolo di turbativa dell'ordine pubblico;

b) quando, formalmente richiamati dal prefetto, con lettera da notificarsi ai singoli consiglieri, all'osservanza di obblighi imposti per legge, attinenti al funzionamento degli organi, persistano nel violarli;

c) per mancata approvazione del bilancio.

In tale ultima ipotesi, trascorso infruttuosamente il termine del 30 novembre dell'anno precedente a quello cui il bilancio si riferisce, l'organo regionale di controllo nomina un commissario affinché predisponga d'ufficio lo schema di bilancio da sottoporre ai competenti consigli comunali e provinciali, assegnando ai medesimi, con lettera notificata ai singoli consiglieri, il termine per l'approvazione del bilancio.

Decorso infruttuosamente tale termine l'organo regionale di controllo si sostituisce per l'approvazione del bilancio ai consigli comunali e provinciali.

Di tale provvedimento sostitutivo viene data comunicazione al prefetto che inizia la procedura per lo scioglimento dei consigli inadempienti.

Con il provvedimento di scioglimento è nominato un commissario che esercita le attribuzioni che gli sono conferite con il decreto stesso.

Il commissario provvede, con nomine da farsi fra gli eleggibili a consigliere, alla sostituzione di coloro che per effetto dello

scioglimento dei consigli siano decaduti dall'esercizio di speciali funzioni per le quali la legge richiede la qualità di consigliere.

I decreti di scioglimento dei consigli sono accompagnati da una relazione del Ministro proponente contenente i motivi del provvedimento e sono comunicati immediatamente al Senato e alla Camera dei deputati e pubblicati nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica.

Art. 70.

*(Sospensione dei consigli comunali e provinciali)*

In attesa del decreto di scioglimento, il prefetto, per motivi di grave ed urgente necessità, può sospendere per un periodo comunque non superiore a 90 giorni, i consigli comunali e provinciali, e nominare un commissario per la provvisoria amministrazione dell'ente.

Il prefetto può inviare presso le amministrazioni comunali e provinciali apposito commissario per reggerle, per il tempo strettamente necessario, qualora non possano per qualsiasi ragione funzionare.

Art. 71.

*(Sospensione del sindaco da ufficiale del Governo)*

Ove il sindaco, o chi ne esercita le funzioni, non adempia ai suoi obblighi di ufficiale del Governo o non li adempia regolarmente, il prefetto, previa diffida, può nominare, per un periodo non superiore a tre mesi, un commissario per l'adempimento delle funzioni stesse.

Alle spese per il commissario provvede l'ente interessato.

Art. 72.

*(Trasmissione di atti al prefetto)*

Ai fini dell'esercizio delle attribuzioni spettanti all'autorità governativa nei confronti degli organi comunali e provinciali, i comuni e le province trasmettono al prefetto

copia delle deliberazioni relative alla costituzione e modificazione dei loro organi.

Agli stessi fini i comitati regionali di controllo trasmettono al prefetto copia dei provvedimenti di annullamento e di richiesta di riesame delle deliberazioni dei comuni e delle province.

### CAPO III

#### CONTROLLO SUGLI ENTI LOCALI NON TERRITORIALI

##### Art. 73.

*(Controllo sugli atti e sugli organi)*

Le deliberazioni adottate dai consigli degli enti locali non territoriali previsti dalla presente legge sono soggette al controllo del comitato regionale nei casi e con le modalità previste negli articoli 61, 62, 63, 64, 65 e 66.

Vanno comunque sottoposte al comitato regionale di controllo le deliberazioni concernenti lo statuto e i regolamenti dell'ente, lo stato giuridico e il trattamento economico del personale, i piani per lo sviluppo economico-sociale e per l'assetto territoriale ed urbanistico, i bilanci preventivi e le relative variazioni, il conto consuntivo, la contrazione di mutui, gli acquisti e le alienazioni di beni immobili.

Il controllo sugli organi degli enti locali non territoriali previsti dalla presente legge è esercitato dallo Stato, nei casi e con le modalità di cui agli articoli 69, 70 e 72.

### TITOLO VI.

#### RAPPORTI TRA STATO ED ENTI LOCALI

##### Art. 74.

*(Principi generali)*

Nella determinazione del proprio indirizzo politico ed amministrativo e nell'esercizio della funzione di indirizzo e coordinamento

delle funzioni amministrative regionali lo Stato si ispira al rispetto della posizione costituzionale dei comuni e delle province, promuove il coordinamento degli obiettivi di settore con le esigenze delle autonomie locali, assicura univocità di indirizzi da parte delle strutture amministrative proprie, centrali e periferiche.

Art. 75.

*(Compiti del Ministro dell'interno)*

In attuazione dell'indirizzo politico ed amministrativo deliberato dal Governo, in armonia con gli orientamenti perseguiti con l'esercizio della funzione statale di indirizzo e coordinamento delle funzioni amministrative regionali, e con gli orientamenti della conferenza permanente dei presidenti delle regioni, il Ministro dell'interno assicura la coerenza dell'attività amministrativa dello Stato rispetto alle esigenze delle autonomie locali e del decentramento.

A tale fine il Ministro dell'interno, d'intesa con il Ministro per gli affari regionali, promuove periodicamente conferenze di servizi, anche interministeriali, per esaminare provvedimenti legislativi di iniziativa governativa che concernono i comuni e le province, che prevedono il riordino degli uffici periferici dello Stato, che attengono alle procedure per l'adozione di piani e programmi, anche di settore.

Art. 76.

*(Rapporti con le associazioni  
degli enti locali)*

Ai fini di cui al precedente articolo il Ministro dell'interno promuove periodicamente, d'intesa con il Ministro per gli affari regionali, incontri di lavoro con le associazioni dei comuni, delle province e delle comunità montane per esaminare questioni generali rilevanti per il buon andamento dei rapporti tra Stato ed autonomie locali, con particolare riferimento a questioni relative alla finanza degli enti locali ed ai rapporti tra amministrazione periferica dello Stato ed autonomie locali.

## Art. 77.

*(Coordinamento dell'amministrazione  
periferica dello Stato)*

In armonia con l'attività di coordinamento dell'azione amministrativa statale con quella regionale svolta dal commissario del Governo nella regione, il prefetto, quale rappresentante del Governo nella provincia, assicura il coordinamento delle funzioni amministrative dello Stato con quelle esercitate dagli enti locali, per il migliore andamento dell'amministrazione.

Il prefetto assicura l'attuazione, nell'ambito provinciale, dei programmi governativi ed adotta, nei casi di urgente necessità, i provvedimenti indispensabili nel pubblico interesse nei diversi rami del servizio.

Al fine di rendere organica ed efficiente tale funzione i dirigenti degli uffici statali della provincia trasmettono periodicamente al prefetto una relazione sulle attività che hanno riflessi sulle attribuzioni di competenza degli enti locali.

## Art. 78.

*(Cooperazione tra Stato ed autonomie locali  
in ambito provinciale)*

Al fine del più efficace esercizio delle funzioni di coordinamento delle funzioni amministrative dello Stato con quelle degli enti locali, il prefetto periodicamente indice conferenze di servizi con gli amministratori locali e con i dirigenti degli uffici periferici dello Stato, allo scopo di:

procedere a sistematiche analisi della situazione degli enti locali nella provincia, con particolare riferimento ai problemi connessi allo sviluppo sociale ed economico delle rispettive comunità;

esaminare la possibilità di favorire lo sviluppo delle forme associative e di cooperazione tra gli enti locali previste dalla legge;

esaminare l'andamento dei servizi pubblici nell'ambito provinciale;

elaborare documenti su temi di interesse generale degli enti locali al fine di

## LEGISLATURA VIII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

esprimere indirizzi relativi al coordinamento dell'attività amministrativa dello Stato con quella degli enti locali;

esaminare, su richiesta degli amministratori locali, gli schemi di statuto comunale e provinciale;

formulare indicazioni sull'assistenza che lo Stato può prestare agli enti locali per il migliore funzionamento dei servizi locali e per il miglior conseguimento degli obiettivi della programmazione nazionale o regionale destinati ad essere attuati tramite l'attività degli enti locali.

Il prefetto comunica al commissario del Governo nella regione ed al presidente della giunta regionale la data di convocazione delle conferenze di servizi con gli amministratori locali ed i temi posti all'ordine del giorno, al fine di rendere più agevole ed efficace l'esercizio delle funzioni statali e regionali. Il commissario del Governo ed il presidente della giunta regionale possono partecipare ai lavori della conferenza direttamente o tramite un proprio rappresentante.

## Art. 79.

*(Istituzione del Servizio nazionale per l'informatica degli enti locali e per la documentazione generale)*

Il Ministro dell'interno, entro il termine di cui al sesto comma della IV disposizione transitoria e finale della presente legge, istituisce con proprio provvedimento il Servizio nazionale per l'informatica degli enti locali e per la documentazione generale.

Il Servizio dovrà corrispondere all'esigenza di fornire dati, informazioni e documentazioni ai fini della corretta e tempestiva elaborazione delle linee politiche e programmatiche dell'azione di Governo ai vari livelli in tutti i settori di rilevanza generale.

La banca dati, da realizzarsi per le necessità informative di cui al precedente comma, dovrà essere strutturata in modo da consentire il collegamento diretto con gli enti locali, per la raccolta e lo scambio delle informazioni.

## TITOLO VII.

## RAPPORTI TRA REGIONI E ENTI LOCALI

## Art. 80.

*(Partecipazione dei comuni e delle province alla programmazione regionale)*

Spetta alla regione, in armonia con gli indirizzi della programmazione nazionale e nel rispetto dell'autonomia dei comuni e delle province, individuare con la partecipazione di questi ultimi gli obiettivi della programmazione regionale territoriale ed economico-sociale.

## Art. 81.

*(Esercizio della delega regionale)*

Le regioni procedono con legge alla delega delle proprie funzioni amministrative agli enti locali ispirandosi al principio della organicità dei settori di loro rispettiva competenza e assegnando i finanziamenti necessari.

## Art. 82.

*(Forme di controllo ispettivo di competenza degli organi regionali)*

Il comitato di controllo può disporre, anche a mezzo dei propri componenti, l'acquisizione diretta di atti o notizie presso i comuni e le province ai fini dell'esercizio del potere di controllo ad esso spettante sugli atti di tali enti.

L'amministrazione regionale può disporre ispezioni presso gli uffici comunali e provinciali di cui direttamente si avvale limitatamente all'esercizio delle funzioni e attività loro affidate.

## Art. 83.

*(Leggi regionali di attuazione)*

Nel rispetto delle competenze demandate agli statuti e ai regolamenti degli enti locali, spetta alla legge regionale, ai sensi dell'ar-

## LEGISLATURA VIII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

ticolo 117, ultimo comma, della Costituzione, l'attuazione dei principi della presente legge nei casi in essa previsti.

## Art. 84.

*(Incentivazione per un razionale funzionamento dei comuni)*

Le regioni, al fine di favorire le fusioni dei comuni nonché la costituzione di associazioni tra gli stessi ovvero la stipulazione di convenzioni e di intese ai sensi degli articoli 41 e 42, possono erogare appositi contributi finanziari.

## Art. 85.

*(Controllo di efficienza)*

La regione, anche con incentivi di carattere finanziario, può promuovere e potenziare la costituzione ed il funzionamento di strutture proprie dei comuni, delle province e delle loro forme associative rivolte a valutare l'efficienza della propria gestione sulla base dei costi, dei modi e dei tempi dell'azione amministrativa al fine di migliorarne la funzionalità.

## TITOLO VIII.

**RESPONSABILITA'**

## Art. 86.

*(Responsabilità dell'ente verso i terzi)*

Le province e i comuni rispondono direttamente del danno ingiusto arrecato da amministratori o dipendenti ad altri soggetti quando questo derivi da un comportamento illecito, fatta esclusione per i casi in cui il comportamento illecito non sia stato posto in essere dall'agente durante il servizio o a causa di esso, ovvero sia riferibile ad un suo comportamento doloso costituente reato.

La responsabilità di cui al primo comma sussiste anche quando il danno sia stato

arrecato nell'esercizio di attività amministrativa in materie delegate dallo Stato o dalle regioni.

Art. 87.

(*Danno ingiusto*)

È danno ingiusto quello derivante dalla violazione di diritti soggettivi.

La responsabilità dell'ente sussiste sia se il danno ingiusto derivi dal compimento di atti od operazioni, sia se derivi dall'omissione o dal ritardo ingiustificato di atti od operazioni alla cui emanazione l'amministrazione sia tenuta.

Quando la legge o il regolamento non stabiliscono diversamente, il termine, entro il quale l'amministrazione deve pronunciarsi sull'istanza dell'interessato, è di sessanta giorni dalla presentazione dell'istanza.

Trascorso tale termine, l'interessato può far constatare l'inattività dell'amministrazione mediante diffida notificata a mezzo di ufficiale giudiziario.

Decorsi inutilmente trenta giorni dalla notificazione della diffida, l'interessato può esperire l'azione per il risarcimento del danno, senza pregiudizio del diritto alla riparazione dei danni che si siano già verificati in conseguenza della omissione o del ritardo.

La notificazione della diffida non è necessaria nel caso in cui la legge qualifichi direttamente come silenzio-rifiuto l'inerzia dell'amministrazione protrattasi per un tempo determinato: in tal caso l'interessato può proporre senz'altro l'azione di risarcimento dopo che sia trascorso il termine stabilito dalla legge.

Quando il danno derivi dalla mancata esecuzione del giudicato formatosi contro l'amministrazione, l'azione di risarcimento può essere proposta dopo che siano trascorsi sessanta giorni dalla notificazione della decisione del giudice amministrativo che, ai sensi dell'articolo 27, n. 4), del testo unico delle leggi sul Consiglio di Stato approvato con regio decreto 26 giugno 1924, n. 1504, o dell'articolo 37 della legge 6 dicembre 1971, n. 1034, dichiara l'obbligo dell'amministrazione di conformarsi al giudicato.

## Art. 88.

*(Responsabilità degli amministratori e dipendenti verso i terzi)*

Gli amministratori e i dipendenti di comuni e delle province i quali, nell'esercizio delle loro funzioni, arrechino, con dolo o colpa grave, un danno ingiusto ai terzi, sono obbligati personalmente a risarcirlo.

Si applicano le disposizioni degli articoli 22, 23, 25 e 26 del testo unico delle disposizioni concernenti lo statuto degli impiegati civili dello Stato approvato con decreto del Presidente della Repubblica 10 gennaio 1957, n. 3.

## Art. 89.

*(Responsabilità degli amministratori e dipendenti verso l'ente)*

Gli amministratori e i dipendenti dei comuni e delle province rispondono, secondo le disposizioni vigenti in materia per i dipendenti civili dello Stato, dei danni arrecati nell'esercizio delle loro funzioni agli enti stessi, con azione od omissione anche solo colposa.

Gli amministratori e i dipendenti per le responsabilità di cui al presente articolo sono sottoposti alla giurisdizione della Corte dei conti.

## Art. 90.

*(Azione di responsabilità)*

L'azione di responsabilità nei confronti degli amministratori e dei dipendenti dei comuni e delle province è promossa dal procuratore generale della Corte dei conti d'ufficio o su denuncia del comitato di controllo.

Essa può anche essere promossa rispettivamente dal sindaco o dal presidente della provincia, previa deliberazione consiliare. L'azione di responsabilità può anche essere promossa direttamente da un elettore del comune o della provincia; in tal caso si dovrà dar corso al giudizio solo se la sezione giudicante, con ordinamento in camera di consiglio, dichiara l'azione non manifestamente infondata.

L'amministrazione può sempre costituirsi in giudizio ed, in caso di azione diretta, può essere condannata alle spese di giudizio; l'attore popolare può essere condannato alle spese di giudizio anche a seguito dell'ordinanza di cui al comma precedente.

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

Art. 91.

*(Casi speciali di responsabilità)*

Gli amministratori dei comuni e delle province nei casi in cui abbiano:

dato esecuzione a provvedimenti non divenuti esecutivi a norma di legge;

effettuato spese o contratto impegni di spese, non deliberati nei modi e nelle forme di legge;

ordinato spese finanziate con mutui prima che gli istituti mutuanti ne abbiano deliberato la concessione;

impiegato somme di denaro per fini diversi da quelli ai quali erano destinate;

deliberato spese senza assicurare la copertura finanziaria,

sono responsabili nei confronti dell'amministrazione sia per il danno effettivamente arrecato all'amministrazione sia per lo squilibrio economico-finanziario arrecato al bilancio.

Il danno derivante dallo squilibrio economico-finanziario non sussiste qualora il consiglio provveda a sanare le spese irregolarmente disposte mediante variazioni di bilancio.

Il danno derivante dallo squilibrio economico-finanziario va valutato in via equitativa.

I casi di responsabilità previsti dal presente articolo si estendono ai segretari comunali e provinciali e al ragioniere, ove esiste, a meno che essi dimostrino che il

loro consenso nei provvedimenti suaccennati fu dato in seguito ad ordine scritto del capo dell'amministrazione.

Art. 92.

*(Gestione dei beni e conservazione dei documenti)*

Gli amministratori ed i dipendenti dei comuni e delle province sono responsabili dei beni e dei documenti loro affidati.

Al fine di assicurare la gestione dei beni e la conservazione dei documenti gli enti adottano appositi regolamenti.

Art. 93.

*(Responsabilità degli organi collegiali)*

Il presidente ed i componenti degli organi collegiali deliberanti sono solidalmente responsabili per i danni derivati da atti od operazioni illegittime poste in essere dal collegio stesso.

La responsabilità è esclusa per i componenti del collegio che abbiano fatto constare nel verbale il proprio dissenso o non abbiano partecipato alla formazione dell'atto o al compimento dell'operazione.

Gli amministratori dei comuni e delle province sono solidalmente o singolarmente responsabili nel caso in cui, essendo a conoscenza di atti pregiudizievoli, non abbiano fatto quanto potevano per impedirne il compimento ovvero non abbiano, senza giustificato motivo, partecipato alle deliberazioni.

Art. 94.

*(Casi di esenzione di responsabilità)*

Sono esenti da responsabilità i dipendenti che abbiano agito per ordine superiore cui devono prestare obbedienza.

Sono del pari esenti da responsabilità gli amministratori ed i superiori gerarchici per gli atti o comportamenti dannosi posti in essere dai dipendenti dell'ente nell'esercizio delle loro attribuzioni, purchè la destinazione dei medesimi all'ufficio non sia avve-

## LEGISLATURA VIII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

nuta in violazione di legge o di regolamento, e non risultino violati i doveri di buona amministrazione e vigilanza.

L'impiegato è comunque responsabile se ha agito per delega superiore.

## Art. 95.

*(Responsabilità degli amministratori e dipendenti delle forme associative)*

Le disposizioni contenute nel presente titolo VIII si applicano agli amministratori e ai dipendenti delle forme di associazione fra comuni e delle istituzioni amministrate dai comuni, dalle province o da loro associazioni.

## Art. 96.

*(Responsabilità dei comitati di controllo)*

I componenti dei comitati di controllo sono responsabili nei confronti dell'amministrazione controllata per i danni arrecati a questa in conseguenza del comportamento illecito nell'esercizio del controllo.

La responsabilità è esclusa per i componenti del comitato di controllo che abbiano fatto constare nel verbale il proprio dissenso o non abbiano partecipato alla formazione dell'atto o al compimento dell'operazione.

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

## Art. 97.

*(Responsabilità del tesoriere)*

Il tesoriere ed ogni altro agente contabile, che abbia maneggio di pubblico denaro o sia incaricato della gestione dei beni degli enti di cui al presente titolo, nonchè coloro che si ingeriscono negli incarichi attribuiti ai detti agenti debbono rendere il conto della loro gestione e sono soggetti alla giurisdizione della Corte dei conti, secondo le norme e le procedure previste dalle leggi vigenti.

## TITOLO IX.

## DISPOSIZIONI TRANSITORIE E FINALI

## I.

I consigli comunali e provinciali devono deliberare lo statuto dell'ente entro un anno dalla data di pubblicazione della presente legge nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica.

Sino a quando lo statuto non sarà in vigore, l'organizzazione e il funzionamento degli enti resteranno disciplinati dalle norme vigenti.

Trascorso infruttuosamente il termine di cui al primo comma, l'organo regionale di controllo provvede ad assegnare ai consigli comunali e provinciali, con lettera notificata ai singoli consiglieri, un termine massimo di giorni 60 per approvare lo statuto.

Di tale diffida viene data, dall'organo regionale di controllo, notizia al prefetto.

Decorso inutilmente il suddetto termine, si provvede allo scioglimento dei consigli comunali e provinciali a norma dell'articolo 69.

Presso il Ministero dell'interno è istituito un ufficio per la raccolta e la conservazione degli statuti comunali e provinciali. Le relative modalità di funzionamento sono stabilite con decreto del Ministro dell'interno.

## II.

Entro due anni dall'entrata in vigore della presente legge i comuni e le province debbono provvedere, anche in deroga ai limiti di durata eventualmente previsti dai relativi atti costitutivi, alla revisione dei consorzi e delle altre forme collaborative in atto, comunque costituiti, compresi quelli che gestiscono i servizi socio-sanitari, estinguendoli o trasformandoli nelle forme di cooperazione e di associazione previste dalla presente legge, osservate le modalità che li disciplinano.

## III.

Entro due anni dalla data di pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* della presente legge, il Governo è delegato ad emanare uno o più decreti aventi forza di legge per provvedere al riassetto delle circoscrizioni provinciali e alla regolamentazione degli effetti conseguenti attenendosi ai criteri appresso indicati:

1) ciascun territorio provinciale deve corrispondere ad una zona economicamente e socialmente omogenea e con dimensione adeguata al ruolo assegnato alla provincia;

2) ciascun territorio provinciale deve consentire un'organica programmazione delle funzioni e dei servizi previsti dalla presente legge;

3) l'intero territorio di un comune deve far parte di una sola provincia;

4) in nessun caso potranno essere definite nuove circoscrizioni provinciali che comprendono una popolazione inferiore a 250.000 abitanti.

Il Governo provvede alla variazione delle circoscrizioni provinciali sentito il parere della Commissione parlamentare per le questioni regionali, di cui all'articolo 52 della legge 10 febbraio 1953, n. 62, e successive integrazioni e modificazioni, alla quale vanno trasmessi gli schemi dei decreti corredati delle deliberazioni delle amministrazioni comunali, provinciali e regionali interessate.

Qualora la commissione parlamentare non esprima il proprio parere entro 60 giorni dalla richiesta, il Governo provvede prescindendo da tale parere.

## IV.

Il Governo della Repubblica è delegato ad emanare, entro diciotto mesi dall'entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti aventi valore di legge ordinaria diretti:

a) a determinare specificamente, in conformità alle norme contenute nella presente legge, le funzioni attribuite ai comuni e alle province;

b) a stabilire le specifiche competenze delle province metropolitane, provvedendo a regolare i rapporti finanziari tra le stesse e i comuni in essa ricompresi;

c) a disciplinare la facoltà dei comuni, delle forme associative e delle province, anche metropolitane, di avvalersi degli uffici tecnici dello Stato.

Nell'emanazione dei decreti delegati previsti dal presente articolo il Governo si atterrà ai seguenti principi e criteri direttivi:

1) l'identificazione delle funzioni degli enti locali territoriali dovrà rispettare l'organicità dei settori prevista dalla presente legge;

2) non possono essere attribuite alla provincia funzioni amministrative destinate alla generalità dei cittadini;

3) deve essere prevista la riserva alla regione delle funzioni amministrative, relative alle materie di competenza regionale, necessarie per assicurare il rispetto di esigenze unitarie su tutto il territorio regionale e delle funzioni amministrative strumentali rispetto alle funzioni regionali di legislazione e di programmazione.

Le norme delegate previste dal presente articolo saranno emanate con decreto del Presidente della Repubblica su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, di concerto con il Ministro dell'interno e con i Ministri competenti per settore.

Il Governo adotta un primo schema di decreto o di decreti di norme delegate che sottopone al parere di ciascuna regione, che deve esprimersi entro sessanta giorni. In mancanza si prescinde da esso. Lo schema di norme delegate, con le osservazioni delle regioni, viene trasmesso alla Commissione parlamentare per le questioni regionali ed alla Commissione prima, rispettivamente, del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati, che esprimono il proprio parere entro i successivi trenta giorni. In mancanza, si prescinde dalle osservazioni. Acquisiti i predetti pareri, il Governo adotta, se del caso, un nuovo schema di norme delegate che sottopone alle Commissioni parlamentari predette per un secondo esa-

me, da condursi entro trenta giorni dal ricevimento del secondo schema di norme delegate.

Acquisiti i pareri, il Governo delibera in Consiglio dei ministri il testo definitivo delle norme delegate. In mancanza dei pareri delle Commissioni parlamentari si prescinde da essi.

Entro sei mesi dall'entrata in vigore delle norme delegate di cui al presente articolo, il Ministro dell'interno provvede al riordino degli uffici della direzione generale dell'amministrazione civile e delle prefetture al fine di renderli adeguati allo svolgimento delle funzioni ad essi attribuite dalla presente legge e dalle norme delegate, ferme restando le attuali dotazioni dei ruoli.

#### V.

Entro sei mesi dall'insediamento dei consigli delle province metropolitane e dei comuni dell'area metropolitana, le regioni, con proprie leggi, provvederanno alla soppressione degli organismi comprensoriali e delle forme associative attualmente esistenti, al riordino o alla soppressione degli enti amministrativi dipendenti dalla regione stessa, nonchè al riordino delle comunità montane e delle unità sanitarie locali.

La legge regionale stabilisce quanto necessario per ridisegnare gli ambiti territoriali e per riorganizzare l'esercizio delle funzioni già demandate agli organismi ed agli enti ed alle comunità di cui al precedente comma.

La stessa legge regionale dispone circa i rapporti in corso anche di carattere patrimoniale.

#### VI.

Entro sei mesi dall'entrata in vigore delle norme delegate di cui alla IV disposizione transitoria, le regioni provvedono, con proprie leggi, a trasferire alle province ed ai comuni, per i rispettivi territori, gli uffici regionali preposti all'esercizio di funzioni amministrative che risultino attribuite o de-

legate alla province ed ai comuni, a trasferire il personale regionale ai predetti enti nella misura necessaria ad assicurare l'esercizio delle funzioni stesse da parte degli enti locali, a regolare i rapporti finanziari conseguenti, a disciplinare il regime degli affari pendenti.

#### VII.

Entro un anno dalla data di pubblicazione della presente legge nella *Gazzetta Ufficiale*, le regioni devono provvedere sia alla ricostituzione degli organi di controllo in conformità delle disposizioni contenute nella presente legge, sia alla relativa regolamentazione legislativa.

Sino a quando le regioni non avranno provveduto a norma del comma precedente, restano in carica gli organi di controllo previsti dagli articoli 55 e 56 della legge 10 febbraio 1953, n. 62, e l'esercizio del controllo resta disciplinato dalle norme vigenti.

#### VIII.

Le disposizioni della presente legge si applicano all'intero territorio nazionale, fatte salve le competenze legislative ed amministrative spettanti alle regioni a statuto speciale e alle province autonome di Trento e Bolzano, in tema di ordinamento dei comuni, delle province e degli altri enti locali.

#### IX.

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

A partire dal 1° gennaio dell'anno successivo a quello di entrata in vigore della presente legge, sono assunte a carico del bilancio dello Stato le spese che le vigenti disposizioni pongono a carico dei comuni e delle province per servizi e funzioni estranei alle competenze proprie di tali enti.

## X.

Il Governo della Repubblica, entro cinque anni dalla entrata in vigore della presente legge, è delegato ad emanare, con decreto avente valore di legge ordinaria, un testo unico contenente tutte le disposizioni riguardanti l'ordinamento dei comuni e delle province, quali risulteranno dalle norme legislative al momento vigenti, apportandovi le sole modifiche necessarie al loro coordinamento sulla base dei principi contenuti nella presente legge.