SENATO DELLA REPUBBLICA

VII LEGISLATURA

(N. 1098)

DISEGNO DI LEGGE

presentato dal Ministro dell'Interno

(COSSIGA)

di concerto col Ministro di Grazia e Giustizia

(BONIFACIO)

col Ministro delle Finanze

(PANDOLFI)

col Ministro del Tesoro

(STAMMATI)

e col Ministro del Bilancio e della Programmazione Economica

(MORLINO)

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 16 GENNAIO 1978

Ordinamento delle autonomie locali

ONOREVOLI SENATORI. — Tra i problemi di preminente rilievo politico, quello delle autonomie locali polarizza da tempo intorno a sè l'attenzione di vasti settori dell'opinione pubblica.

È appena il caso di ricordare che la vigente legislazione in materia si riallaccia alla vecchia radice della legge 20 marzo 1865, n. 2248, sulla unificazione amministrativa del Regno e sulla scia di quella originale impostazione hanno tratto le mosse tutte le successive leggi modificatrici a cominciare dalla legge 30 dicembre 1888, numero 5865, fino alle due importanti unificazioni nei testi unici del 4 febbraio 1915, n. 148, e del 3 marzo 1934, n. 383.

Ancora oggi questi due vecchi testi, originatisi in due archi storici ognuno delineato e chiuso da una guerra mondiale, hanno contemporanea vigenza e pur rispecchiando due costumi di vita pubblica e di impostazione ideologica dei rapporti pubblicistici

TIPOGRAFIA DEL SENATO (3000) — 2-3-4

decisamente superati, continuano a disciplinare la vita dei giorni presenti, nell'ambito di un ordinamento costituzionale che mutua la propria esistenza dai princìpi, del tutto differenti, delle libertà civili e democratiche.

La Costituzione, infatti, in armonia con la mutata realtà politico-sociale del Paese, pone fra i princìpi fondamentali che stanno a base della struttura dello Stato e che debbono costituire linee direttive della sua azione, il riconoscimento e la promozione delle autonomie locali (art. 5), elevando i comuni e le province (nonchè le Regioni) al grado di parti coessenziali nelle quali pluralisticamente si articola e si caratterizza il corpo uno ed indivisibile dello Stato.

È ben vero che non sono mancati tentativi di adeguamento della legislazione comunale e provinciale ai nuovi princìpi costituzionali, ma si è trattato di interventi legislativi di carattere settoriale. Tra i più significativi sono da ricordare la legge 9 giugno 1947, n. 530, contenente modificazioni al testo unico 1934, per quanto riguarda la stipulazione di contratti e la vigilanza e la tutela sui comuni e le province; la legge del 10 febbraio 1953, n. 62, sulla costituzione ed il funzionamento degli organi regionali di controllo; altre norme di rilievo furono 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 materia degli organici degli enti locali, sbloccati dal decreto-legge 18 gennaio 1945, n. 48, è stata successivamente disciplinata da diverse disposizioni fino al decreto presidenziale 19 agosto 1954, n. 968. Sarebbero, altresì, da ricordare le numerose leggi in materia di finanza locale da quella del 22 dicembre 1969, n. 964, al recente decreto-legge 17 gennaio 1977, n. 2, convertito in legge 17 marzo 1977, n. 62.

Innovazioni più significative sono state introdotte con la legge 8 aprile 1976, n. 278, sul decentramento e sulla partecipazione dei cittadini nell'amministrazione del comune, che, con l'istituzione di organismi di decentramento democratico infracomunale a base territoriale, rappresenta una prima incisiva riforma della struttura degli enti locali in senso autonomistico.

Sempre nelle linee di adeguamento ai princìpi costituzionali sono da collocare alcuni disegni di legge d'iniziativa governativa, peraltro decaduti per fine legislatura: da quello relativo ad una modifica del testo unico del 1934, presentato dal Governo nella terza legislatura (atto Senato n. 1868) a quello di modifica della legge 10 febbraio 1953, n. 62, sulla costituzione e il funzionamento degli organi regionali di controllo, presentato dal Governo al Parlamento il 4 marzo 1964, a quello, infine, presentato dal Ministro dell'interno nel luglio del 1974 (atto Senato n. 1727) sulla competenza degli organi degli enti locali e la semplificazione dei controlli sugli atti relativi.

Frattanto è venuta maturando una nuova coscienza e consapevolezza della operante presenza degli enti locali nella vita nazionale, che si è espressa nei fatti, al di là di ogni norma scritta, con l'instaurarsi di una diversa e più consona pratica di rapporti e di posizioni tra gli organi dello Stato e gli enti medesimi.

Sembra dunque arrivato il tempo di procedere ad una radicale riforma della legislazione in materia che abbandoni schemi e direttrici tradizionali, sui quali finora è stata basata la normazione della struttura e della funzionalità degli enti locali territoriali.

Ciò significa che occorre, viceversa, dar fondo a quei presupposti di diritto positivo che traggono origine dai precetti costituzionali, che hanno radici nei nuovi indirizzi di politica legislativa, nell'evoluzione del pensiero in tema di ordinamento della vita collettiva, nelle moderne concezioni delle esigenze comunitarie, per darvi assecondamento con un'azione amministrativa sciolta, spedita, consona con i tempi che si vivono.

Indubbiamente siamo in ritardo con questi tempi: questo ritardo, tuttavia, può trovare una sua obiettiva giustificazione se si consideri che una riforma della legge comunale e provinciale, di una legge, cioè, che, forse come poche, coinvolge e condiziona

interessi pubblici di così varia natura e di così vasta portata, postula la possibilità di durevole inserimento in un più generale contesto socio-politico-istituzionale, che abbia raggiunto un adeguato grado di maturazione e di stabile assetto.

Tali condizioni non potevano ritenersi sussistenti negli anni decorsi, sicchè qualunque riforma dell'ordinamento degli enti locali sarebbe stata destinata ad una rapida obsolescenza. Un fondamentale presupposto, soprattutto, mancava, che costituisce il calco naturale della riforma anzidetta: l'attuazione dell'ordinamento regionale, destinato ad incidere radicalmente su tutto il sistema delle autonomie locali.

Il tempo trascorso, d'altra parte, non può dirsi inutilmente perduto, non solo perchè ogni estemporanea soluzione prima dell'attuazione delle Regioni a statuto ordinario, sarebbe risultata inevitabilmente parziale e priva dell'armonica visione d'insieme della complessa problematica, ma anche perchè nuove, preziose esperienze ed indicazioni sono state frattanto acquisite, che aprono diverse e più ampie prospettive per gli enti locali. Basti considerare i problemi creati dall'imponente fenomeno di spostamento e di inurbanizzazione delle popolazioni; quelli non meno ardui dell'assetto del territorio e della difesa dell'ambiente naturale; le istanze connesse alla politica di programmazione, che non può non assegnare anche ai comuni e alle province un ruolo di rilievo nell'attività di direzione e di impulso dello sviluppo economico.

Si vuole dire, in sostanza, che la riforma di cui trattasi non si può porre oggi, come sarebbe fatalmente avvenuto se realizzata anni addietro, in termini di miglioramento e di aggiornamento, su un mero piano tecnico-giuridico, delle farraginose, scoordinate ed in larga parte anacronistiche disposizioni legislative che in atto regolano la vita degli enti locali territoriali. Occorre invece — ed ora soltanto si è in grado di farlo, avendo presenti tutti i termini essenziali del problema — operare una revisione di fondo degli schemi e delle direttrici tradizionali, che senza voler significare preconcetta chiusura, a tutti i costi, ad ogni legame con il filone legislativo, giuridico e di esperienza del passato, per quanto di positivo e di collaudato possa ancora offrire, tenga conto dei più avanzati indirizzi di politica legislativa e del pensiero dottrinale in tema di organizzazione e di esigenze di sviluppo delle collettività locali, realizzando i precetti ed i princìpi costituzionali in tutta la loro effettiva portata in senso evolutivo e di potenziamento degli istituti autonomistici. Ed una visione moderna di tali istituti, che si proietti e penetri nel vivo delle esigenze più sentite dei nostri tempi, è indubbiamente quella che, senza trascurare gli aspetti giuridico-amministrativi, sappia cogliere ed interpretare soprattutto il preminente rilievo della sostanza politica, sociale ed economica del problema.

Ciò premesso, il presente disegno di legge, elaborato in una articolazione quanto più possibile chiara e concisa, intende ispirarsi ai seguenti princìpi fondamentali:

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

2) determinazione della natura e dei compiti dei comuni e delle province, nei loro essenziali contenuti di effettività di poteri e di garanzia autonomistica la quale, nell'ambito stabilito dalla legge, si impone quale limite e, al tempo stesso, precisa direttiva cui debbono attenersi sia lo Stato sia la Regione, nei loro rapporti con gli enti anzidetti;

3) 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, gli obiettivi di intervento, i modi di partecipazione popolare, e in genere le norme fondamentali per il funzionamento dell'ente e per l'organizzazione dei servizi pubblici locali;

4) organizzazione del governo locale oltrechè sul principio dell'autonomia statutaria degli enti, sulla possibilità di ordina-

menti differenziati per i comuni e per le province e sulla utilizzazione da parte di tali enti di nuove forme collaborative idonee a rendere l'attività degli enti più rispondente alle loro dimensioni territoriali e alle esigenze socio-economiche delle popolazioni amministrate;

5) accentuazione della potestà regolamentare nelle materie nelle quali i comuni e le province svolgono funzioni proprie e in particolare attribuzione ai consigli comunali e provinciali di autonomi poteri regolamentari — nell'osservanza di taluni princìpi fondamentali stabiliti dalla legge — per quanto concerne la loro interna organizzazione e le procedure e le modalità per il funzionamento dei consigli stessi nonchè delle giunte e degli altri organi delle istituzioni dipendenti dal comune o dalla provincia;

6) 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;

7) 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.

A questo riguardo il criterio seguìto, in linea generale, è quello che, mentre la sfera di competenze 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 d'inserirsi attivamente nel processo di sviluppo, con iniziative dirette o con interventi promozionali, le attribuzioni della provincia d'altro canto, esaltano il ruolo di detto ente come più valido livello decisionale intermedio per il soddisfacimento di esigenze pubbliche di grado superiore o — se si vuole — di dimensioni comprensoriali;

8) superamento ed eliminazione — in conseguenza della determinazione delle funzioni — della distinzione tra spese obbligatorie e spese facoltative; di tal che il limite naturale dell'azione degli enti locali va ricercato, oltre che nell'ambito delle competenze che ad essi appartengono, nelle obiettive condizioni del bilancio degli enti stessi, nei limiti, cioè, necessariamente imposti dalle disponibilità finanzarie;

9) introduzione nel sistema dei controlli sugli atti dell'istituto dell'autocontrollo o controllo interno sulle deliberazioni di giunta. Queste devono essere comunicate ad una apposita commissione di controllo eletta dal consiglio comunale nel proprio seno in rappresentanza proporzionale del consiglio stesso, la quale entro brevissimi termini, può chiedere che gli atti siano devoluti al riesame del consiglio comunale;

10) puntualizzazione e specificazione, come necessario correlato 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.

Il disegno di legge si compone di 109 articoli, ripartiti in sei titoli e di dieci disposizioni transitorie e finali raggruppate nel titolo settimo.

Titolo I: Il governo locale

È ripartito in quattro Capi che raccolgono rispettivamente alcuni princìpi generali, le norme relative ai comuni, quelle relative alle province e le disposizioni comuni ai due enti.

Capo I: Princìpi generali (art. 1-6)

Il disegno di legge prende le mosse da una scelta precisa ed irrinunciabile: quella

di un governo locale, articolato territorialmente in comuni e province, di diretta investitura popolare, al disotto e al disopra dei quali non è consentito creare altri livelli di governo locale.

Ciò non esclude, tuttavia, che l'organizzazione del governo locale possa basarsi sul decentramento urbano mediante l'istituzione di circoscrizioni, nei casi previsti dalla legge, e su forme collaborative tra comuni e province che realizzino schemi organizzativi meglio appropriati per ciascuno di tali enti.

Ai comuni e alle province, in armonia ai princìpi 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.

La loro attività deve essere rivolta unicamente alla soddisfazione degli interessi della collettività e deve svolgersi nel rispetto delle leggi statali e regionali e soprattutto per « programmi », di tal che, pur avendo ciascun ente locale un proprio ruolo e proprie funzioni, si realizzi una stretta solidarietà e collaborazione tra Stato, Regioni ed enti locali.

Capo II: *Il comune* (art. 7-17)

L'ordinamento repubblicano si caratterizza per la sua struttura organica e pluralistica, della quale le autonomie locali territoriali sono elementi fondamentali. Data l'esistenza di più organismi autonomi si pone il problema della natura e dei compiti di ciascuno di essi: con gli articoli 7, 8 e 9 del disegno di legge si intende affrontare e risolvere tale problema relativamente al comune. L'articolo 7, infatti, più che definire l'ente comunale, ne precisa la natura e gli obiettivi, configurandolo come l'ente territoriale di base della Repubblica e quindi come l'organismo di carattere politico-sociale deputato alla valutazione e soddisfazione di tutti gli interessi che riguardano tutti i cittadini del suo territorio, ossia degli interessi che abbiano, in rapporto a tale territorio, carattere di generalità.

Peraltro, il concetto della dimensione territoriale dell'interesse, che l'articolo 7 riafferma in omaggio alla disposizione contenuta nell'articolo 118 della Costituzione, resta implicitamente superato in sede operativa, in quanto è ampiamente riconosciuta ai comuni la possibilità di esercitare le loro funzioni in forma associata e mediante strumenti organizzativi diversi dal loro apparato amministrativo: ciò soprattutto consente di spostare lo svolgimento di taluni servizi pubblici verso schemi dimensionali più ampi, come è imposto dall'evoluzione della società moderna, dal progresso tecnologico e dalla maggiore economicità dei costi.

Dall'altro lato, l'ultimo comma dell'articolo 7 prevede che i comuni possono partecipare anche alla cura di interessi non esclusivamente locali, svolgendo compiti loro attribuiti dalle leggi dello Stato o delegati dalla Regione: questa forma di compartecipazione non deve ritenersi lesiva dell'autonomia locale, ma al contrario può considerarsi come un completamento di questa autonomia, come strumento per realizzare una migliore efficienza ed economicità dei servizi e quindi una migliore funzionalità dell'ente stesso.

Ovviamente il criterio risolutivo del problema della posizione del comune nei confronti dello Stato e degli altri enti locali si incentra nella qualificazione funzionale dell'ente, ossia nella determinazione delle funzioni proprie di esso, contenuta nell'articolo 9 del disegno di legge. In tale articolo la sfera delle competenze comunali è tracciata con riferimento a vasti settori di attività che vengono riservati ai comuni. Ma accanto alle funzioni istituzionali dell'ente, il citato articolo nella prospettiva di fornire all'ente stesso gli strumenti giuridici per il perseguimento dello sviluppo economico e civile della propria collettività, riconosce al comune, condizionatamente alle sue possibilità finanziarie, il potere di allargare la sua azione ad altri settori, non compresi nella sfera di attribuzioni sopraddetta: il disegno di legge, in tal modo, non cristallizza il contenuto dell'autonomia entro limiti pre-

determinati, ma le accorda una capacità espansiva in piena corrispondenza dell'evolversi della vita sociale che trova nel comune uno dei centri naturali di riferimento e di guida.

Connesso con il problema della funzionalità comunale è quello dell'autonomia statutaria che il disegno di legge riconosce ai comuni nell'articolo 8, come strumento giuridico idoneo a consentire adeguamenti alle diverse situazioni locali e a permettere quindi al regime comunale di sopportare l'imponente afflusso delle difformità e delle disuguaglianze del mondo di oggi.

Tra i vari sistemi ipotizzabili per uscire dal regime di uniformità e di eguaglianza formale, creato dal legislatore del 1865 come presupposto necessario ai fini della coesione politico-amministrativa del nuovo Stato italiano, ma che nel susseguirsi delle vicende storiche è andato sempre più scostandosi dalla realtà sociale fino a giungere a configurazioni inoperanti se non addirittura involutive, si è optato per il sistema della libertà statutaria non solo perchè più facilmente realizzabile rispetto a quello della tipizzazione degli ordinamenti comunali secondo la consistenza demografica (comuni metropolitani, urbani, rurali) o secondo le caratteristiche economiche (comuni agricoli, turistici, eccetera) o per dislocazione topografica (comuni montani, eccetera), ma perchè ritenuto più aderente alla « autonomia » comunale e nello stesso tempo il più idoneo a realizzare attraverso positive differenziazioni i presupposti per una eguaglianza sostanziale di tutti i comuni.

Tuttavia non si è voluta scartare la possibilità di prevedere anche dei regimi speciali. Come è espressamente preannunciato dall'articolo 4, l'organizzazione del governo locale si basa oltre che sul principio dell'autonomia statutaria degli enti, sulla possibilità di ordinamenti differenziati prescelti dalla stessa collettività amministrata tra i modelli contemplati dall'articolo 11. Questo, infatti, prevede che nei piccoli comuni (fino a 1.000 abitanti) il governo locale può essere affidato al solo Sindaco, mentre nei comuni fino a 3.000 abitanti può essere affidato al sindaco e alla giunta.

Tuttavia nei piccoli comuni nei quali la popolazione opta per un regime speciale le deliberazioni più importanti vengono sottoposte a *referendum* approvativo della popolazione stessa, realizzando in tal modo una forma di democrazia diretta (articolo 11, ultimo comma).

La scelta del regime speciale è rimessa unicamente alla volontà degli elettori da esprimersi attraverso un *referendum*. Con legge a parte si provvederà a disciplinare tale *referendum* e le elezioni del sindaco e della giunta (articolo 12 — X disposizione transitoria). Attraverso tali modelli di organizzazione, da istaurarsi a seguito di una consultazione popolare, si intende raggiungere nei piccoli comuni una maggiore efficienza amministrativa attraverso il massimo livello di partecipazione rappresentato dal *referendum*.

Inoltre, accanto agli organi tradizionali (consiglio, giunta, sindaco) e a quelli di decentramento (consigli circoscrizionali, per la cui disciplina il disegno di legge rinvia alla legge 8 aprile 1976, n. 278) l'articolo 10 prevede per i comuni capoluoghi di provincia o con popolazione superiore a 30.000 abitanti la possibilità di istituire un organo nuovo: il presidente del consiglio comunale. Si è ritenuto opportuno limitare l'innovazione ai grandi comuni perchè soltanto in questi è effettivamente avvertita l'esigenza di separare la carica di presidente dell'organo deliberante da quella di sindaco, sia per la diversità di compiti che ineriscono alle due cariche, sia per alleviare il carico di lavoro e di responsabilità ai sindaci che nei grandi centri sono oberati di numerosissime incombenze.

Altra innovazione di rilievo consiste nel capovolgimento del principio oggi vigente della competenza generale del Consiglio comunale rispetto a quella della giunta.

L'articolo 13 riserva, infatti, esclusivamente al Consiglio gli affari più importanti, lasciando alla autonomia statutaria dell'ente di ripartire tutte le altre attribuzioni tra consiglio, giunta, sindaco e altri organi del comune, anche burocratici (presidente del consiglio, consigli circoscrizionali, commissioni consiliari, segretario comunale, eccetera).

Anche la determinazione del numero degli assessori è rimessa all'autonomia statutaria, con la limitazione prevista nel primo comma dell'articolo 14 (non più di un quinto dei consiglieri assegnati), mentre per la procedura e le modalità per la elezione della giunta e del sindaco gli articoli 14 e 16 fanno rinvio al regolamento comunale.

Altra novità è costituita dall'introduzione della proposta del sindaco per l'elezione della giunta e dalla eiminazione delle speciali cause di incompatibilità per rapporti di parentela, previste dalla Legislazione vigente per i componenti delle giunte (coniugi e fratelli).

Del tutto chiaro è il senso dei primi tre comma dell'articolo 16 che dettano norme per garantire la sollecita elezione del Sindaco e per risolvere l'antica controversia su chi deve presiedere la seduta per la sua elezione.

L'articolo 17, infine, con una formulazione più moderna e più chiara di quella contenuta nei vigenti testi unici del 1915 e 1934, elenca le funzioni che spettano al sindaco nella qualità di ufficiale del Governo, da esercitarsi secondo le direttive degli organi statali competenti.

Capo III: La provincia (art. 18-27).

Ancor più arduo che per i comuni si presenta il problema della « identità » della provincia, sia per le antiche diatribe sul ruolo di tale ente, sia per la recente tormentata esperienza dei comprensori. Partendo dal dato costituzionale certo di due livelli di governo locale al di sotto della Regione, è stata senz'altro scartata la possibilità di creare un livello di governo intermedio tra il comune e la provincia e quindi di riconoscere i comprensori, le comunità montane o altre forme associative di comuni come terzo livello d'amministrazione locale. Se non si vuole, pertanto, porre mano ad una modifica della Costituzione le soluzioni possibili restano due soltanto: o declassare i comprensori e le comunità montane a semplici fatti associativi tra i comuni, per la gestione unificata dei servizi non gestibili utilmente a livello comunale, lasciando inalterata la provincia, ovvero, attraverso un processo di riconsiderazione degli attuali territori provinciali, far coincidere la provincia con il comprensorio, affidando alla prima quei compiti di pianificazione territoriale e socio-economica che sono propri del secondo.

Quest'ultima ipotesi è sembrata preferibile nella convinzione che entrambi i livelli di governo locale devono essere basati su assemblee elettive dirette, perchè è solo nell'elezione diretta da parte del corpo elettorale che può trovare la sua fonte il potere di governo delle comunità locali. Ogni discorso su enti elettivi indiretti va, dunque, visto come momento procedimentale, come fatto sperimentale, per giungere alla identificazione, regione per regione, degli ambiti territoriali idonei a costituire il sostrato delle nuove province.

Su questo punto, infatti, non può transigersi da parte di chi crede nella democrazia elettiva: che, cioè, non può esservi nè autonomia nè governo locale da parte di enti elettivi indiretti.

L'articolo 18 del disegno di legge accoglie dunque la tesi della provincia quale ente territoriale di governo locale di secondo grado, coincidente con i nuovi organismi comprensoriali, attraverso una ridefinizione del suo ambito territoriale secondo criteri che gli consentano di diventare effettivamente l'unità di base della programmazione socio-economica e territoriale.

Per realizzare speditamente questo processo di revisione degli ambiti territoriali delle province è conferita una delega al Governo dalla III disposizione transitoria, che stabilisce nel contempo i criteri e i princìpi direttivi della delega e le modalità per l'attuazione dei relativi provvedimenti, mentre la IV disposizione transitoria assegna alla legge regionale il compito di « ricomposizione » delle funzioni spettanti all'amministrazione locale, con conseguente soppressione o riordino degli enti funzionali o strumentali che vi erano preposti.

Peraltro è sembrato opportuno non limitare i compiti della provincia a quelli meramente programmatori: epperciò ad essa è attribuito anche il potere di organizzare ed

apprestare quei servizi che, per essere caratterizzati dalla loro incidenza sovracomunale, possono considerarsi di secondo livello (articolo 18, ultimo comma, e articolo 20, ultimo comma), semprechè non siano espressamente riservati allo Stato o alla Regione.

Analogamente a quanto operato per il comune, anche alla provincia è riconosciuta l'autonomia statutaria e la potestà regolamentare nelle materie in cui svolge funzioni proprie (articolo 19).

Accanto alla figura della provincia ordinaria è prevista la nuova figura della provincia metropolitana che dalla prima si distingue perchè oltre le funzioni proprie della provincia le sono attribuite le funzioni relative alla disciplina del territorio e alla gestione dei servizi che più direttamente vi sono connessi, funzioni che nelle altre province spettano ai comuni (articoli 21, 22, 23).

Le province metropolitane sono costituite nelle zone del territorio nazionale che abbiano una popolazione residente di almeno un milione di abitanti e che siano formate da comuni i cui centri urbani contigui abbiano rapporti di integrazione economico-sociali con un comune di almeno cinquecentomila abitanti.

Capo IV: Disposizioni comuni (art. 28-48).

Sono raggruppate in questo Capo alcune disposizioni che interessano sia i comuni che le province: si tratta sempre di una normativa quadro, con alcune norme-limite, nel cui ambito potrà svolgersi l'autonomia statutaria e il potere regolamentare degli enti.

Ci si soffermerà soltanto sulle disposizioni di maggiore rilievo o che presentano sostanziali differenze con la normativa vigente.

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 dell'amministrazione locale, l'articolo 28 richiede che esso sia approvato a maggioranza assoluta dei consiglieri assegnati all'ente, 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. Non si è, invece, ritenuto opportuno sottoporli ad un particolare controllo da parte delle Regioni, perchè ciò avrebbe potuto configurare una sorta di dipendenza degli enti locali minori nei confronti dell'ente regionale, in contrasto con la concezione cui si ispira il disegno di legge, di una amministrazione locale risultante dalla coesistenza coordinata di più livelli autonomi di governo, tutti rappresentativi delle collettività e non da una gerarchia tra enti. Unica condizione, richiesta dall'articolo 28, per la esecutività dello statuto è la mancanza di rilievi di legittimità entro 120 giorni dall'invio di esso al Ministero dell'interno.

Nell'intento di favorire l'auspicata solidarietà tra Stato, Regione ed enti locali, cui si è accennato nei princìpi generali, l'articolo 30 stabilisce che il Ministro dell'interno, il presidente della Giunta regionale ed il prefetto possono sempre prendere parte alle sedute dei consigli comunali e provinciali senza diritto di voto e che i predetti consigli possono invitare alle proprie sedute con solo diritto di parola i senatori e i deputati del collegio e i consiglieri regionali.

L'articolo 31 prevede la possibilità di introdurre nel nuovo ordinamento degli enti locali commissioni consiliari permanenti, la cui composizione rifletta proporzionalmente quella dello stesso consiglio. Il nuovo istituto, che si colloca nel quadro delle misure destinate a snellire le procedure amministrative, non mancherà di provocare benefici effetti sul dinamismo della vita locale, sollevando i consigli e le giunte da un ingente carico di lavoro connesso all'esame di numerosi provvedimenti di ordinaria amministrazione.

L'articolo 34 ultimo comma, innovando il sistema vigente, stabilisce che si procede all'integrale rinnovazione della giunta quando questa venga a perdere la metà dei suoi componenti per dimissioni. Con ciò si intende eliminare l'inconveniente, talora verificatosi — anche a causa dell'attuale impossibilità di far luogo alla revoca di singoli assessori — del permanere nella nuova

compagine del governo locale di componenti della giunta precedente. Si è ritenuto opportuno, tuttavia, limitare l'integrale rinnovazione della giunta al solo caso in cui la perdita della metà dei componenti sia dovuta a dimissioni e non anche ad altra causa, perchè soltanto quelle sono sintomatiche di un latente o patente dissenso politico.

Gli articoli 35 e 36 intendono mettere in evidenza il carattere fiduciario del rapporto intercorrente tra consiglio e giunta: a fronte dell'ampliamento delle attribuzioni della giunta si è ritenuto opportuno responsabilizzare maggiormente l'azione di essa nei confronti dell'assemblea consiliare riconoscendo a questa il potere di revocare non soltanto il sindaco e il presidente della provincia ma l'intera giunta o i singoli assessori: ci si è, tuttavia, preoccupati di circondare l'istituto di particolari garanzie, quali la proposta motivata sottoscritta da almeno un quarto dei consiglieri assegnati, la notificazione della proposta agli interessati, il decorso di un ragionevole lasso di tempo tra la notifica della proposta e la discussione della stessa. In ogni caso, poi, la revoca del Sindaco, del Presidente della provincia o della maggioranza degli assessori comporta la cessazione della Giunta (articolo 36, ultimo comma).

Per ciò che riguarda la convocazione dei consigli comunali e provinciali, a prescindere dalle norme che saranno dettate dagli statuti degli enti, l'articolo 40 prevede che la convocazione possa essere richiesta anche da un quinto dei consiglieri in carica per specifici argomenti.

La disposizione è evidentemente volta a tutela della minoranza consiliare che, in tal modo, anche nei piccoli comuni dove si vota con il sistema maggioritario, ha la possibilità di attivare il consiglio. Lo stesso articolo prevede altresì che la convocazione del consiglio può essere richiesta dal presidente della Giunta regionale per oggetti determinati attinenti a funzioni delegate dalla Regione.

Altra innovazione è contenuta nell'articolo 41, che per la validità delle sedute dei consigli in seconda convocazione prescrive la presenza di un terzo dei consiglieri in carica, facendo così giustizia della tanto criticata deliberazione dei « quattro gatti ». Per la validità delle deliberazioni l'articolo 39 prescrive il voto favorevole della maggioranza assoluta dei presenti, eliminando le diverse maggioranze speciali previste dal sistema vigente.

Titolo II: Forme associative o di cooperazione (art. 49-61).

Le norme di questo titolo intendono creare nuove modalità e strumenti di collaborazione tra gli enti locali che consentano a questi di espandere la loro azione anche oltre il proprio ambito teritoriale e di adattarsi alle concrete esigenze determinate dal continuo evolversi della realtà economico-sociale.

Si tratta di forme collaborative aperte e flessibili che non creano nuovi livelli di governo locale, ma accrescono la funzionalità dell'amministrazione locale attraverso un adattamento dinamico della sua organizzazione.

Accanto alla tradizionale figura del consorzio sono state previste nuove forme associative e cioè le « intese », le « gestioni associate » e le « unioni di comuni » (articolo 49).

Le intese, o accordi o convenzioni, sono le forme collaborative più semplici, che non dànno luogo ad entità soggettive distinte dagli enti tra i quali si stabiliscono e sono rivolte al soddisfacimento di particolari esigenze tecnico-economiche, comuni agli enti interessati (articolo 50).

Anche le « gestioni associate » non dànno luogo ad enti a sè stanti, ma soltanto alla costituzione di un organo deliberante comune incaricato di gestire le attività che gli sono affidate dai comuni associati. L'articolo 51 prevede che un apposito regolamento comunale stabilisce le norme per l'organizzazione ed il funzionamento di tali gestioni.

Innovazioni di rilievo sono apportate al tradizionale istituto consortile (articoli 52-55): soppressa la figura del consorzio coattivo, che contrasta con i princìpi di autonomia locale, l'istituto consorziale è previsto non più limitatamente in funzione di singoli servizi ed opere di interesse comune agli

enti consorziati, ma, in genere, come lo strumento per agevolare o potenziare lo svolgimento, in modo efficiente e coordinato, delle funzioni degli enti interessati, sempre che questo fine non possa essere raggiunto con strumenti più semplici, quali le forme anzicennate di mera cooperazione o di gestioni associate.

Per quanto riguarda il riconoscimento dei consorzi come persone giuridiche pubbliche, è stato seguìto il giudizio espresso dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 130 del 6 maggio 1976. Sicchè l'articolo 52 richiede il decreto del presidente della Giunta regionale se gli scopi del consorzio ineriscono a materie di competenza regionale, il decreto del prefetto negli altri casi.

Per quanto riguarda l'organizzazione ed il funzionamento del consorzio l'articolo 53 rinvia allo statuto consorziale con la sola norma-limite contenuta nell'ultimo comma dello stesso articolo, relativa alla composizione dell'organo deliberante che deve essere formato da membri dei consigli comunali interessati ed in modo da assicurare la presenza dei rappresentanti della minoranza di ciascun consiglio comunale.

Figura associativa del tutto nuova è la « unione di comuni » (articolo 56).

Essa è suggerita dall'opportunità di promuovere e maturare un processo di fusione tra i comuni minori, eppertanto può essere costituita solo tra comuni contermini di una stessa provincia e per un tempo determinato.

Le relative disposizioni sono congegnate in modo da assicurare che l'obiettivo finale della fusione si realizzi con il consenso dei comuni interessati. Infatti, entro cinque anni dalla costituzione della unione i comuni possono chiedere che con legge regionale si proceda alla fusione. In caso contrario l'unione viene sciolta, salvo il potere della Regione di disporre comunque la fusione con propria legge ai sensi dell'articolo 132, secondo comma, della Costituzione e dell'articolo 64 del presente disegno di legge (voto favorevole della maggioranza degli elettori residenti nei comuni interessati) (articolo 59).

Le « unioni di comuni », organizzate in conformità a statuti approvati dai consigli comunali a maggioranza assoluta dei loro componenti, sono rette da consigli composti dai membri eletti dai consigli comunali nel proprio seno in numero da determinarsi, per ciascun comune, in rapporto al numero dei propri elettori, ma in ogni caso non superiore alla metà dei membri del consiglio della unione, e in modo da assicurare la rappresentanza proporzionale dei diversi gruppi politici presenti nei consigli dei singoli comuni (articolo 52).

L'unione provvede alla gestione congiunta di un complesso di attività e servizi comunali indicati nello statuto che stabilisce, altresì, le funzioni che residuano ai singoli comuni.

Titolo III: Del territorio (art. 62-66).

I primi tre articoli (62, 63, 64) contengono i princìpi fondamentali ai quali le Regioni devono uniformarsi nell'esercizio della competenza legislativa ad esse spettante 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'erezione 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 soluzioni 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 sia per la popolazione del nuovo comune (a meno che questo non derivi da aggregazione di un comune ad 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 l'iniziativa legislativa riconosciuta in materia anche alle popolazioni e ai consigli comunali interessati.

È, altresì, rimessa interamente alla legge regionale la disciplina della separazione delle rendite patrimoniali, delle passività e delle spese tra comuni e loro frazioni o borgate, intendendosi con ciò rimuovere i limiti che nella materia sono stabiliti dagli articoli 36 e 37 del testo unico della legge comunale e provinciale 3 marzo 1934, n. 383.

L'articolo 65 detta norme per la determinazione e contestazione di confini, stabilendo che alle medesime provvede la Regione in via amministrativa, sulla base delle norme di legge da essa stessa adottate, anche nell'ipotesi che la determinazione o la contestazione riguardi i confini tra comuni appartenenti a province diverse della stessa Regione, stante la natura dichiarativa dei provvedimenti in questione.

Nulla si è ritenuto di disporre in ordine alla rettifica di confini tra comuni appartenenti alla stessa provincia, in quanto risolvendosi questa in una variazione circoscrizionale comunale, essa deve aver luogo secondo la disciplina generale prevista per le variazioni territoriali dagli articoli precedenti.

Lo stesso articolo 65 riserva, invece, allo Stato i provvedimenti amministrativi relativi alle determinazioni e contestazioni di confini tra comuni appartenenti a Regioni diverse.

L'articolo 66 disciplina l'iniziativa dei comuni per la istituzione di nuove province o per il mutamento delle circoscrizioni provinciali esistenti, a norma dell'articolo 133, primo comma, della Costituzione, richiedendo le deliberazioni dei consigli comunali interessati da adottarsi a maggioranza assoluta dei loro componenti e la concorde volontà dei comuni che rappresentino la maggioranza delle popolazioni interessate.

Sull'iniziativa dei comuni devono esprimere il loro parere la Regione e le province interessate.

Alla stessa procedura è soggetta la rettifica di confini tra comuni appartenenti a province diverse, atteso che la rettifica comporta un mutamento delle circoscrizioni provinciali esistenti.

Titolo IV: *Uffici e personale* (art. 67-72).

Le disposizioni contenute nell'articolo 67, 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 princìpi stabiliti dalle leggi dello Stato in considerazione del fatto che la materia dovrà formare oggetto di un autonomo provvedimento legislativo, attualmente allo studio.

Una innovazione di rilievo riguarda 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 o 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.

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 restano disciplinati dalle leggi vigenti (articolo 65).

Titolo V: Controllo sugli atti e sugli organi.

Capo I: *Controllo sugli atti dei comuni e delle province* (art. 73-88).

Le norme relative al controllo sugli atti dei comuni e delle province rappresentano un netto superamento della normativa contenuta nella legge 10 febbraio 1953, n. 62, che essendosi stratificata sulla precedente legi-

slazione ispirata a princìpi del tutto diversi, ha dato luogo a problemi interpretativi non sempre di facile soluzione. Inoltre, 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 73 demanda alle Regioni di stabilire la forma di decentramento degli organi di controllo, la ripartizione delle loro competenze e i sistemi di collegamento tra i diversi comitati, limitato ovviamente allo scambio di informazioni ed esperienze, con esclusione perciò di ogni forma di ingerenza dall'esterno che potrebbe compromettere la neutralità della funzione di controllo.

Viene, altresì, demandato alla legge regionale di dettare le norme per la elezione dei componenti i comitati di controllo di estrazione regionale e per la loro sostituzione in caso di dimissioni o decadenza (articolo 75), di stabilire le indennità da corrispondere ai membri dei comitati (articolo 77), di disciplinare il funzionamento dei comitati stessi, le forme di pubblicità, la consultazione delle loro deliberazioni e il rilascio di copie (articolo 78, terzo comma) nonchè le modalità di invio delle deliberazioni comunali e provinciali all'organo di controllo (articolo 79, terzo comma).

Per quanto concerne la composizione dei comitati (articolo 74), 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 prospettazione e valutazione degli interessi sopradetti. La novità più significativa è rappresentata dall'inserimento nell'organo di due membri 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.

Allo scopo di dare maggiore spazio 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 alle sole deliberazioni dei consigli e a quelle delle giunte adottate con i poteri dei consigli, demandando il controllo preventivo sugli altri atti deliberativi ad un organo dello stesso ente controllato, cioè la commissione interna di controllo, la cui composizione e i modi di elezione sono rimessi ai regolamenti degli enti (articolo 83). In particolare, le deliberazioni di giunta, entro 5 giorni a pena di decadenza, devono essere comunicate a detta commissione, la quale, entro 10 giorni dalla adozione degli atti, può chiedere a maggioranza che gli atti stessi siano devoluti al riesame del consiglio. Questo deve essere convocato entro 5 giorni dalla richiesta e qualora non ritenga di confermare l'atto può annullarlo o modificarlo in tutto o in parte. In caso di modifica la deliberazione, al pari di tutte le altre deliberazioni consiliari è sottoposta all'esame del comitato di controllo. Se l'atto di giunta, invece, non è portato all'esame del consiglio o non è da questo modificato, diventa esecutivo.

Il comitato regionale di controllo, peraltro, conserva sempre un potere di sindacato su tali deliberazioni, sia pure in via successiva ed eventuale (articolo 84).

Per quanto concerne il procedimento di controllo è stato mantenuto il termine di 20 giorni per l'eventuale pronuncia di annullamento dell'atto controllato da parte del comitato, salva la interruzione di tale termine, per una sola volta, in caso di richiesta di chiarimenti o di elementi integrativi di giudizio all'ente deliberante.

A superare, poi, difficoltà interpretative, è stato chiarito che, in caso di urgenza, le deliberazioni possono essere dichiarate immediatamente eseguibili col voto espresso dalla

maggioranza dei componenti i consigli o le giunte.

Gli articoli 81 e 82, 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, eccetera), in aderenza alle aspettative degli enti locali e nell'obiettivo convincimento della necessità di esaltare la capacità di autodeterminazione degli enti stessi, affrancandoli al massimo da ingerenze esterne sui criteri di gestione da essi seguìti.

In particolare, l'articolo 82 mantiene fermi gli attuali termini per il controllo di merito e nel secondo comma chiarisce che, nella ipotesi del rinvio della deliberazione al riesame dell'ente, questa diventa esecutiva se il consiglio, a maggioranza assoluta dei suoi componenti, decida di confermarla senza modificazioni e dopo che sia stato esercitato il controllo di legittimità sulla deliberazione di conferma.

Un sistema diverso è previsto dall'articolo 86 per gli atti dei comuni aventi un regime speciale di amministrazione ai sensi dell'articolo 11: il controllo preventivo di legittimità da parte del comitato regionale è limitato alle sole deliberazioni adottate dal sindaco o dalla giunta nelle materie indicate nel secondo comma dell'articolo 13, cioè a quelle riservate per legge alla competenza del Consiglio. Tutte le altre deliberazioni, invece, diventano esecutive dopo la pubblicazione per 10 giorni all'albo pretorio. Il controllo su tali atti da parte dell'organo regionale di controllo è soltanto eventuale e successivo.

Anche per le deliberazioni adottate dai comuni e dalle province su materie ad essi delegate dalla Regione le modalità del controllo si atteggiano diversamente, nel senso che dette deliberazioni oltre che al comitato di controllo devono essere trasmesse anche al presidente della Giunta regionale il quale, ove ritenga una deliberazione non conforme alla legge o alle direttive regionali in materia, comunica, entro cinque giorni, le sue osservazioni al comitato di controllo e all'ente che ha adottato la deliberazione stessa. Pertanto, tali deliberazioni, anche se adottate dalla Giunta, sono sottratte al controllo interno e sottoposte ad un controllo più penetrante da parte degli organi regionali.

Nessuna innovazione è stata introdotta per quanto riguarda il controllo sostitutivo sugli atti nonchè sulla emissione d'ufficio dei mandati di pagamento previa dichiarazione dell'obbligatorietà della spesa e dell'allocazione in bilancio dei necessari stanziamenti (articolo 87).

L'articolo 88 disciplina il controllo sulle deliberazioni dei consigli di amministrazione delle aziende speciali costituite dalle province e dai comuni, sottoponendole alla commissione interna di controllo di cui all'articolo 83, tranne le più importanti specificatamente indicate, che devono essere approvate dai consigli degli enti con deliberazioni da sottoporsi a controllo di merito.

Capo II: Controllo ispettivo (art. 81).

Le disposizioni contenute nell'articolo 81 tendono a risolvere i problemi relativi all'esercizio del potere ispettivo. Anzitutto, in ossequio all'autonomia locale viene esclusa la possibilità di disporre ispezioni a carattere generale di tipo inquisitorio sulla gestione dei servizi. In secondo luogo fermo restando il potere delle autorità governative di disporre ispezioni per accertare il regolare funzionamento dei servizi di interesse statale o per acquisire dati e notizie di carattere generale nonchè per accertare la funzionalità degli organi degli enti, ai fini del controllo sugli organi stessi, qualora il comitato di controllo, previamente interpellato, non fornisca necessari e sufficienti elementi, viene riconosciuto anche all'amministrazione regionale un potere ispettivo correlato alle funzioni che essa svolge avvalendosi degli uffici degli enti locali.

L'articolo prevede altresì la facoltà per i comitati di controllo di acquisire direttamente atti o notizie presso i comuni e le province ai fini dell'esercizio del potere di controllo sugli atti, nonchè la possibilità per gli enti locali di chiedere allo Stato o alle Re-

gioni l'invio di funzionari amministrativi e tecnici a scopo collaborativo.

Capo III: Controllo sugli organi (art. 90-97).

Gli articoli in esame disciplinano il controllo sugli organi, riaffermando il principio della esclusiva competenza statale in materia, in armonia anche con quanto affermato dalla Corte costituzionale con sentenza numero 164 del 1972. Non è apparsa ipotizzabile una delega di detta funzione alle Regioni in quanto i poteri di controllo sugli organi sono — come espressamente affermato nella citata sentenza — « espressione di un potere politico di sovranità che non può quindi non rimanere di pertinenza dello Stato ».

Per quanto riguarda lo scioglimento dei consigli comunali e provinciali si è ritenuto di precisare meglio i motivi di ordine pubblico che possono condurre all'attuazione del provvedimento repressivo, condizionandolo all'esistenza di un grave pericolo di turbativa.

Rilevante è anche l'innovazione relativa alla composizione dell'organo straordinario: per motivi di funzionalità, è stato previsto anche per i comuni la nomina di Commissioni la cui composizione verrà stabilita di volta in volta, salvo per i comuni con meno di 50 mila abitanti la cui amministrazione straordinaria può essere affidata ad un commissario unico. Infine, è previsto che all'organo straordinario non possano più essere affidati, in via generale e permanente, i poteri del consiglio, ma che tali poteri può esercitare se indifferibili salvo i provvedimenti di natura straordinaria e non obbligatoria che comportino per il bilancio dell'ente un vincolo di spesa ultrannuale (articolo 90).

Nessuna sostanziale innovazione all'attuale disciplina prevedono gli articoli 91 e 94 relativamente alla sospensione dei consigli comunali e provinciali e alla sospensione del sindaco dalle funzioni di ufficiale del governo. Sostanzialmente immutata resta anche la disciplina della sospensione e rimozione dei sindaci che, peraltro, con gli articoli 82 e 83 viene estesa ai presidenti delle Province in considerazione della maggiore rilevanza che viene ad assumere la provincia nel nuovo ordinamento.

L'articolo 95, infine, riproduce l'articolo 64 della legge 10 febbraio 1953, n. 62, integrato con l'obbligo della trasmissione al prefetto delle deliberazioni relative alla costituzione e modificazione degli organi comunali e provinciali.

Titolo VI: Responsabilità (art. 98-109).

Nelle norme contenute in questo titolo si è cercato di puntualizzare 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 norme 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.

Per meglio chiarire la portata di esse si reputa opportuno svolgere alcune considerazioni preliminari e in particolare soffermarsi brevemente sulla normativa vigente in materia di responsabilità di amministratori e dipendenti locali e sulla ingiustificata disparità di trattamento che tale normativa riserva ai suddetti amministratori ed impiegati rispetto alla disciplina generale riguardante tutti coloro che sono legati alla pubblica amministrazione da un rapporto di impiego o di servizio pubblico.

Secondo l'attuale sistema normativo i dipendenti civili dello Stato rispondono dei danni cagionati all'amministrazione di appartenenza, per azioni od omissioni anche solo colpose, nell'esercizio delle loro attribuzioni. I relativi giudizi di responsabilità rientrano nella competenza della Corte dei conti e il termine di prescrizione dell'azione di responsabilità è di dieci anni.

Tale disciplina sia sostanziale che processuale, secondo la costante giurisprudenza (Corte costituzionale sentenza n. 110 del 1970, n. 211 del 1972, n. 205 del 1974) è stata

ritenuta applicabile agli amministratori e dipendenti delle regioni e degli enti pubblici istituzionali.

La responsabilità civile verso i terzi dei funzionari, amministratori e dipendenti delle amministrazioni pubbliche sopraindicate è invece limitata ai casi di dolo o colpa grave con esclusione della colpa lieve. La competenza a conoscere tali giudizi è del giudice ordinario e l'azione di responsabilità si prescrive col decorso di cinque anni.

Per gli amministratori e gli impiegati dei comuni e delle province il testo unico 3 marzo 1934, n. 383, prevede alcune particolari fattispecie di responsabilità verso l'ente per fatti attinenti alla gestione (articoli da 251 a 259), di cui era competente a conoscere in primo grado il consiglio di prefettura (articolo 260) e in sede di appello la Corte dei conti, ed ora soltanto quest'ultima dopo la sentenza della Corte costituzionale n. 55 del 1966. L'azione di responsabilità di tale tipo si prescrive col decorso del periodo di dieci anni.

L'articolo 261 del testo unico del 1934 disciplina, poi, le responsabilità degli amministratori e degli impiegati dei comuni e delle province verso gli enti medesimi per atti dannosi, non strettamente riguardanti la gestione, compiuti con dolo o colpa grave, e contestualmente anche la responsabilità per atti lesivi dei diritti dei terzi compiuti con dolo o colpa grave. Tali cause di responsabilità (articolo 265) sono di competenza del giudice ordinario e l'azione si prescrive in cinque anni dal giorno in cui il fatto dannoso si è verificato.

Da quanto precede appare evidente la disarmonia e l'incongruenza che esiste tra il regime giuridico della responsabilità degli amministratori e dipendenti degli enti locali e quello della responsabilità dei dipendenti statali.

Peraltro l'attribuzione al giudice ordinario della competenza a giudicare alcuni casi di responsabilità degli amministratori e dipendenti degli enti locali per danni arrecati agli enti medesimi si poteva giustificare quando tale tipo di responsabilità si configurava su basi contrattuali di diritto privato (mandato per gli amministratori e locazione d'opera per gli impiegati) ma non è più giustificabile oggi dopo che è stata riconosciuta la natura pubblicistica del rapporto che intercorre tra gli enti locali e i propri amministratori e dipendenti. Inoltre il giudice contabile ha una esperienza acquisita nell'accertamento di fattispecie di responsabilità amministrativa che manca al giudice ordinario, ed ha il potere, a differenza di quello ordinario, di moderare l'entità del risarcimento del danno, in relazione a particolari elementi, quali le condizioni organizzative o ambientali, le circostanze di tempo e di luogo in cui l'evento dannoso si è verificato, l'inadeguatezza numerica e qualitativa del personale, eccetera.

Tutte le suesposte considerazioni hanno consigliato la opportunità di disciplinare la responsabilità degli amministratori e dei dipendenti locali allo stesso modo di quella dei dipendenti statali.

Disposizioni del tutto nuove sono quelle contenute negli articoli 98 e 99 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. L'articolo 99 in particolare tratteggia il procedimento che l'interessato danneggiato deve seguire per esercitare l'azione di risarcimento nei confronti dell'amministrazione responsabile.

L'articolo 100, in base alle considerazioni più sopra svolte, riconduce la disciplina della responsabilità degli amministratori e dipendenti locali verso i terzi a quella prevista, per lo stesso tipo di responsabilità, per i dipendenti civili dello Stato dal decreto del Presidente della Repubblica 10 gennaio 1957, n. 3.

Lo stesso va detto per la disciplina (articolo 101) della responsabilità degli amministratori e dipendenti locali per i danni arrecati nell'esercizio delle loro funzioni alle amministrazioni di appartenenza. Essi dunque

risponderanno anche delle azioni od omissioni solo colpose e sono sottoposti alla giurisdizione della Corte dei conti. Il relativo giudizio di responsabilità (articolo 102) è promosso dal procuratore generale della Corte dei conti d'ufficio o su denuncia del comitato di controllo, ma può anche essere promosso direttamente da un consigliere comunale o provinciale o da un elettore; in questo caso, tuttavia, si potrà dar corso al giudizio solo se la sezione giudicante, con ordinanza emessa in camera di consiglio, sentiti il procuratore generale e le altre parti interessate, dichiari l'azione non manifestamente infondata. Si è ritenuto di introdurre questa specie di azione popolare, sia pure circondandola di opportune cautele, per consentire un controllo democratico e una diretta partecipazione dei cittadini alla tutela degli interessi patrimoniali dell'ente cui appartengono.

L'attribuzione della esclusiva titolarità dell'azione di responsabilità al procuratore generale presso la Corte dei conti potrebbe apparire lesiva dell'autonomia degli enti locali in quanto si potrebbe sostenere che spetti ad essi soltanto di agire a tutela dei loro diritti patrimoniali lesi dal fatto dell'amministratore o del dipendente e quindi di decidere se promuovere o no il giudizio di responsabilità.

Ma all'obiezione può rispondersi che l'attribuzione della titolarità dell'azione al procuratore generale presso la Corte dei conti, cioè ad un organo neutrale, garantisce al massimo la tutela degli interessi pubblici della reintegrazione del danno subìto dal patrimonio dell'ente locale e risponde perciò al duplice principio dell'imparzialità e del buon andamento dell'amministrazione, di cui all'articolo 97 della Costituzione. Se, invero, fosse lasciato all'ente di decidere se promuovere o no il giudizio di responsabilità, potrebbe verificarsi che o per lassismo, o per compiacenti omissioni o per contrasti di posizioni e di interessi il giudizio non venga instaurato, oppure venga promosso a carico di alcuni e non per altri, dando così luogo a forme di parzialità (Corte costituzionale sentenza n. 68 del 1971 e n. 211 del 1972).

Nell'articolo 103 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 negli ultimi due commi dell'articolo che consentono una valutazione equitativa del danno derivante dallo sfondamento del bilancio nonchè la possibilità di una sanatoria delle spese irregolarmente disposte attraverso una variazione di bilancio.

Un'ultima disposizione innovativa è contenuta nell'articolo 108, con la previsione della responsabilità dei componenti dei comitati di controllo nei confronti dell'amministrazione controllata 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.

* * *

Si confida che lo strumento normativo predisposto secondo una concezione nuova ed avanzata, in linea con la evoluzione dei nostri istituti autonomistici, corrisponda soprattutto alle attese e agli interessi degli enti locali e possa costituire una piattaforma sostanzialmente valida su cui operare per la sollecita attuazione dell'auspicata riforma.

DISEGNO DI LEGGE

TITOLO I

IL GOVERNO LOCALE

CAPO I

PRINCÌPI GENERALI

Art. 1.

(Oggetto della legge)

In armonia con i princìpi costituzionali dell'autonomia e del decentramento, la presente legge disciplina l'ordinamento del governo locale, ripartito territorialmente in comuni e province.

Art. 2.

(Posizione istituzionale del comune e della provincia)

I comuni e le province sono enti autonomi nell'ambito dei princìpi fissati dalla presente legge e partecipano, quali articolazioni democratiche della Repubblica, all'attuazione dei fini costituzionali di promozione morale, civile, culturale, sociale ed economica dei cittadini.

Art. 3.

(Fondamento democratico del governo locale)

I comuni e le province sono enti di diretta investitura popolare: essi esercitano le funzioni di governo delle rispettive comunità sulla base delle leggi dello Stato e nel rispetto delle leggi e dei programmi regionali.

Art. 4.

(*Organizzazione del governo locale*)

L'organizzazione del governo locale si basa sul principio dell'autonomia statutaria degli enti, sulla possibilità di ordinamenti differenziati prescelti dalla presente legge, sulle forme collaborative che più comuni e province possono stabilire tra loro al fine di un migliore svolgimento delle loro funzioni, nonchè sul decentramento democratico nei casi previsti dalla legge dello Stato, mediante l'istituzione di minori circoscrizioni comunali.

Art. 5.

(*Contenuto e caratteri dell'amministrazione locale*)

L'amministrazione locale riconosce e promuove la partecipazione dei singoli e delle comunità alla elaborazione delle scelte amministrative degli enti.

L'azione amministrativa dei comuni e delle province è rivolta unicamente alla soddisfazione degli interessi delle comunità; i relativi atti devono essere motivati in modo da rendere palese le scelte operate e le relative responsabilità.

L'attività amministrativa locale si ispira al principio della pubblicità salvo le deroghe previste dalle leggi e dagli statuti per la tutela dei diritti costituzionali dei cittadini e per il buon andamento dell'amministrazione.

Art. 6.

(*Autonomia finanziaria*)

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

La disciplina dei procedimenti di entrata e di spesa dei comuni e delle province è stabilita in apposita legge sulla finanza e la contabilità locale.

CAPO II

IL COMUNE

Art. 7.

(Natura ed obiettivi del comune)

Il comune è l'ente territoriale di base della Repubblica preposto alla cura degli interessi locali.

Mediante l'esercizio di funzioni proprie, il comune assicura i servizi sociali di interesse locale necessari alla comunità amministrata.

Inoltre il comune partecipa alla cura degli interessi non esclusivamente locali svolgendo i compiti che gli sono attribuiti dalle leggi dello Stato e delegati dalla Regione.

Art. 8.

(Autonomia statutaria e regolamentare)

Ogni comune ha uno statuto il quale, nell'ambito dei princìpi fissati dalla presente legge, stabilisce: la composizione degli organi comunali, le loro attribuzioni e i loro rapporti, gli obiettivi di intervento, le norme di attuazione del decentramento comunale, i modi di partecipazione popolare, le norme fondamentali per il funzionamento dell'ente e per l'organizzazione dei servizi pubblici locali.

Il comune ha poteri regolamentari nelle materie nelle quali svolge funzioni proprie.

Art. 9.

(Funzioni del comune)

Le funzioni del comune attengono ai seguenti settori di attività:

1) impianto e gestione dei servizi pubblici essenziali agli insediamenti abitativi o di preminente interesse della collettività, quali approvvigionamento idrico, fognature, nettezza urbana, illuminazione pubblica, ci-

miteri, mattatoi, viabilità interna e foranea, fiere e mercati, trasporti urbani, pubbliche affissioni;

2) pianificazione urbanistica locale e disciplina delle costruzioni edilizie; acquisizione di aree per interventi abitativi; assegnazione di alloggi di edilizia residenziale pubblica;

3) polizia amministrativa nelle materie previste dalla legge; polizia locale urbana e rurale; circolazione e segnaletica inerenti alla viabilità comunale; noleggio di mezzi di trasporto pubblico;

4) assistenza sanitaria di base e igiene pubblica, mediante gli strumenti operativi previsti dalla legge;

5) servizi di beneficenza pubblica e di assistenza sociale, compresi gli asili nido, e i servizi di assistenza scolastica nei modi e nelle forme previsti dalla legge;

6) diffusione della cultura, specialmente per quanto attiene ai musei, biblioteche, pinacoteche e alle attività teatrali e musicali di interesse locale;

7) edilizia scolastica e relativi servizi di gestione;

8) promozione di attività sportive, ricreative e turistiche e realizzazione e gestione dei relativi impianti ed attrezzature extra-alberghiere;

9) esecuzione di opere pubbliche di spettanza comunale;

10) disciplina del commercio fisso ed ambulante;

11) interventi di prima necessità in occasione di calamità pubbliche;

12) disciplina annonaria e vigilanza dei prezzi amministrati, nelle forme e nei limiti previsti dalle leggi;

13) apprestamento e gestione di aree attrezzate per l'insediamento di imprese artigiane;

14) interventi per la protezione della natura e dell'ambiente e per la tutela del paesaggio; disciplina e vigilanza sull'amministra-

zione dei beni di uso civico e di demanio armentizio e silvo-pastorale;

15) altre attività previste dalle leggi dello Stato o delegate dalla Regione.

Per soddisfare bisogni di natura culturale, sociale ed economica della comunità amministrata, e per promuovere lo sviluppo economico, il comune può assumere, nei limiti delle proprie possibilità finanziarie e nell'ambito degli obiettivi fissati dallo statuto, altre iniziative e svolgere attività di interesse pubblico diverse da quelle previste nel comma precedente, purche non attribuite per legge allo Stato, alla Regione o ad altro ente.

Art. 10.

(*Organi del comune*)

Salvo quanto previsto dall'articolo seguente, ogni comune ha un consiglio, una giunta ed un sindaco.

I comuni capoluogo di provincia o con popolazione superiore ai 30.000 abitanti possono prevedere nei propri statuti un presidente del consiglio comunale ed un ufficio di presidenza i cui componenti non devono far parte della giunta.

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

Art. 11.

(*Regimi speciali di amministrazione comunale*)

Nei comuni con popolazione non superiore ai 1.000 abitanti il governo locale può essere affidato al solo sindaco, eletto con voto diretto, libero e segreto, che eserciterà anche le attribuzioni conferite negli altri comuni alla giunta ed al consiglio comunale.

Nei comuni con popolazione non superiore ai 3.000 abitanti il governo locale può essere affidato al sindaco e alla giunta comunale che in tal caso eserciterà anche le at-

tribuzioni conferite negli altri comuni al consiglio comunale.

Le deliberazioni concernenti i numeri 2, 3, 5 e 6 dell'articolo 13 sono sottoposte per l'approvazione a *referendum* tra gli elettori del comune.

Art. 12.

(Referendum *per la scelta dei regimi speciali*)

L'adozione, per un quinquennio, dei regimi speciali di amministrazione comunale previsti dall'articolo precedente deve essere deliberata dagli elettori del comune mediante *referendum* indetto su proposta di almeno un decimo degli elettori e con il voto favorevole della maggioranza assoluta di essi.

Il *referendum* deve essere richiesto e si deve svolgere rispettivamente nel penultimo e nell'ultimo anno antecedente a quello di scadenza ordinaria del consiglio comunale.

Il *referendum* per la rinnovazione dei regimi speciali viene deliberato con l'osservanza delle disposizioni di cui al primo comma.

In tal caso si provvede alla richiesta ed allo svolgimento del *referendum* rispettivamente nel penultimo e nell'ultimo anno di scadenza del regime speciale.

Art. 13.

(*Competenza esclusva del consiglio comunale*)

Il consiglio comunale determina l'indirizzo generale di politica amministrativa del comune, coordina e controlla l'attività degli altri organi comunali e delle aziende ed istituzioni dipendenti dal comune stesso.

Spetta al consiglio comunale deliberare:

1) lo statuto del comune; le piante organiche, lo stato giuridico ed il trattamento economico del personale con l'osservanza dei princìpi stabiliti dalla legge dello Stato; i regolamenti comunali e quelli delle istituzioni dipendenti dal comune;

2) i piani per l'assetto territoriale ed urbanistico e per lo sviluppo economico-sociale, in relazione anche agli adempimenti ed ai compiti assegnati al comune da leggi

dello Stato e della Regione, nel quadro della programmazione economica nazionale;

3) la costituzione e la modificazione di forme associative e di altre istituzioni pubbliche;

4) l'istituzione dei consigli circoscrizionali;

5) il bilancio preventivo e le relative variazioni, il conto consuntivo, la emissione di prestiti obbligazionari;

6) gli acquisti e le alienazioni di beni immobili;

7) l'assunzione diretta di pubblici servizi e la partecipazione a società a prevalente capitale pubblico secondo le norme di legge;

8) i tributi propri del comune.

Spetta altresì al consiglio comunale esprimere voti e pareri su tutte le questioni che comunque interessino il comune, nominare commissioni e delegazioni in rappresentanza del comune e deliberare sulle altre materie ad esso riservate dallo statuto.

Art. 14.
(*Giunta municipale*)

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

Essa è eletta dal consiglio comunale nel suo seno a scrutinio segreto, nella prima adunanza dopo l'elezione del sindaco e su proposta di questo, secondo le procedure e le modalità stabilite dal regolamento di cui all'articolo 29.

Art. 15.
(*Il sindaco*)

Il sindaco rappresenta il comune ed è il capo dell'amministrazione comunale.

Egli esercita le funzioni che gli sono attribuite dalle leggi, dai regolamenti e dallo statuto comunale.

Art. 16.

(*Elezione del sindaco*)

Il sindaco è eletto dal consiglio comunale nel suo seno, a scrutinio segreto, nella prima adunanza.

In caso di vacanza sopravvenuta l'elezione ha luogo nella prima seduta e comunque non oltre trenta giorni dal verificarsi della vacanza.

La seduta per l'elezione del sindaco, qualora non sia istituito il presidente del consiglio, è presieduta dal consigliere anziano.

La procedura e le modalità per l'elezione del sindaco sono stabilite dal regolamento di cui all'articolo 29.

Lo statuto comunale stabilisce in ordine alla temporanea sostituzione del sindaco assente o impedito.

Art. 17.

(*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, secondo le direttive degli organi statali competenti:

a) provvede alla tenuta dei registri di stato civile e di popolazione ed agli adempimenti demandatigli dalle leggi in materia elettorale, di leva militare e di statistica;

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

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

d) adotta i provvedimenti contingibili ed urgenti per prevenire o eliminare pericoli che minacciano l'incolumità dei cittadini, la sanità, l'igiene e la sicurezza pubblica, e fa

eseguire, ove occorra con l'assistenza della forza pubblica, gli ordini relativi.

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 previa audizione degli stessi.

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

CAPO III

LA PROVINCIA

Art. 18.

(Natura e obiettivi della provincia)

La provincia è l'ente territoriale di base della programmazione socio-economica e del territorio.

Essa appresta i servizi pubblici con ambito sovracomunale che non siano riservati espressamente allo Stato o alle Regioni e svolge i compiti che le sono attribuiti dalle leggi dello Stato e delegati dalla Regione.

Art. 19.

(Autonomia statutaria e regolamentare)

Ogni provincia ha uno statuto il quale, nell'ambito dei princìpi fissati dalla presente legge, stabilisce: la composizione degli organi provinciali, le loro attribuzioni e i loro rapporti, gli obiettivi di intervento, i modi di partecipazione popolare, le norme fondamentali per il funzionamento dell'ente e per l'organizzazione dei servizi pubblici a livello provinciale.

La provincia ha poteri regolamentari nelle materie nelle quali svolge funzioni proprie.

Art. 20.

(Funzioni della provincia)

La provincia, nell'ambito degli indirizzi programmatici stabiliti dalla Regione, svolge le seguenti funzioni:

a) raccoglie e coordina le proposte avanzate dai comuni ai fini della programmazione

economica e territoriale effettuata dalla Regione;

b) concorre alla determinazione dei programmi regionali e nazionali;

c) elabora il piano territoriale provinciale, individuando in particolare le diverse destinazioni del territorio in relazione alla vocazione delle sue parti, la localizzazione delle aree di sviluppo per i vari settori economici e produttivi, dei parchi e delle riserve naturali, delle infrastrutture con incidenza sovracomunale, nonchè delle aree sulle quali si richiedono particolari interventi pubblici per la difesa del suolo, del patrimonio forestale e faunistico e per la tutela delle risorse idriche;

d) adotta piani settoriali per i servizi sociali e sanitari a carattere provinciale; per le infrastrutture scolastiche, sulla base delle proposte avanzate dai distretti scolastici; per i trasporti pubblici a carattere sovracomunale; per l'incentivazione delle attività turistiche e delle iniziative per la gioventù e per gli anziani; per il miglioramento tecnologico dell'agricoltura e per lo sviluppo della zootecnia.

La legge regionale stabilisce le procedure per l'adozione dei piani territoriali e settoriali, le modalità per la consultazione dei comuni interessati, i contenuti minimi, i modi di attuazione e i conseguenti effetti nei confronti dei comuni e degli altri enti pubblici operanti nel territorio provinciale.

La provincia, inoltre, fermo quanto disposto dal secondo comma dell'articolo 18 svolge funzioni nei seguenti settori di attività:

1) gestione dei servizi di trasporto a livello provinciale;

2) costruzione e manutenzione delle strade provinciali e disciplina della relativa circolazione e segnaletica;

3) gestione dei parchi naturali e delle riserve cui non siano in grado di provvedere i comuni anche in forme associate;

4) realizzazione di opere pubbliche di interesse provinciale;

5) interventi nel campo dell'agricoltura e della zootecnia, in conformità ai relativi piani settoriali;

6) tutela e disciplina della caccia e della pesca nelle acque interne nel quadro della normativa regionale in materia.

Art. 21.

(*Province metropolitane*)

Agli effetti delle norme contenute nei seguenti articoli si considerano aree metropolitane le zone del territorio nazionale con una popolazione residente non inferiore ad un milione di abitanti, caratterizzate dalla aggregazione, intorno ad un comune di almeno 500.000 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.

Le aree metropolitane possono essere costituite in province metropolitane con legge della Repubblica.

Art. 22.

(*Delega al Governo per la costituzione di province metropolitane*)

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

Alla costituzione e delimitazione delle relative province metropolitane e al riordinamento delle aree residue provvederà il Governo della Repubblica a norma della III disposizione transitoria.

Art. 23.

(*Funzioni delle province metropolitane*)

Alla provincia metropolitana sono attribuite, oltre alle funzioni previste dal presente titolo per tutte le province, quelle spettanti ai comuni nella disciplina e gestione del territorio nonchè nell'organizzazione e prestazione dei servizi che più direttamente vi sono connessi.

Art. 24.

(*Organi della provincia*)

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

Nello statuto dell'ente può essere prevista la istituzione di un presidente del Consiglio provinciale e di un ufficio di presidenza i cui componenti non devono far parte della Giunta.

Art. 25.

(*Competenza del Consiglio provinciale*)

Spetta al Consiglio provinciale deliberare:

1) lo statuto della provincia, le piante organiche ed il trattamento economico del personale con l'osservanza dei principi stabiliti dalla legge dello Stato nonchè tutti i regolamenti provinciali e quelli delle istituzioni dipendenti dalla provincia;

2) i piani per l'assetto del territorio provinciale e i piani settoriali di competenza provinciale;

3) la costituzione e la modificazione di forme associative e di altre istituzioni pubbliche;

4) il bilancio preventivo e le relative variazioni, il conto consuntivo; le emissioni di prestiti obbligazionari;

5) gli acquisti e le alienazioni di beni immobili;

6) l'assunzione diretta di pubblici servizi e la partecipazione a società a prevalente capitale pubblico secondo le norme di legge;

7) i tributi propri della provincia;

8) tutti gli altri oggetti riservati dallo statuto alla competenza del Consiglio.

Art. 26.

(*Giunta provinciale*)

La Giunta provinciale si compone del presidente della provincia, che la presiede, e di un numero pari di assessori, stabilito dallo

statuto, non superiore ad un quarto dei consiglieri assegnati alla provincia con arrotondamento per eccesso ai fini di ottenere un numero pari.

La Giunta provinciale è eletta dal Consiglio nel suo seno a scrutinio segreto, nella prima adunanza dopo l'elezione del presidente della provincia e su proposta di questo, secondo la procedura e le modalità stabilite dal regolamento di cui all'articolo 29.

Art. 27.

(*Presidente della provincia*)

Il presidente della provincia rappresenta l'ente ed è il capo dell'amministrazione provinciale.

Per l'elezione del presidente della provincia si applicano le disposizioni stabilite dall'articolo 16 per l'elezione del sindaco.

Lo statuto provinciale stabilisce in ordine alla temporanea sostituzione del presidente della provincia assente o impedito.

CAPO IV

DISPOSIZIONI COMUNI

Art. 28.

(*Statuti comunali e provinciali*)

Gli statuti dei comuni e delle province sono deliberati dai rispettivi Consigli a maggioranza assoluta dei loro componenti.

Dopo l'espletamento del controllo da parte del competente organo regionale a norma dell'articolo 81 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 nell'apposita raccolta.

Trascorso il termine di 120 giorni senza che il Ministro dell'interno si sia pronunciato per motivi di legittimità, lo statuto diviene esecutivo, fermo restando il potere generale di annullamento da parte del Governo.

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

Art. 29.

(*Regolamenti di organizzazione*)

I Consigli comunali e provinciali deliberano a maggioranza assoluta dei componenti i propri regolamenti interni nei quali, salva l'osservanza delle disposizioni previste dalla presente legge e dallo statuto, sono stabilite le norme per la eventuale costituzione e il funzionamento dell'ufficio di presidenza; le procedure e le modalità per la convocazione e il funzionamento del Consiglio, della Giunta e degli altri organi delle istituzioni dipendenti dal comune o dalla provincia; i casi in cui è richiesta la segretezza delle adunanze e delle votazioni; le norme per la decadenza dei consiglieri e degli assessori per mancata partecipazione alle adunanze; le modalità di esercizio del diritto dei consiglieri di essere informati e documentati, per lo svolgimento del loro mandato, sugli atti dell'amministrazione, senza che possa essere opposto il segreto d'ufficio; le norme per tutelare i diritti di iniziativa e di controllo dei consiglieri, fissando termini adeguati per l'esame delle proposte di deliberazione, delle mozioni, delle interpellanze ed interrogazioni presentate dai consiglieri stessi; le norme per la costituzione e la disciplina dei gruppi consiliari.

Art. 30.

(*Partecipazione di autorità ai Consigli comunali e provinciali*)

Il Ministro dell'interno, il presidente della Giunta regionale ed il prefetto possono sempre prendere parte alle sedute dei Consigli comunali e provinciali senza diritto di voto.

I Consigli comunali e provinciali possono deliberare d'invitare alle proprie sedute con solo diritto di parola i senatori e deputati del collegio e i consiglieri regionali.

Art. 31.

(*Commissioni consiliari permanenti*)

Qualora lo statuto preveda la istituzione di commissioni consiliari permanenti, il regolamento interno di cui al precedente articolo deve stabilire le norme per la costituzione di dette commissioni e le modalità per l'esercizio delle attribuzioni ad esse riservate dallo statuto medesimo.

La composizione delle commissioni deve riflettere proporzionalmente quella dello stesso Consiglio.

Il regolamento può stabilire la partecipazione degli assessori all'attività delle commissioni.

Art. 32.

(*Norme elettorali - Gruppi consiliari*)

L'elezione dei Consigli comunali e provinciali, la loro durata in carica, il numero dei consiglieri, i casi di ineleggibilità e di incompatibilità, la convalida, la surrogazione e la decadenza dei consiglieri sono regolati dalle leggi dello Stato sulle elezioni amministrative.

I consiglieri entrano subito in carica all'atto della proclamazione o, nel caso di chiamata in surrogazione, appena adottata dal Consiglio la relativa deliberazione.

I consiglieri possono costituirsi in gruppi.

Art. 33.

(*Prima adunanza dei Consigli comunali e provinciali*)

I Consigli comunali e provinciali tengono la prima adunanza, presieduta dal consigliere anziano, entro venti giorni dalla proclamazione degli eletti.

I Consigli, dopo gli adempimenti previsti dalla legge elettorale in ordine alla propria costituzione, procedono nell'ordine alla elezione del presidente del Consiglio e dell'ufficio di presidenza, ove previsti dallo statuto;

all'elezione del sindaco e del presidente della provincia; alla elezione della Giunta.

Le relative deliberazioni sono immediatamente esecutive.

Art. 34.

(Durata in carica e dimissioni delle Giunte comunali e provinciali)

Le Giunte scadono contemporaneamente ai rispettivi Consigli, ma rimangono in carica fino alla nomina delle nuove Giunte per l'amministrazione ordinaria e per gli affari urgenti.

Si procede all'integrale rinnovazione della Giunta quando questa, per dimissioni, abbia perduto oltre la metà dei suoi componenti.

Art. 35.

(Competenza 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 nell'ambito della competenza deliberativa ad essa attribuita dallo statuto; provvede ad assicurare il regolare andamento e la efficienza degli uffici e dei pubblici servizi e vigila sul funzionamento delle istituzioni e delle aziende dipendenti dall'ente.

Essa opera collegialmente e non può delegare ai propri componenti le sue competenze, salvo che per l'emanazione di atti a contenuto interamente determinato.

Adotta sotto la sua responsabilità le deliberazioni che per statuto spetterebbero al Consiglio, qualora l'urgenza sia tale da non permetterne la convocazione e sia dovuta a cause nuove, posteriori all'ultima adunanza consiliare.

Su queste deliberazioni la Giunta riferisce al Consiglio nella sua prima adunanza al fine di ottenere la ratifica, che deve intervenire entro 60 giorni dall'adunanza stessa, fermi restando in ogni caso gli effetti dell'atto già prodottisi.

Le competenze attribuite in via esclusiva dalla presente legge al Consiglio comunale o provinciale non possono essere esercitate dalle rispettive Giunte in via d'urgenza.

Art. 36.

(*Revoca della Giunta o di suoi componenti*)

La Giunta risponde al Consiglio dell'attuazione degli indirizzi e delle determinazioni da esso deliberati e riferisce annualmente al Consiglio stesso sulla propria attività nella prima seduta consiliare successiva alla chiusura dell'esercizio.

La Giunta, il sindaco, il presidente della provincia, i singoli assessori possono essere revocati dalla carica con deliberazione del Consiglio approvata a maggioranza assoluta dei 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 del sindaco, del presidente della provincia o della maggioranza dei componenti della Giunta comporta la cessazione di quest'ultima. La Giunta resta in carica per l'ordinaria amministrazione e per gli affari urgenti fino alla nomina della nuova Giunta.

Art. 37.

(*Ineleggibilità a sindaco, a presidente della provincia e ad assessore*)

Non può essere eletto sindaco, presidente della provincia, assessore comunale e provinciale:

1) chi si trova in uno dei casi di ineleggibilità a consigliere comunale previsti dalla legge;

2) chi non ha reso il conto di una precedente gestione riguardante istituzioni pubbliche dipendenti dall'ente ovvero risulti debitore di essa dopo aver reso il conto;

3) chi ha parte, direttamente o indirettamente, in servizi, esazioni di diritti, somministrazione di appalti nell'interesse dell'ente ovvero in società ed imprese aventi scopo di lucro, sovvenzionate dall'ente in modo continuativo, quando le sovvenzioni non

siano dovute in forza di una legge dello Stato o delle Regioni o il loro ammontare non sia vincolato;

4) chi è stato condannato, con sentenza irrevocabile, per delitto commesso nella qualità di pubblico ufficiale e con abuso di potere o con violazione dei doveri inerenti ad una pubblica funzione, ad una pena restrittiva della libertà personale della durata superiore a sei mesi e chi è stato condannato con sentenza irrevocabile per qualsiasi altro delitto alla pena della reclusione di durata superiore ad un anno, salva la riabilitazione a termini di legge.

Ove le situazioni previste dal precedente comma si verifichino successivamente alla elezione, la decadenza dalla carica è dichiarata nei modi stabiliti per la decadenza dalla carica dei consiglieri comunali.

Art. 38.

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

Il sindaco e il presidente della provincia devono prestare davanti al prefetto giuramento di essere fedeli alla Repubblica, di osservare lealmente le leggi e di adempiere le proprie funzioni col solo scopo del pubblico bene.

Il sindaco o il presidente della provincia che non presti giuramento nel termine di trenta giorni dalla elezione, salvo il caso di legittimo impedimento, decade dall'ufficio.

Art. 39.

(*Funzioni delegate dalla Regione*)

La delega delle funzioni amministrative dalla Regione ai comuni e alle province e la organizzazione per l'esercizio decentrato delle funzioni regionali, sono regolate dalle leggi regionali con le quali dovranno essere assegnati i finanziamenti necessari.

Art. 40.

(*Convocazione dei Consigli comunali e provinciali*)

La convocazione dei Consigli comunali e provinciali può essere richiesta anche da un quinto dei consiglieri in carica, con domanda da essi sottoscritta, per specifici argomenti rientranti nella competenza dei rispettivi Consigli.

La convocazione può essere altresì richiesta dal presidente della Giunta regionale per oggetti determinati attinenti a funzioni delegate dalla Regione.

La seduta deve aver luogo entro quindici giorni dalla richiesta, salvi i casi d'urgenza.

La convocazione può essere disposta d'ufficio dal prefetto con decreto motivato e per oggetti determinati.

Art. 41.

(*Validità delle sedute di Consiglio*)

Per la validità delle sedute dei Consigli comunali e provinciali è richiesta la presenza della maggioranza dei consiglieri in carica, in prima convocazione, e di un terzo dei consiglieri stessi in seconda convocazione.

Art. 42.

(*Validità delle deliberazioni*)

Nessuna deliberazione è valida se non ottiene il voto favorevole della maggioranza assoluta dei presenti al momento della votazione.

Art. 43.

(*Astensione dalle adunanze*)

Gli amministratori dei comuni e delle province devono allontanarsi dall'adunanza quando si tratti di interessi propri o di enti, aziende o imprese con i quali abbiano

rapporti di rappresentanza o di amministrazione.

Lo stesso obbligo vale quando si tratti di analoghi interessi del coniuge, dei parenti o affini in linea retta, di parenti o affini in linea collaterale fino al quarto grado, di persone legate agli amministratori da rapporti di adozione, affiliazione, tutela o curatela.

Gli amministratori dei comuni e delle province non possono inoltre concorrere nè avere parte, direttamente o indirettamente nell'affidamento dei servizi, esazioni di diritti, somministrazioni od appalti nell'interesse del comune o della provincia o di istituzioni soggette all'amministrazione di detti enti.

Le disposizioni del presente articolo si applicano anche al segretario del comune e della provincia.

Art. 44.

(*Deliberazioni di spese, di lavori o acquisti*)

Le deliberazioni dei comuni e delle province che importino spese devono indicare l'ammontare di esse ed i mezzi per farvi fronte.

Le deliberazioni relative a lavori od acquisti devono anche indicare il modo di esecuzione ed essere corredate di appositi progetti, perizie o preventivi.

Art. 45.

(*Pubblicazione delle deliberazioni*)

Ogni comune ed ogni provincia hanno un albo pretorio per la pubblicazione delle deliberazioni e degli altri atti che devono essere portati a conoscenza del pubblico.

I verbali delle deliberazioni debbono essere inseriti in apposito registro cronologico. Le deliberazioni devono essere pubblicate almeno per estratto contenente il riassunto della parte narrativa e l'integrale parte dispositiva, mediante affissione all'albo pretorio per dieci giorni consecutivi, salvo che particolari disposizioni di legge o di regolamento non

richiedano un più lungo periodo di pubblicazione.

Un elenco delle deliberazioni è inviato mensilmente al prefetto.

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

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

Art. 46.
(*Pubblicità degli atti*)

Un esemplare del registro delle deliberazioni e dei regolamenti comunali e provinciali deve essere tenuto a disposizione dei consiglieri perchè possano prenderne cognizione.

Ogni cittadino ha diritto di ottenere copia delle deliberazioni, dei regolamenti, dei contratti e di ogni altro provvedimento a carattere esterno, previo pagamento dei relativi diritti di segreteria.

Art. 47.
(*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 Giunta provinciale, approvato con decreto del prefetto.

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.

Art. 48.
(*Referendum*)

Lo statuto, quando prevede il *referendum* popolare su questioni di carattere locale di contenuto generale e di particolare rilevan-

za per la comunità, deve contenere norme sulle modalità di svolgimento con l'osservanza dei seguenti principi:

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

b) il *referendum* non può essere indetto prima che sia decorso un anno dall'attuazione di altro precedente *referendum* indetto dallo stesso ente;

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

d) 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* nazionale.

TITOLO II

FORME ASSOCIATIVE E DI COOPERAZIONE

Art. 49.

(*Forme associative o di cooperazione*)

I comuni, al fine di svolgere le loro funzioni in modo adeguato e coordinato o di effettuare interventi di reciproco interesse possono istituire le seguenti forme associative o di cooperazione:

a) intese, accordi o convenzioni per far fronte in modo coordinato a esigenze inerenti a compiti particolari, quali gli acquisti e le forniture, l'informazione tecnica, l'addestramento del personale o per disciplinare

lo svolgimento di servizi gestiti da un solo comune o da terzi e destinati unitariamente alle rispettive comunità, per i quali non sia necessario costituire strutture associative specifiche;

b) « gestioni associate » per predisporre e adottare unitariamente programmi di intervento in settori di loro competenza, per realizzare l'esercizio congiunto di servizi o per utilizzare congiuntamente beni singoli o patrimoni;

c) « consorzi », qualora per il conseguimento dei fini previsti dal presente articolo, stante la natura degli interventi richiesti, non ritengano di potersi avvalere nè delle intese nè delle gestioni associate;

d) « unioni di comuni », allo scopo di promuovere o agevolare un processo di fusione in un unico comune.

Art. 50.

(*Intese, accordi, convenzioni*)

Le forme di cooperazione di cui alla lettera *a*) dell'articolo 49 sono approvate da ciascun consiglio comunale. La relativa deliberazione deve stabilire i fini, le forme di consultazione degli enti contraenti, i loro rapporti finanziari e i reciproci obblighi.

Art. 51.

(*Gestioni associate*)

Le gestioni associate di cui alla lettera *b*) dell'articolo 49 sono approvate dai rispettivi consigli comunali a maggioranza assoluta dei loro componenti. Con la stessa maggioranza è approvato il relativo regolamento che deve prevedere la costituzione e la composizione di un organo deliberante comune, formato da membri dei consigli comunali in modo da assicurare la presenza dei rappresentanti della minoranza, scelti eventualmente anche d'intesa tra gli enti interessati; le attribuzioni di detto organo; i poteri di indirizzo e di vigilanza spettanti ai singoli co-

muni e i loro rapporti, anche finanziari; i modi e le forme per l'utilizzazione di personale dipendente dai singoli enti da parte dell'organo comune; le forme di partecipazione e di controllo dei cittadini sull'attività delle gestioni associate e ogni altra norma necessaria alla organizzazione e al funzionamento delle gestioni medesime.

L'organo comune gestisce le attività che gli sono affidate nei limiti delle disponibilità finanziarie decise dai singoli comuni e nel rispetto degli indirizzi da essi fissati. Le relative deliberazioni si considerano adottate dai singoli comuni che hanno costituito la gestione associata e i beni eventualmente acquistati sono sottoposti al regime della comunione.

Le gestioni associate sono costituite soltanto tra comuni della stessa Regione e ad esse possono partecipare anche le province.

Art. 52.

(*Consorzi*)

I consorzi di cui alla lettera *c*) dell'articolo 49 sono persone giuridiche pubbliche, riconosciute con decreto del presidente della Giunta regionale se il consorzio è costituito per scopi riconducibili ad una delle materie indicate nell'articolo 117 della Costituzione o ad una materia delegata dallo Stato alle Regioni; con decreto del prefetto della provincia cui appartiene il comune sede del consorzio negli altri casi.

Il provvedimento di riconoscimento del consorzio deve essere preceduto dal parere degli organi regionali che esercitano il controllo sugli atti degli enti consorziati.

I consorzi sono costituiti per un tempo determinato, salvo proroga tacita prevista dallo statuto.

Ad essi possono partecipare anche le province ed altri enti pubblici.

Le deliberazioni con le quali i singoli enti manifestano la volontà di unirsi in consorzio e adottano lo schema di statuto consorziale sono prese a maggioranza assoluta dei componenti i rispettivi consigli.

Art. 53.

(*Statuti consorziali*)

Lo statuto consorziale deve indicare la denominazione, la sede, la durata, lo scopo del consorzio, gli organi che lo rappresentano e le loro attribuzioni e composizione, i poteri di indirizzo e di vigilanza spettanti ai singoli comuni consorziati, i rapporti anche finanziari tra detti comuni e il consorzio, le norme per il recesso di un comune e per l'adesione di altri comuni, i modi e le forme per l'utilizzazione di personale dipendente dai singoli enti da parte del consorzio o per l'assunzione di personale proprio; le forme di partecipazione e di controllo dei cittadini sull'attività del consorzio e ogni altra norma necessaria all'organizzazione e al funzionamento del consorzio.

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

Art. 54.

(*Cessazione del consorzio*)

Negli stessi modi e con le stesse forme di cui al primo, al secondo e all'ultimo comma dell'articolo 52, possono essere modificati la composizione e lo statuto del consorzio ed estese le attribuzioni a nuovi servizi.

Qualora lo statuto non disponga diversamente, in caso di cessazione del consorzio o di recesso di un ente, il patrimonio è ripartito tra i singoli enti in proporzione del rispettivo contributo, salvo i diritti dei terzi.

Art. 55.

(*Aziende speciali consorziali*)

I consorzi possono istituire aziende speciali secondo le norme della legge sulle gestioni dei servizi pubblici locali.

In tal caso tutte le attribuzioni spettanti al consiglio comunale sono deferite all'organo deliberante del consorzio.

Art. 56.

(*Unione dei comuni*)

L'Unione dei comuni di cui alla lettera *d*) dell'articolo 49 può essere costituita da due o più comuni contigui della stessa provincia, per la gestione congiunta di un complesso di attività e servizi comunali, in vista della fusione in un unico comune.

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

Lo statuto dell'Unione stabilisce le attività e i servizi da gestire congiuntamente, le norme necessarie ai fini dello svolgimento di tale gestione e le funzioni che residuano ai singoli comuni; determina la denominazione e la sede dell'Unione; regola i rapporti anche finanziari tra i comuni, e tra questi e l'Unione; detta norme per il recesso di un comune o per l'adesione di altri comuni, nonchè per la composizione ed il funzionamento degli organi dell'Unione, fermo il disposto dell'articolo seguente.

L'Unione dei comuni è approvata con provvedimento amministrativo della Regione cui appartengono i comuni e sostituisce pienamente i comuni federati nell'esercizio di tutti i poteri relativi alle competenze assegnate all'Unione.

Art. 57.

(*Organi dell'Unione dei comuni*)

Gli organi dell'Unione dei comuni sono costituiti dal consiglio dell'Unione, dal comitato esecutivo e dal presidente.

Il consiglio è composto da membri eletti dai consigli dei comuni facenti parte dell'Unione nel proprio seno, in numero da determinarsi, per ciascun comune, in rapporto al numero dei propri elettori, ma in ogni caso non superiore alla metà dei membri del consiglio della Unione, assicurando la rappresentanza proporzionale dei diversi gruppi presenti nei consigli dei comuni facenti parte dell'Unione.

Art. 58.

(*Ufficio dell'Unione dei comuni*)

L'Unione si avvale esclusivamente del personale e degli uffici dei comuni facenti parte dell'Unione, nonchè delle istituzioni da questi dipendenti.

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

Art. 59.

(*Fusione dei comuni*)

Entro cinque anni dalla costituzione dell'Unione di comuni può essere disposta, con legge regionale, la fusione dei comuni federati semprechè ne facciano richiesta i rispettivi consigli comunali.

Decorso il suddetto periodo senza che sia stata avanzata richiesta di fusione da parte dei comuni riuniti, la Regione può egualmente procedere con legge alla fusione sentite le popolazioni interessate a norma dell'articolo 64 della presente legge, ovvero disporre lo scioglimento dell'Unione.

Nel corso del quinquennio i comuni possono recedere dall'Unione e altri comuni possono entrare a farne parte, fermo restando che il termine per la fusione di cui al secondo comma del presente articolo decorre dalla data di costituzione dell'Unione.

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

Art. 60.

(*Norme applicabili ai consorzi e all'Unione dei comuni*)

Si applicano ai consorzi e alle unioni di comuni, in quanto compatibili, le norme relative all'organizzazione e al funzionamento dei comuni previste dalla presente legge.

Art. 61.

(*Forme associative o di cooperazione tra province*)

Le disposizioni del presente titolo, fatta eccezione per quelle relative all'Unione dei comuni, si applicano anche alle forme associative e di cooperazione tra province e tra province e comuni.

TITOLO III

DEL TERRITORIO

Art. 62.

(*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 princìpi 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 stabilisce altresì le norme per la concessione alle borgate o frazioni del regime di separazione delle rendite patrimoniali, delle passività e delle spese.

Art. 63.

(*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. 64.

(*Consultazione delle popolazioni interessate*)

Le variazioni territoriali dei comuni devono riportare il voto favorevole della maggioranza degli elettori residenti nella località che forma oggetto della variazione.

I provvedimenti concernenti modifiche di denominazioni di comuni o di frazioni devono riportare il voto favorevole della maggioranza degli elettori del comune o della frazione.

Art. 65.

(*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 provvedimenti amministrativi 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 o 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, sentito 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.

Art. 66.

(*Istituzione di nuove province*)

L'iniziativa dei comuni intesa a promuovere, mediante legge statale l'istituzione di nuove province nell'ambito della Regione o il mutamento delle circoscrizioni provinciali esistenti, si attua mediante deliberazione dei rispettivi consigli, adottata a maggioranza assoluta dei consiglieri assegnati.

Analogamente si procede quando si tratti di rettifica di confini tra comuni appartenenti a province diverse.

L'iniziativa è validamente assunta quando vi sia concorde volontà espressa dai comuni che rappresentino la maggioranza delle popolazioni interessate al provvedimento.

Sulla iniziativa dei comuni la Regione esprime il parere, prescritto dall'articolo 133 della Costituzione, sentite le amministrazioni provinciali interessate.

TITOLO IV

UFFICI E PERSONALE

Art. 67.

(*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 princìpi contenuti nella presente legge e nelle altre leggi dello Stato.

L'organizzazione degli uffici e dei servizi deve essere informata ai princìpi 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 amministrate.

Art. 68.

(*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 dello Stato.

Art. 69.

(*Stato giuridico e trattamento economico del personale*)

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

Art. 70.

(*Sanzioni disciplinari*)

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

Art. 71.

(*Commissione di disciplina*)

Il procedimento disciplinare dovrà svolgersi, con tutte le garanzie del procedimento contenzioso, presso la commissione di disciplina, da istituirsi in ogni ente, composta dal capo dell'amministrazione o da un suo delegato, che la presiede, dal segreta-

rio dell'ente e da un dipendente designato all'inizio di ogni anno dal personale dell'ente stesso secondo le modalità stabilite dal regolamento.

Il procedimento disciplinare 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. 72.

(*Destituzione d'ufficio*)

I dipendenti dei comuni, delle province e delle loro associazioni, nonchè 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. 73.

(*Comitato regionale di controllo*)

In ogni capoluogo di regione è istituito un comitato per il controllo sugli atti delle province e dei comuni, nominato con decreto del presidente della Giunta regionale.

La Regione, con norme statutarie o con legge, può stabilire che il controllo sia eser-

citato da più comitati, determinando in tal caso la sede, gli enti su cui ciascun comitato esercita il controllo nonchè le forme di collegamento tra i diversi comitati ai fini dello scambio di informazioni e di esperienze.

Art. 74.

(*Composizione del comitato*)

Ogni comitato è composto:

a) da quattro membri eletti dal consiglio regionale, scelti tra cittadini elettori di un comune della Regione, in possesso del diploma di laurea in materie giuridiche, economiche o finanziarie;

b) da due esperti nelle suddette discipline designati dalle rappresentanze nazionali dei comuni e delle province;

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.

Il presidente è eletto dal comitato tra i membri della lettera *a*).

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

Funge da segretario un dipendente della Regione.

Il comitato è rinnovato integralmente in seguito a nuove elezioni del Consiglio regionale.

Art. 75.

(*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 dimissioni, di decadenza per reiterate assenze ingiustificate o per incompatibilità sopravvenuta.

Art. 76.
(*Incompatibilità*)

Non possono far parte dei comitati di controllo:

a) i senatori della Repubblica e i deputati al Parlamento;

b) i componenti del consiglio regionale;

c) gli amministratori degli enti soggetti al controllo del comitato;

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.

La incompatibilità di cui alla precedente lettera *d*) non si applica ai componenti di cui alla lettera *c*) dell'articolo 74.

Art. 77.
(*Spese di funzionamento del comitato di controllo*)

Le spese per il funzionamento del comitato 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. Ad essi si estendono le disposizioni di legge relative alla posizione ed al trattamento dei dipendenti pubblici e privati chiamati a funzioni pubbliche elettive o a ricoprire incarichi nelle organizzazioni sindacali.

Art. 78.
(*Funzionamento*)

I comitati 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, le forme di pubblicità, la consultazione delle loro deliberazioni e il rilascio di copie sono disciplinati dalla legge regionale.

Art. 79.

(*Deliberazioni soggette al controllo del comitato*)

Sono sottoposte al controllo del comitato le deliberazioni delle province e dei comuni adottate dai consigli e dalle giunte con i poteri del consiglio.

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. 80.

(*Controllo di legittimità*)

Le deliberazioni di cui all'articolo precedente che non sono soggette a controllo di merito, divengono esecutive se nel termine di 20 giorni dal ricevimento delle medesime il comitato di controllo non ne abbia pronunciato l'annullamento e non ne abbia dato entro il medesimo termine comunicazione all'ente interessato.

Nel provvedimento di annullamento devono essere espressamente indicate le norme che si ritengono violate anche con riferimento ai princìpi 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 ese-

guibili col voto espresso dalla maggioranza dei componenti i consigli 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. 81.

(*Deliberazioni soggette a controllo di merito*)

Sono sottoposte anche al controllo di merito 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 a diritti immobiliari;

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

e) le deliberazioni di programma e quelle concernenti l'assetto del territorio.

Art. 82.

(*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 riesaminarle.

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 80.

Il termine di cui al primo comma è interrotto per una sola volta se, prima della sua 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.

Art. 83.

(*Controllo interno*)

Tutte le deliberazioni delle giunte municipali e provinciali diverse da quelle previste dal primo comma dell'articolo 79, devono essere comunicate entro cinque giorni, a pena di decadenza, ad una commissione interna di controllo eletta dai rispettivi consigli, nel loro seno, in rappresentanza proporzionale dei consigli stessi.

Non possono far parte della commissione i componenti delle giunte.

Il numero dei componenti la commissione è stabilito dal regolamento dell'ente.

La commissione di cui al comma precedente entro dieci giorni dall'adozione degli atti da parte della giunta, può chiedere, a maggioranza, che gli atti stessi siano devoluti al riesame del consiglio. La richiesta può essere fatta, nello stesso termine, anche da un quinto dei consiglieri in carica.

Il consiglio deve essere convocato entro cinque giorni dalla richiesta: qualora esso non ritenga di confermare l'atto devoluto al suo riesame, può annullarlo o modificarlo in tutto o in parte.

In caso di modifica dell'atto, la deliberazione consiliare è sottoposta al controllo di cui all'articolo 80.

Gli atti emanati dalla giunta divengono esecutivi quando sia trascorso il termine di cui al quarto comma del presente articolo senza che sia stata avanzata richiesta di riesame o quando l'atto sia stato confermato dal consiglio.

Art. 84.
(*Controllo eventuale*)

Il segretario dell'ente trasmette mensilmente al comitato di controllo l'elenco delle deliberazioni di giunta divenute esecutive ai sensi del settimo comma dell'articolo 83 corredato di copia di ciascuna di esse.

Entro venti giorni dalla ricezione il comitato di controllo può pronunciare, con provvedimento motivato, l'annullamento ai sensi dell'articolo 80.

Art. 85.
(*Deliberazioni su materie delegate*)

Le deliberazioni adottate dalle province o dai comuni nelle materie ad essi delegate dalla Regione sono trasmesse oltre che al comitato di controllo al presidente della Giunta regionale il quale, ove ritenga una deliberazione non conforme alle leggi o alle direttive regionali in materia, comunica, entro cinque giorni, le sue osservazioni al comitato di controllo e all'ente che ha adottato la deliberazione stessa.

Art. 86.
(*Controllo sugli atti dei comuni e regimi speciali*)

Sono sottoposti al comitato di controllo a norma degli articoli 79, 80, 81 e 82, le deliberazioni dei sindaci e delle giunte di comuni aventi regimi speciali di amministrazione adottate nelle materie di cui al secondo comma dell'articolo 13.

Le deliberazioni diverse da quelle indicate nel comma precedente diventano esecutive dopo la pubblicazione per 10 giorni all'albo pretorio.

Il segretario dell'ente trasmette mensilmente al comitato di controllo l'elenco delle deliberazioni divenute esecutive ai sensi del secondo comma del presente articolo corredato di copia di ciascuna di esse.

Entro venti giorni dalla ricezione il comitato di controllo può pronunciare, con provvedimento motivato, l'annullamento ai sensi dell'articolo 80.

Art. 87.
(*Controllo sostitutivo*)

Qualora le province e i comuni ritardino od omettano, sebbene previamente e tempestivamente diffidati, di compiere atti obbligatori per legge, il comitato di controllo 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, sentita l'amministrazione dell'ente interessato, di dichiarare l'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. 88.
(*Controllo sulle deliberazioni delle aziende speciali*)

Le deliberazioni dei consigli di amministrazione delle aziende speciali costituite dalle province o dai comuni sono sottoposte a controllo secondo le modalità e i termini stabiliti dall'articolo 83.

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 82.

CAPO II
CONTROLLO ISPETTIVO

Art. 89.
(*Forme di controllo ispettivo*)

Il comitato di controllo può disporre, anche a mezzo dei propri componenti, l'acqui-

sizione 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 essa si serve per l'esercizio delle sue funzioni ai sensi dell'articolo 118 ultimo comma della Costituzione, soltanto per quanto attiene alle funzioni stesse.

La spesa per l'invio dell'ispettore nei casi contemplati dai commi precedenti è a carico del bilancio regionale.

Nell'ambito dei servizi di interesse dello Stato espletati dai comuni e dalle province, le competenti autorità governative possono disporre ispezioni per accertare il regolare funzionamento dei servizi stessi nonchè per l'acquisizione di dati e notizie interessanti servizi di carattere generale. L'autorità governativa può anche disporre ispezioni per accertare la funzionalità degli organi degli enti qualora il comitato di controllo, previamente interpellato, non fornisca necessari e sufficienti elementi.

I comuni e le province possono chiedere allo Stato o alla Regione l'invio di funzionari amministrativi e tecnici onde ottenere pareri e suggerimenti per il perfezionamento e l'efficienza dei servizi.

Gli organi statali e regionali competenti si danno reciproca, tempestiva notizia delle risultanze delle ispezioni che diano luogo a rilievi.

CAPO III

CONTROLLO SUGLI ORGANI

Art. 90.

(Scioglimenti dei consigli comunali e provinciali)

I consigli comunali e provinciali possono essere sciolti per grave pericolo di turbativa dell'ordine pubblico o quando, formalmente richiamati all'osservanza di obblighi impo-

sti per legge, con lettera da notificarsi ai singoli consiglieri, persistano nel violarli.

Lo scioglimento è disposto con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro dell'interno.

All'elezione del nuovo consiglio si provvede entro sei mesi.

Con lo stesso provvedimento è nominata una commissione composta dal presidente e di un numero pari di membri stabilito di volta in volta.

La commissione esercita le attribuzioni di competenza del capo dell'amministrazione e della giunta e, se indifferibili, anche quelle di competenza del consiglio.

Non può comunque adottare provvedimenti di natura straordinaria che comportino per il bilancio dell'ente un vincolo di spesa ultrannuale che non risulti già da leggi o da regolamenti. Gli atti emessi in sostituzione del consiglio sono soggetti a ratifica da parte del nuovo consiglio.

Nei comuni con popolazione non superiore ai 50.000 abitanti i compiti e le funzioni di cui ai precedenti commi possono essere attribuiti ad un unico commissario.

La commissione o il commissario provvedono, 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 richieda la qualità di consigliere.

Le persone così nominate, come pure ogni altra che sia stata designata dalla commissione o dal commissario in rappresentanza dell'ente, durano in carica finchè non vengano sostituiti dai consigli successivamente ricostituiti.

Art. 91.

(*Sospensione dei consigli comunali e provinciali*)

Quando ricorrano motivi di grave e urgente necessità, in attesa del decreto di scioglimento, il prefetto può sospendere i consigli

munali e provinciali e nominare un commissario con i poteri di cui all'articolo precedente, per la provvisoria amministrazione dell'ente.

La sospensione non può superare il periodo di sessanta giorni.

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. 92.

(*Sospensione e rimozione del sindaco e del presidente della provincia*)

I sindaci e i presidenti delle province possono essere sospesi dall'esercizio delle loro funzioni o rimossi dalla carica per grave pericolo di turbativa dell'ordine pubblico o quando, formalmente richiamati all'osservanza di obblighi loro imposti per legge, persistano nel violarli.

La sospensione non può eccedere la durata di tre mesi ed è disposta con decreto del prefetto.

La rimozione è disposta con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro dell'interno.

Il Presidente della provincia ed il sindaco rimossi non possono essere eletti per la durata di un anno.

Art. 93.

(*Pubblicità dei provvedimenti di rimozione e di scioglimento*)

I decreti di rimozione dei sindaci o dei presidenti delle province e quelli di scioglimento dei consigli sono accompagnati da una relazione del Ministro proponente contenente i motivi del provvedimento.

I decreti stessi, con allegata relazione, sono comunicati immediatamente al Senato e alla Camera dei deputati e pubblicati nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica.

Art. 94.

(*Sospensione del sindaco da ufficiale del Governo*)

Ove il sindaco o chi ne esercita le funzioni, non adempie ai suoi obblighi di ufficiale di 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 di ufficiale di Governo.

Alle spese per il commissario provvede l'ente interessato.

Art. 95.

(*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, contemporaneamente all'invio al comitato regionale di controllo, 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, nel termine di cinque giorni, copia di tutti i provvedimenti di annullamento e di richiesta di riesame delle deliberazioni dei comuni e delle province.

Art. 96.

(*Mancato rilascio di certificati*)

In caso di rifiuto da parte del sindaco al rilascio di certificati previsti dalla legge, o di errori contenuti in tali documenti, è ammesso ricorso al prefetto, il quale, in caso di accoglimento, provvede al rilascio del documento o alle dovute rettifiche.

Art. 97.

(*Applicabilità delle norme alle forme associative*)

Le disposizioni di cui al presente titolo sono estese in quanto applicabili anche ai con-

sorzi e alle altre forme associative tra comuni e province ritenendosi sostituiti al consiglio e alla giunta i corrispondenti organi.

TITOLO VI
RESPONSABILITÀ

Art. 98.
(*Responsabilità dell'ente verso i terzi*)

Le province, i comuni, i loro consorzi e le Unioni di comuni rispondono direttamente del danno ingiusto arrecato da amministratori o dipendenti ad altri soggetti quando questi derivi da un atto illecito.

Non sussiste responsabilità dell'ente allorchè il fatto dannoso non sia stato commesso 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. 99.
(*Danno ingiusto*)

È danno ingiusto quello derivante dalla violazione di diritti soggettivi.

La responsabilità dell'ente sussiste sia se la violazione del diritto soggettivo derivi dal compimento di atti od operazioni, sia se essa consista nell'omissione o nel 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 pronunziarsi sull'istanza dell'interessato è di sessanta giorni dalla presentazione dell'istanza.

Trascorso tale termine l'interessato può far constare 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 dan-

no, senza pregiudizio del diritto alla riparazione dei danni che si siano già verificati in conseguenza dell'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 26 giugno 1924, n. 1054 o dell'articolo 37 della legge 6 dicembre 1971, n. 1034, dichiara l'obbligo dell'Amministrazione di conformarsi al giudicato.

Art. 100.

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

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

Si applicano le disposizioni degli articoli 22, 23, 25 e 26 del decreto del Presidente della Repubblica 10 gennaio 1957, n. 3.

Art. 101.

(*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. 102.

(*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 consigliere comunale o provinciale o da un elettore del comune o della provincia; in tal caso si potrà dar corso al giudizio solo se la sezione giudicante, con ordinanza in camera di consiglio, sentiti il procuratore generale e le altre parti interessate, dichiari 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. 103.

(*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;

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

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

deliberato spese senza assicurare la copertura finanziaria o non rientranti nelle funzioni dell'ente;

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.

Art. 104.

(*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. 105.

(*Responsabilità degli organi collegiali*)

Il presidente ed i componenti degli organi collegiali deliberanti sono solidalmente responsabili per i danni derivati da atti od operazioni illecite 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. 106.

(*Casi di esenzione di responsabilità*)

Sono esenti da responsabilità i dipendenti che abbiano agito per ordine superiore che erano obbligati ad eseguire.

Sono del pari esenti da responsabilità gli amministratori ed i superiori gerarchici per i fatti dannosi commessi dai dipendenti nell'esercizio delle loro attribuzioni, purchè la destinazione all'ufficio non sia avvenuta in violazione di legge o di regolamento, l'attività svolta non sia stata da essi ordinata e non ci sia colpa grave per quanto si riferisce al dovere di vigilanza.

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

Art. 107.

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

Le disposizioni relative alle responsabilità degli amministratori e dei dipendenti dei comuni e delle province si applicano agli amministratori e ai dipendenti dei consorzi, delle Unioni e delle istituzioni amministrate o dipendenti dai comuni, dalle province o dalle loro associazioni.

Art. 108.

(*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 dell'adozione di atti di controllo illeciti.

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

Con la responsabilità degli amministratori può concorrere, nei casi di cui all'articolo 103, anche la responsabilità dei componenti dei comitati di controllo, ai quali si applicano le disposizioni di cui all'ultimo comma dell'articolo 103 e del secondo e terzo comma dell'articolo 105.

Art. 109.

(*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 dalla legge.

TITOLO VII

DISPOSIZIONI TRANSITORIE E FINALI

I

I comuni e le province dovranno deliberare il loro statuto 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.

II

I comuni e le province continuano a concorrere all'attuazione dei servizi di competenza dello Stato nei casi e nei modi previsti dalle leggi vigenti, fino a quando con organiche leggi di settore non sarà provveduto al riordino di detti servizi.

III

Entro due anni dalla data di pubblicazione sulla *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 e ai prin-

cìpi direttivi di cui all'articolo 66 ed a quelli 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 comprendano una popolazione inferiore a 100.000 abitanti.

Il Governo provvede alla variazione delle circoscrizioni provinciali sentito il parere della Commissione parlamentare per le questioni regionali, cui vanno trasmessi gli schemi dei decreti corredati dalle deliberazioni delle amministrazioni comunali, provinciali e regionali di cui all'articolo 66.

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

IV

Entro sei mesi dall'insediamento dei consigli delle nuove province, costituiti a seguito del riassetto di cui alla precedente disposizione transitoria, le Regioni con proprie leggi provvederanno alla soppressione di tutti gli organismi comprensoriali eventualmente istituiti e delle comunità montane.

La legge regionale stabilisce quanto necessario per riorganizzare l'esercizio delle funzioni già demandate agli organismi e alle comunità di cui al precedente comma, riservando in ogni caso alle province le funzioni che a loro spettano ai sensi della presente legge e promuovendo tra i comuni già ricompresi nei comprensori e nelle comunità montane le forme associative previste dalla presente legge per le funzioni di spettanza comunale. La stessa legge regionale dispone cir-

ca i rapporti in corso anche di carattere patrimoniale prevedendo la nomina di una o più commissioni per la liquidazione dei comprensori e della comunità montane.

V

Con gli stessi decreti di cui alla III disposizione transitoria, il Governo provvederà alla revisione delle circoscrizioni degli uffici provinciali dello Stato in modo che il loro numero non superi quello attuale e la loro circoscrizione coincida con il territorio di una o più province.

VI

Entro un anno dalla data di pubblicazione della presente legge nella *Gazzetta Ufficiale,* le Regioni devono provvedere alla ricostituzione degli organi di controllo in conformità delle disposizioni contenute nella presente legge e 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 contenute nella medesima legge e successive modifiche.

VII

Entro un anno dalla data di pubblicazione della presente legge nella *Gazzetta Ufficiale,* si procederà con legge ordinaria a disciplinare le elezioni del sindaco o della Giunta di cui all'articolo 11 e il *referendum* previsto dall'articolo 12 della presente legge.

VIII

Le disposizioni della presente legge si applicano anche alle Regioni a statuto speciale e alle province autonome di Trento e Bolzano, fatte salve le competenze legislative ed amministrative ad esse spettanti.

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.

X

Il Governo della Repubblica, entro due anni dall'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 le funzioni e l'ordinamento dei comuni e delle province, quale risulteranno dalle norme legislative al momento vigenti, apportandovi le sole modifiche necessarie al loro coordinamento.