

# CAMERA DEI DEPUTATI N. 2295

## PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**MARTINAZZOLI, CIAFFI, SODDU, CRISTOFORI, RUSSO RAFFAELE, ZOLLA, ZANIBONI, BALESTRACCI, AUGELLO, FAUSTI, ZUECH, AZZOLINI, BONFERRONI, CARRUS, GRIPPO, MONGIELLO, NENNA D'ANTONIO, PORTATADINO, QUARTA, SARTI, USELLINI, ZOSO, BINETTI, ANGELINI PIERO, BERTOLI, CHIRIANO, CIOCCI CARLO ALBERTO, FRASSON, FRONZA CREPAZ, GEI, MAZZUCONI, PERANI, RIGGIO, SEGNI, VECCHIARELLI, ZAMPIERI, AIARDI, BORRUSO, CACCIA, CAFARELLI, CARELLI, CASTAGNETTI PIERLUIGI, CILIBERTI, COLONI, CORSI, CRESCENZI, D'AIMMO, GALLI, LUSETTI, MANSFREDI, MARTINI, MASTELLA, MATULLI, MONACI, ORSENIGO, RIGHI, RINALDI, ROJCH, SANESE, SILVESTRI, TORCHIO, VISCARDI, VITI**

*Presentata il 4 febbraio 1988*

### Ordinamento delle autonomie locali

ONOREVOLI COLLEGHI! — Il nuovo ordinamento degli enti locali a oltre 50 anni dalla legge comunale e provinciale e dopo la Costituzione repubblicana è esigenza matura ed unanime. Nelle ultime legislature il Parlamento ha sempre iniziato l'iter legislativo della riforma organica senza mai arrivare al traguardo.

Nella IX legislatura il Senato ha approvato in Commissione un testo, si è perfino iniziata la discussione in assemblea, per poi ripiombare in Commissione

ed incappare nella fine anticipata della legislatura.

1. *Ripartire con un testo agile e con norme d'indirizzo.*

Ora il gruppo della Democrazia cristiana presenta alla Camera una proposta di legge sul nuovo ordinamento degli enti locali che tiene conto del testo approvato dalla Commissione affari costituzionali del Senato e dalla sua sotto-commissione

ma ne riduce sensibilmente la normativa analitica, ne amplia la normativa di indirizzo, innovando in più punti, al fine di meglio garantire la partecipazione dei cittadini, la stabilità dei governi locali e l'efficienza della loro amministrazione.

## 2. *Recuperare il disegno costituzionale.*

Vogliamo attuare il semplice disegno costituzionale che riparte la Repubblica in regioni, province e comuni, quali enti autonomi di autogoverno delle comunità locali (Costituzione articoli 5, 114, 118, 128, 129).

Il pieno recupero di tale disegno semplice tende a ricomporre l'unità di governo di una democrazia moderna e pluralista, e quindi la sua autorità e responsabilità, attorno ad enti storicamente radicati, direttamente eletti e controllati dai cittadini. Tende anche a superare gran parte di quegli organismi di secondo grado, proliferati negli ultimi 15 anni e che spesso hanno espropriato o comunque dissociato e deresponsabilizzato l'ente locale, senza peraltro riuscire sempre ad accrescere l'efficienza dei servizi.

Non ci si riferisce naturalmente alle libere associazioni o consorzi per la gestione di determinati servizi, con apporto di risorse e responsabilità diretta degli enti associati, o alle comunità montane che tendono ad unificare il pulviscolo comunale di montagna altrimenti destinato alla frustrazione ed emarginazione.

Recuperando il disegno costituzionale, si riscopre e si rivaluta la provincia quale ente intermedio fra regione e comuni, per il governo dell'area vasta sovracomunale e provinciale, non certo esauribile nel ruolo improprio ed evanescente di enti di programmazione.

La programmazione è infatti modo e metodo di esercizio delle funzioni: non ha una sua autonomia sostanziale insomma, scissa dalle materie di competenza.

Diamo alla provincia, insieme al coordinamento dell'attività dei comuni, la responsabilità dei servizi di interesse provinciale, specie per la tutela dell'ambiente, dell'igiene pubblica, delle infrastrutture a rete, oltre alle tradizionali funzioni nella viabilità e nei trasporti.

È giusto che scompaiano allora i « comprensori » quali organismi associativi intercomunali, istituiti dalle regioni con compiti di programmazione.

## 3. *Aprire un processo di riordino — Autonomia statutaria.*

Sono maturi i tempi per aprire una fase di riorganizzazione degli enti locali sulla base della esperienza e delle nuove esigenze.

Si tratta di ripensare e riverificare la funzionalità della democrazia pluralista, cominciando dal basso una grande opera di progettazione e di riordino fondato sulla differenziazione di tipologie, sulla sperimentazione e sulla gradualità.

Non si distrugge per ripartire da zero ma ci si aggancia ad una realtà consolidata per farla evolvere.

Il nuovo ordinamento degli enti locali non si propone quindi una normativa diversa, puntuale ed uniforme su tutto il territorio, quanto piuttosto modelli differenziati previsti dalla legge ed ancor più nella costruzione autonoma di ciascun ente locale.

Di qui l'autonomia statutaria. Essa dovrebbe permettere ad ogni comune e ad ogni provincia di darsi una organizzazione propria e peculiare, flessibile nel tempo.

Si vuol avviare un processo nel quale le migliaia di mondi vitali che sono gli enti locali si possano organizzare non secondo linee di uniformità ma, all'interno delle maglie larghe dell'ordinamento di questa legge, secondo linee di autonomia e di sperimentazione, alla ricerca del rapporto migliore « istituzioni-cittadini » e della massima funzionalità, che non possono non poggiare sulla duttilità delle istituzioni, sulla adattabilità e flessibilità degli ordinamenti.

## 4. *Stabilità degli esecutivi e sistemi elettorali.*

La proposta di legge tratta le linee del nuovo ordinamento degli enti locali; non tratta invece, per precisa scelta, i sistemi elettorali.

Sugli ordinamenti vi è stato un lungo dibattito, vi è una piattaforma consolidata di proposte, una larga convergenza su di essa; mentre sui sistemi elettorali il dibattito è ancora agli inizi, spesso trasferito dalle problematiche nazionali a quelle locali come momento di sperimentazione.

Si può discutere se ordinamento e sistemi elettorali possano essere indipendenti; certo non possono essere indifferenti. I metodi elettorali debbono essere coerenti all'interno dell'ordinamento degli enti locali.

Già con questa proposta di legge vogliamo perseguire l'obiettivo della stabilità degli esecutivi e di una maggiore governabilità del sistema locale, oggi molto più socializzato di cinquanta o cento anni fa.

I termini perentori per la elezione del sindaco, del presidente o della giunta, la sfiducia costruttiva, la relativa richiesta sottoscritta da almeno metà dei consiglieri, l'attribuzione di maggiori poteri di governo all'esecutivo e di controllo al consiglio, la distinzione più netta di responsabilità fra gli amministratori eletti chiamati a decidere ed i funzionari professionali scelti per attuare le decisioni, sono misure che si muovono nel senso anzidetto.

Ma governi stabili, maggioranze solide, opposizioni efficaci si perseguono anche con sistemi elettorali un po' meno illuministici nel proporzionalismo e nella rappresentatività esasperata, più realistici invece nel cogliere le volontà prevalenti a sostegno della governabilità, così come le volontà minoritarie perché possano in concreto assolvere la funzione di critica e di controllo, senza eccessi di frantumazione che incrinerebbero l'efficacia della stessa funzione di opposizione.

##### 5. *Le funzioni dei comuni e delle province.*

L'attribuzione delle funzioni ai vari livelli di governo rimane uno dei nodi da sciogliere più difficile e delicato.

Già la Costituzione nell'articolo 117 scelse il criterio di attribuire funzioni per materie alle regioni individuando l'interesse regionale rispetto a quello nazionale nelle caratteristiche tecnico-funzionali di ciascuna attività o materia da disciplinare.

L'interesse regionale prevalente rispetto al nazionale è rilevato nell'agricoltura e nell'artigianato rispetto all'industria, nelle cave e torbiere rispetto alle miniere, nelle fiere e mercati rispetto al commercio e così via, attribuendo di conseguenza le prime materie alle regioni e riservando allo Stato le seconde.

Il passaggio dalla società agricola a quella industriale ed addirittura post-industriale ha reso insufficiente ed anacronistica la mera distinzione di livello in base alle materie e le stesse regioni hanno proposto una revisione dell'articolo 117 della Costituzione. L'agricoltura non è più una attività disciplinabile a livello locale ma addirittura europeo, la sanità si organizza e specializza fino ai livelli nazionali: non sono più quindi materie tutte comprimibili entro le competenze regionali e locali.

In verità il criterio dell'attribuzione delle funzioni per materia scelto dalla Costituzione per le regioni si incrocia con il sotteso criterio della attribuzione per interesse prevalente, anche all'interno della stessa materia. Infatti nel primo comma dell'articolo 118 la Costituzione riserva alla legge l'attribuzione a comuni e province delle funzioni amministrative « di interesse esclusivamente locale » nelle stesse materie di cui all'articolo 117 della Costituzione. Quest'ultimo articolo del resto distingue viabilità e trasporti di « interesse regionale », ovviamente da quelli di interesse nazionale o magari locale.

Nella nostra proposta di legge si vuole esplicitare tale principio costituzionale di complementarietà e sussidiarietà fra i vari livelli di governo della Repubblica, attribuendo a ciascun livello non più e non tanto funzioni per materie ma funzioni realizzabili in modo ottimale nel proprio ambito anche nella stessa materia.

Se si vuole evitare che comuni e province, grandi e piccoli, abbiano tutti le stesse funzioni, occorre individuare fin dove arriva l'interesse e la capacità di esercizio funzionale di ciascun ente in relazione alla sua dimensione ed attribuire i compiti di conseguenza al comune, alla provincia, e magari alla regione.

È ciò che tenta la nostra proposta organizzando l'attribuzione e l'esercizio delle funzioni in base al prevalente interesse comunale e provinciale e chiamando la regione, nell'ambito delle proprie competenze, ad applicare il criterio nella sua peculiare realtà.

Adottando tale linea si può superare anche l'attribuzione analitica delle funzioni al comune e alla provincia.

Tale criterio, oggi applicato, solo apparentemente garantisce la certezza delle elencazioni, per l'evoluzione continua dei compiti, per la indeterminatezza dei confini fra l'una e l'altra funzione.

Nella nostra soluzione al comune si danno tutte le funzioni non attribuite dalla legge ad altri enti ed alla provincia si attribuiscono in determinate materie le funzioni di prevalente interesse provinciale, lasciando che le leggi organizzatorie di settore, sia statali che regionali, specificino ed articolino l'attribuzione.

Sarà poi lo statuto e la prassi interpretativa degli organi di controllo a garantire la calibratura delle funzioni per ciascun livello.

Si può obiettare che ciò sarà causa di conflittualità ed incertezze. Crediamo ve ne siano di meno: le leggi di settore ed un unico criterio discriminante, cioè l'interesse prevalente, dovrebbero permettere di risolvere sia la certezza di attribuzione che il conflitto eventuale di competenza.

#### 6. *Responsabilità politica, amministrativa e finanziaria.*

Altro criterio informatore della proposta è la responsabilità come condizione

dell'autogoverno come garanzia della democrazia e come presupposto della efficienza.

Si tratta di calare tale criterio nel rapporto dell'ente locale innanzitutto con i cittadini, poi con se stesso, le proprie funzioni e la propria organizzazione interna, infine con lo Stato-ordinamento in cui si riassumono i vari livelli di governo.

L'ente locale ed i suoi amministratori debbono essere responsabili verso i cittadini del loro operato ovviamente, garantendo ai cittadini stessi la massima informazione e partecipazione, l'accesso agli atti amministrativi, l'individuazione chiara e sollecita dei responsabili dei procedimenti che coinvolgono loro diritti e interessi.

Ogni organo deve essere responsabile della propria funzione.

Così se il consiglio è l'organo di indirizzo e di controllo, ad esso spettano i soli atti fondamentali di indirizzo ed il riscontro puntuale delle attività della giunta per esercitare il potere di controllo con l'ausilio anche di un collegio di revisori esterni e professionali.

Se la giunta è l'organo deliberativo-esecutivo degli indirizzi del consiglio deve poter governare con garanzie di stabilità, con sufficienti poteri di decisione e di strumentazione funzionale per poter assolvere agli obiettivi assegnati.

Così infine se il segretario ed i funzionari responsabili dei vari servizi hanno il compito di attuare le deliberazioni della giunta e del consiglio, debbono essere pienamente responsabili degli atti e delle procedure attuative nei confronti interni ed esterni, con riconoscimento della loro funzione di direzione e della loro professionalità.

Si vuol riuscire in concreto, e non solo in astratto, a distinguere la sfera politica da quella amministrativa, riconoscendo un ambito di autonomia proprio alla collegialità politica, al circuito elettorato-organo deliberativo-organo esecutivo e distinguerlo dal circuito di ritorno dell'attuazione amministrativa pur essa con un suo spazio di autonomia.

Si vuol responsabilizzare i vari livelli del circuito democratico-amministrativo: chi è demandato elettoralmente alle scelte politiche, chi è preposto alla attuazione ed alla organizzazione amministrativa e chi deve eseguire e dirigere la macchina degli uffici e dei servizi per costruire i risultati.

Enti locali così articolati e responsabilizzati verso i cittadini debbono esserlo anche verso lo Stato-ordinamento realizzando il coordinamento dei livelli di governo, la cooperazione negli obiettivi e l'unità della Repubblica.

Ma senza autonomia finanziaria ed impositiva degli enti locali non vi è responsabilizzazione vera né verso i cittadini né verso lo Stato.

Il sistema statale pluralistico non può governarsi con efficienza ed efficacia senza garantire spazi di responsabilità e di autonomia politica ma anche finanziaria e fiscale, per evitare lo scaricamento al centro dei costi a piè di lista dei servizi erogati e per coinvolgere cittadini ed amministratori nella gestione delle entrate ancor più che in quella delle spese.

#### *7. Partecipazione ed efficienza. Rapporto fra regioni, province e comuni.*

Partecipazione ed efficienza sono esigenze irrinunciabili ma coniugarle insieme è impresa difficile così come è difficile garantire l'unitarietà dello Stato-ordinamento nel rispetto della pluralità di autonomi livelli di governo.

Se nello Stato moderno l'efficienza è fondata più su una struttura istituzionale articolata e responsabile, autonoma e sburocratizzata piuttosto che in un apparato rigido e gerarchico, va riaffermato il rapporto costituzionalmente corretto della non sovraordinazione delle regioni sulle province e sui comuni; va riconosciuto pienamente il potere legislativo ed organizzatorio delle regioni in ordine alle funzioni di propria competenza, potere che però va esercitato a livello locale attraverso le province ed i comuni il cui ordi-

namento rimane una riserva di legge nazionale.

La legge nazionale esercita tale riserva prevedendo tipologie, istituti e procedure essenziali, lasciando che l'autonomia statutaria degli enti determini e trasformi l'ordinamento e l'organizzazione specifica del comune o della provincia a seconda delle proprie caratteristiche ed esperienze.

Certo la dimensione non è una variabile indipendente rispetto all'ottimale esercizio delle funzioni per cui insieme al libero dimensionarsi dei soggetti di governo anche in forme associative, le regioni organizzeranno con legge tale esercizio in capo ai comuni e alle province in relazione alle loro caratteristiche di territorio e di popolazione.

La legge prevede incentivazioni particolari per la fusione dei piccolissimi comuni, l'unione di organi, uffici e servizi fra più comuni, speciali garanzie di identità e di autogestione per i piccoli comuni che si fondono (municipi); così come l'articolazione in municipalità (in luogo delle circoscrizioni) dei grandi comuni.

In relazione alle proprie esigenze ed alla dimensione, gli statuti comunali organizzeranno il decentramento secondo forme libere che diventano tipiche nei consigli circoscrizionali elettivi per le città sopra i 100 mila abitanti.

Modelli differenziati di governo locale sono previsti per i piccoli comuni dell'area montana (comunità montana) e per i comuni dell'area metropolitana (provincia metropolitana).

Tipologie quindi diversificate che l'autonomia statutaria e politica degli enti locali dovrà ulteriormente specificare nel luogo e nel tempo in cui si sviluppa il processo organizzativo di revisione e costituente.

Per accrescere la flessibilità di organizzazione degli enti locali anche in relazione alle caratteristiche ed alla dimensione sono previste le varie forme di gestione dei servizi pubblici, sia in forma diretta o attraverso enti pubblici strumentali o in concessione a privati, sia in

forma associata, attraverso la semplice convenzione con altro comune fino all'associazione o consorzio o unione di comuni.

#### 8. Controlli di legittimità e di efficienza.

L'obiettività e l'efficacia dei controlli debbono garantire il buon governo degli enti locali. Si persegue tale fine, nel rispetto delle norme costituzionali, limitando il controllo alla sola legittimità ed ai soli atti fondamentali dell'ente locale ma facendolo assolvere da un organo regionale formato da magistrati, professionisti ed esperti di matura professionalità e di massima indipendenza.

Si sviluppano invece i controlli interni all'organizzazione dell'ente locale rendendo effettiva la continua azione di controllo della gestione, propria e precipua del consiglio, sussidiata dai revisori dei conti esterni e professionali.

Nel processo formativo dell'atto deliberativo è previsto il parere obbligatorio del segretario e dei dirigenti responsabili; in caso di pareri contrari l'atto deliberativo va al comitato di controllo.

In sostanza si tratta di realizzare non tanto e non solo un controllo sull'atto concluso ma un processo controllato di formazione dell'atto che garantisca e semplifichi la pratica del buon governo.

#### 9. Gli articoli della proposta di legge.

##### *Titolo I - Principi generali.*

Negli articoli 1-3 si definisce l'oggetto della legge nell'ordinamento e nelle funzioni dei comuni e delle province nonché l'applicazione delle norme in tutto il territorio nazionale fatte salve le competenze delle regioni a statuto speciale e delle province autonome.

Riaffermata l'autonomia statutaria e finanziaria di comuni e province, si richiama il principio che le regioni, a livello locale, organizzano le proprie funzioni attraverso i comuni e le province in

relazione anche al loro territorio e popolazione, evitando così che comuni e province, grandi e piccoli, abbiano tutti gli stessi compiti ed attribuzioni.

##### *Titolo II - Autonomia statutaria e potestà regolamentare.*

Anziché prevedere analiticamente i contenuti, l'articolo 4 demanda allo statuto l'organizzazione del comune e della provincia e le attribuzioni dei loro organi, nell'ambito della legge e per quanto in essa non previsto.

In sede di procedura per l'approvazione qualificata dello statuto e delle sue variazioni, è prevista la possibilità di rinvii per esame al consiglio da parte del comitato regionale di controllo, al fine di garantire la completa disciplina di istituti e procedure essenziali alla vita dell'ente.

I regolamenti garantiranno l'articolata disciplina delle funzioni nonché del funzionamento degli organi e degli uffici, delle istituzioni e degli organismi di partecipazione (articolo 5).

##### *Titolo III - Comune e provincia.*

Nel capo I è delineato l'ordinamento del comune (articoli 6-11) al quale vengono assegnate tutte le funzioni di interesse comunale, già articolate nel decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616, salvo quanto non sia espressamente attribuito ad altri soggetti.

Anche qui si supera l'indicazione analitica per preferire la soluzione rovesciata che riserva al comune quanto non espressamente attribuito agli altri livelli di governo.

Lo statuto garantisce la partecipazione dei cittadini all'amministrazione locale attraverso organismi e libere forme associative, l'accesso agli atti, forme di consultazione e di iniziativa popolare compreso il referendum abrogativo di deliberazioni.

Le circoscrizioni di decentramento comunale sono obbligatorie nei comuni

con più di 100.000 abitanti e facoltative nei capoluoghi di provincia di popolazione inferiore e nei comuni tra 50.000 e 100.000 abitanti.

L'elezione dei consigli di circoscrizione, innovando rispetto al sistema elettorale attuale, avviene con il metodo previsto per la elezione dei consigli comunali con popolazione sotto i 5.000 abitanti, per favorire la scelta nominativa più che quella partitica (liste concorrenti con *panachage*).

Sono previste particolari norme per incentivare la fusione dei piccoli comuni, stimolando le regioni a modificare le circoscrizioni territoriali, invogliando i comuni ad integrarsi concedendo loro contributi speciali e riconoscendo loro particolari forme di identità, di rappresentanza e di autonomia gestionale (municipi).

Viene previsto l'istituto della unione di comuni quale forma di iniziale integrazione fra piccoli comuni, propedeutica alla fusione che deve avvenire entro dieci anni.

Nel capo II è delineato l'ordinamento della provincia (articoli 12-14) come ente autonomo di governo con funzioni di interesse provinciale che riguardino l'area vasta intercomunale o l'intero territorio provinciale in materia di difesa del suolo e dell'ambiente, di viabilità e di trasporti, di igiene e di istruzione secondaria.

In collaborazione con i comuni la provincia promuove iniziative di sviluppo economico e sociale, concorre alla programmazione regionale che attua con propri programmi compreso il piano territoriale di coordinamento.

Non più dunque ente di programmazione ma ente intermedio di governo, con funzioni vaste, da esercitare in modo programmato in attuazione dei programmi e dei piani regionali e in modo coordinato con l'azione dei comuni.

In tale ottica la provincia sostituisce gran parte degli organismi associativi sorti per iniziativa delle regioni ed è giusto che possano essere riviste le circoscrizioni territoriali delle province con l'isti-

tuzione di nuove là dove esse attualmente siano troppo grandi per assolvere il ruolo di unico ente intermedio di governo fra regione e comuni. La legge detta i criteri cui informare l'iniziativa dei comuni, ex articolo 133 della Costituzione, per la costituzione di nuove province, sempreché l'articolazione nei « circondari » di partecipazione e di decentramento non siano strumenti sufficienti per soddisfare le esigenze di province troppo grandi o profondamente diversificate all'interno.

Il capo III disciplina gli organi del comune e della provincia (articoli 15-26) attribuendo al consiglio la funzione di indirizzo e di controllo nonché di approvazione degli atti fondamentali ed alla giunta la funzione esecutiva.

Il sindaco e il presidente rappresentano l'ente, presiedono giunta e consiglio, sovrintendono al funzionamento degli uffici e dei servizi compresi quelli di competenza statale.

Il numero dei membri della giunta è previsto dallo statuto all'interno dei limiti ridotti, fissati dall'articolo 20. La giunta è scelta dal sindaco o dal presidente e nominata dal consiglio nella sua globalità.

La revoca o la sfiducia costruttiva del sindaco o del presidente o di assessori avviene con la nomina da parte del consiglio del nuovo sindaco, presidente o assessore.

La proposta di iscrizione all'ordine del giorno della sfiducia costruttiva deve essere motivata e sottoscritta da almeno la metà dei consiglieri garantendo così, sin dalla proposta, il successo della iniziativa e la sua trasparenza.

Le elezioni degli organi debbono avvenire entro termini perentori; in mancanza si procede allo scioglimento del consiglio, così, in caso di mancate nomine negli enti, il sindaco provvede in luogo del consiglio.

Il consiglio è sciolto (articolo 25) anche quando compie gravi o persistenti violazioni di legge o per mancata approvazione dei bilanci nei termini fissati.

Nel capo IV si dettano solo i principi cui deve attenersi lo statuto per la disci-

plina degli uffici e del personale (articoli 27-29).

Il segretario comunale e provinciale dirige gli uffici, cura l'attuazione dei provvedimenti, e deve essere iscritto in apposito albo nazionale. Requisiti e modalità di accesso all'albo saranno stabiliti da apposita legge.

Tutte le deliberazioni debbono essere corredate dal parere del tecnico e del ragioniere responsabile nonché da quello del segretario sotto il profilo di legittimità.

I segretari sono anche responsabili, unitamente ai funzionari apicali, degli atti e delle procedure attuative delle deliberazioni.

Nel capo V si dettano i principi della nuova finanza locale (articoli 30-32) la cui disciplina è demandata ad apposita legge, riconoscendo fin d'ora, nell'ambito dell'unitarietà della finanza pubblica, l'autonomia impositiva e tariffaria degli enti locali.

La revisione economico-finanziaria ed il controllo di gestione dell'ente sono affidati ad un collegio di revisori, professionisti esterni che collaborano con il consiglio nella sua funzione di controllo. Non più quindi un collegio composto da consiglieri di maggioranza e di minoranza, ma un collegio di professionisti scelti dal consiglio ed al suo servizio per la migliore regolarità ed efficacia dell'azione amministrativa.

Nel capo VI si stabiliscono le forme di gestione dei servizi pubblici (articoli 33-34) ossia in economia o in concessione, attraverso azienda speciale o istituzione o società per azioni, lasciando allo statuto ed ai regolamenti la disciplina nell'ambito delle norme di legge.

#### *Titolo IV - Forme di cooperazione.*

Negli articoli 35-38 sono regolate le varie forme di cooperazione fra enti locali (convenzioni, associazioni, consorzi e unioni di comuni).

#### *Titolo V - Ordinamenti differenziati.*

Nel capo I (articoli 39-40) le comunità montane sono ricondotte ad associazioni obbligatorie dei piccoli comuni veramente montani. Anche qui gli statuti ed i regolamenti disciplinano la loro organizzazione nell'ambito della legge.

Nel capo II si organizza l'area metropolitana, individuata dalla regione, in provincia metropolitana (articoli 41-47), attribuendo ad essa funzioni aggiuntive rispetto a quelle della provincia e prevedendo l'articolazione del grande comune metropolitano in municipalità, con poteri organici e delegati di gestione.

È lo statuto che disciplina in concreto l'organizzazione del governo dell'area e della provincia metropolitana, previa eventuale ricircostrizione del territorio della provincia.

Milano, Torino, Genova, Roma e Napoli si costituiscono subito in province metropolitane nell'area delle attuali province.

#### *Titolo VI - Controlli.*

Nei capi I, II, III, si delinea il nuovo sistema dei controlli (articoli 48-55) fondato sempre sull'organo regionale, con un comitato diversamente composto in base ad indicazioni esterne di alta qualificazione e professionalità, tra le quali il consiglio regionale è chiamato a compiere la sua scelta.

Il controllo è solo di legittimità ed è riservato agli atti fondamentali del consiglio ed a quelli della giunta che non abbiano avuto parere favorevole del segretario o del ragioniere o del tecnico responsabile.

Il Governo può sempre impugnare gli atti illegittimi a tutela di interessi difusi.

Norme particolari, oltre al controllo dei revisori dei conti, sono previste per l'esame del bilancio preventivo e per il conto consuntivo da parte del comitato.



Si delinea quindi un sistema di controlli interni ed esterni profondamente diverso da quello attuale dove sono carenti quelli interni ed eccessivi quelli esterni.

*Titolo VII - Disposizioni finali e transitorie.*

Gli articoli 56-59 prevedono le norme ed i termini di adeguamento alla legge da parte delle regioni, i termini per l'adozione dello statuto e per la soppressione delle circoscrizioni dove previsto, oltre al-

l'abrogazione delle norme superate o in contrasto con la presente legge.

Vengono abrogati il regolamento del 12 febbraio 1911, n. 297, il testo unico della legge comunale e provinciale del 4 febbraio 1915, n. 148, nonché quello del 3 marzo 1934, n. 383, salvo alcuni articoli che rimangono in vigore.

L'organizzazione ed il funzionamento degli enti, quale norma di salvaguardia, continuano ad essere disciplinati dalle attuali norme fino alla entrata in vigore dello statuto.

## INDICE

- TITOLO I. — PRINCIPI GENERALI.
- Art. 1. - Oggetto della legge.  
Art. 2. - Autonomia delle comunità locali.  
Art. 3. - Rapporti tra regioni e enti locali.
- TITOLO II. — AUTONOMIA STATUTARIA E POTESTÀ REGOLAMENTARE.
- Art. 4. - Statuti comunali e provinciali.  
Art. 5. - Regolamenti.
- TITOLO III. — COMUNE E PROVINCIA.
- Capo I. - Comune.*
- Art. 6. - Funzioni.  
Art. 7. - Modifiche territoriali, fusione ed istituzione di comuni.  
Art. 8. - Partecipazione popolare.  
Art. 9. - *Referendum*.  
Art. 10. - Circoscrizioni di decentramento comunale.  
Art. 11. - Istituzione di municipi.
- Capo II. - Provincia.*
- Art. 12. - Funzioni.  
Art. 13. - Compiti di programmazione.  
Art. 14. - Circondari e revisione delle circoscrizioni provinciali.
- Capo III. - Organi del comune e della provincia.*
- Art. 15. - Organi.  
Art. 16. - Elezioni dei consigli.  
Art. 17. - Competenze dei consigli.  
Art. 18. - Elezione del sindaco e del presidente.  
Art. 19. - Competenze del sindaco e del presidente.  
Art. 20. - Composizione ed elezione delle giunte.  
Art. 21. - Competenze delle giunte.  
Art. 22. - Revoca o sfiducia costruttiva.
- Art. 23. - Attribuzioni del sindaco nei servizi di competenza statale.  
Art. 24. - Potere sostitutivo.  
Art. 25. - Scioglimento dei consigli.  
Art. 26. - Rimozione e sospensione degli amministratori.
- Capo IV. - Uffici e personale.*
- Art. 27. - Organizzazione degli uffici e del personale.  
Art. 28. - Segretari comunali e provinciali.  
Art. 29. - Responsabilità del segretario degli enti locali e dei dirigenti dei servizi.
- Capo V. - Finanza e contabilità.*
- Art. 30. - Finanza locale.  
Art. 31. - Bilanci e gestione.  
Art. 32. - Revisione economico-finanziaria.
- Capo VI. - Servizi.*
- Art. 33. - Servizi pubblici locali.  
Art. 34. - Aziende speciali ed istituzioni.
- TITOLO IV. — FORME DI COOPERAZIONE.
- Art. 35. - Convenzioni.  
Art. 36. - Associazioni.  
Art. 37. - Consorzi.  
Art. 38. - Unione di comuni.
- TITOLO V. — ORDINAMENTI DIFFERENZIATI.
- Capo I. — Comunità montana.*
- Art. 39. - Natura e ruolo.  
Art. 40. - Funzioni.
- Capo II. — Provincia metropolitana.*
- Art. 41. - Autorità nell'area metropolitana.

## X LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

- Art. 42. - Organi e funzioni della provincia metropolitana.  
Art. 43. - Costituzione delle province metropolitane.  
Art. 44. - Municipalità nei grandi comuni.  
Art. 45. - Attribuzioni delle municipalità.  
Art. 46. - Organi delle municipalità, personale, strumenti operativi e bilanci.  
Art. 47. - Altre aree di intensa concentrazione.

## TITOLO VI. — CONTROLLI.

*Capo I. — Comitato regionale di controllo.*

- Art. 48. - Comitato regionale di controllo.  
Art. 49. - Composizione del comitato.  
Art. 50. - Incompatibilità.

*Capo II. — Controllo di legittimità.*

- Art. 51. - Oggetto e modalità del controllo preventivo di legittimità.  
Art. 52. - Controllo dei bilanci.  
Art. 53. - Pubblicazione ed esecutività delle deliberazioni.

*Capo III. — Impugnazione e pareri.*

- Art. 54. - Impugnazione degli atti illegittimi.  
Art. 55. - Pareri obbligatori.

TITOLO VII. — DISPOSIZIONI FINALI  
E TRANSITORIE.

- Art. 56. - Termine per l'adozione dello statuto.  
Art. 57. - Soppressione delle circoscrizioni.  
Art. 58. - Adempimenti delle regioni.  
Art. 59. - Abrogazione di norme.

## PROPOSTA DI LEGGE

### TITOLO I

#### PRINCIPI GENERALI

##### ART. 1.

*(Oggetto della legge).*

1. La presente legge detta i principi dell'ordinamento dei comuni e delle province e ne determina le funzioni.

2. Le disposizioni della presente legge si applicano all'intero territorio nazionale, fatte salve le competenze legislative ed amministrative spettanti alle regioni a statuto speciale e alle province autonome di Trento e Bolzano.

##### ART. 2.

*(Autonomia delle comunità locali).*

1. Le comunità locali, ordinate in comuni e province, sono autonome.

2. I comuni e le province sono enti di governo delle rispettive comunità, promuovono il loro sviluppo, la partecipazione dei cittadini, le formazioni sociali e di volontariato.

3. I comuni e le province hanno autonomia statutaria ed autonomia finanziaria, nell'ambito delle leggi e del principio di coordinamento della finanza pubblica.

4. I comuni e le province esercitano le funzioni proprie e quelle dello Stato e della regione ad essi attribuite o delegate, secondo programmi, in armonia con gli obiettivi della programmazione nazionale e regionale ed in modo coordinato con i livelli di governo superiori.

##### ART. 3.

*(Rapporti tra regioni e enti locali).*

1. Ferme restando le proprie funzioni che presentino comunque prevalente inte-

resse regionale nonché gli interventi che attengano ad esigenze di carattere unitario nei rispettivi territori, le regioni, a livello locale, organizzano l'esercizio delle funzioni amministrative per le materie elencate nell'articolo 117 della Costituzione attraverso i comuni e le province.

2. Ai fini del comma 1, le leggi regionali si conformano ai principi stabiliti dalla presente legge in tema di funzioni del comune e della provincia, identificando gli interessi comunali e provinciali in rapporto alle caratteristiche della popolazione e del territorio.

3. Per il migliore esercizio delle funzioni e dei servizi pubblici, le regioni promuovono la fusione dei piccoli comuni e la cooperazione fra enti locali nelle forme previste dalla presente legge e prestando ad essi assistenza tecnica e finanziaria.

## TITOLO II

### AUTONOMIA STATUTARIA E POTESTÀ REGOLAMENTARE

#### ART. 4.

*(Statuti comunali e provinciali).*

1. I comuni e le province adottano il proprio statuto.

2. Lo statuto determina, nell'ambito della legge e per quanto in essa non previsto, l'organizzazione del comune e della provincia nonché le attribuzioni dei loro organi, in modo da assicurarne la massima funzionalità.

3. Gli statuti sono deliberati dai rispettivi consigli col voto favorevole dei due terzi dei consiglieri assegnati. Qualora non venga raggiunta la suddetta maggioranza, la votazione va ripetuta in una successiva seduta da tenersi entro trenta giorni e lo statuto è approvato se riporta il voto favorevole della maggioranza assoluta dei consiglieri assegnati.

4. Dopo l'espletamento del controllo da parte del competente organo regionale,

a norma dell'articolo 51 e salvo quanto disposto dal comma 5, lo statuto è pubblicato nel Bollettino ufficiale della regione, affisso all'albo pretorio dell'ente per trenta giorni consecutivi e inviato al Ministero dell'interno per essere inserito nella raccolta ufficiale degli statuti. Lo statuto entra in vigore il trentesimo giorno successivo alla pubblicazione nel Bollettino ufficiale della regione.

5. Lo statuto ed i regolamenti in esso previsti possono essere dall'organo di controllo inviati con osservazioni al riesame del consiglio fino a due volte, per carente o incompleta disciplina di istituti o di procedure essenziali alla vita dell'ente.

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

#### ART. 5.

##### *(Regolamenti).*

1. Nel rispetto della legge e dello statuto, il comune e la provincia adottano regolamenti per il funzionamento degli organi e degli uffici, per l'esercizio delle funzioni nonché per l'organizzazione ed il funzionamento delle istituzioni e degli organismi di partecipazione.

### TITOLO III

#### COMUNE E PROVINCIA

##### CAPO I

##### COMUNE.

#### ART. 6.

##### *(Funzioni).*

1. Spettano al comune le funzioni amministrative di interesse comunale, comprese prestazioni, servizi ed opere, che riguardino precipuamente la popolazione ed il territorio comunale nei settori organici dei servizi sociali, dell'assetto ed

utilizzazione del territorio, dello sviluppo economico, salvo quanto non sia espressamente attribuito ad altri soggetti dalla legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze.

2. Il comune, per l'esercizio delle funzioni in ambiti territoriali adeguati attua forme sia di decentramento sia di cooperazione con altri comuni e con la provincia.

#### ART. 7.

*(Modifiche territoriali, fusione ed istituzione di comuni).*

1. A norma degli articoli 117 e 133 della Costituzione, le regioni possono modificare le circoscrizioni territoriali dei comuni, sentite le popolazioni interessate nelle forme previste dalla legge regionale.

2. È consentita l'istituzione di un nuovo comune, mediante distacco di una parte del territorio di uno o più comuni, soltanto quando la popolazione risultante del nuovo ente non sia inferiore a 5.000 abitanti.

3. La legge regionale che istituisce nuovi comuni, mediante fusione di due o più comuni contigui, prevede che alle comunità di origine, o ad alcune di esse, siano assicurate adeguate forme di partecipazione e di decentramento dei servizi.

4. Al fine di favorire la fusione di comuni con popolazione inferiore a 3.000 abitanti, anche con comuni di popolazione superiore, lo Stato eroga, per i cinque anni successivi alla fusione stessa, appositi contributi straordinari.

#### ART. 8.

*(Partecipazione popolare).*

1. I comuni promuovono organismi e libere forme associative di partecipazione dei cittadini all'amministrazione locale ed alla gestione dei servizi, anche su base di quartiere e di frazione.

2. Le forme di tali organismi ed i loro rapporti con il comune, le attività sociali

e culturali da essi promosse o gestite, nonché il diritto dei cittadini singoli o associati di conoscere atti o di chiedere l'adozione di provvedimenti sono previsti dallo statuto e disciplinati dal regolamento comunale.

3. Gli statuti comunali e provinciali assicurano il diritto di accesso agli atti amministrativi ed individuano con norme di organizzazione degli uffici e dei servizi i responsabili dei procedimenti per gli atti rilevanti in ordine ai diritti soggettivi ed agli interessi legittimi dei singoli cittadini.

#### ART. 9.

##### *(Referendum).*

1. Gli statuti comunali e provinciali possono prevedere, nelle materie di rispettiva competenza, il *referendum* popolare abrogativo di deliberazioni o di articoli dello statuto o dei regolamenti, la consultazione della popolazione su determinati provvedimenti nonché l'iniziativa popolare di deliberazioni.

2. Non possono essere comunque sottoposte a *referendum* popolare abrogativo le deliberazioni relative all'approvazione del bilancio e alla imposizione di tributi, comprese la tariffe, nonché quelle di recepimento di decisioni di altri livelli di governo o di norme di legge.

3. Le modalità e le procedure del *referendum*, della consultazione e della iniziativa popolare sono stabilite dal regolamento.

#### ART. 10.

##### *(Circoscrizioni di decentramento comunale).*

1. Nei comuni con popolazione superiore a 100.000 abitanti, in ambiti territoriali definiti, vengono istituite le circoscrizioni di decentramento, quali organismi di partecipazione, di consultazione e di gestione di servizi di base, nonché di esercizio delle funzioni delegate dal comune.



2. La loro organizzazione e le relative funzioni sono disciplinate dallo statuto comunale e da apposito regolamento, sulla base delle norme previste dalla legge dello Stato.

3. I comuni capoluogo di provincia con popolazione inferiore a 100.000 abitanti, i comuni con popolazione tra 50.000 e 100.000 abitanti possono istituire le circoscrizioni di decentramento, secondo quanto previsto dal comma 2.

4. Il consiglio circoscrizionale collabora con il comune, rappresenta le esigenze della popolazione della circoscrizione nell'ambito dell'unità del comune ed è eletto a suffragio diretto secondo le norme stabilite per l'elezione dei consigli comunali con popolazione inferiore a 5.000 abitanti.

5. Il regolamento può prevedere che, nei comuni con popolazione superiore a 100.000 abitanti e nelle circoscrizioni con popolazione superiore a 20.000 abitanti, il consiglio circoscrizionale elegga, oltre al presidente, un comitato esecutivo, costituito da non più di due componenti, sempre che le circoscrizioni abbiano funzioni deliberative ed esecutive.

#### ART. 11.

##### *(Istituzione di municipi).*

1. Gli statuti comunali possono prevedere, oltre alle forme di partecipazione e di decentramento di cui agli articoli precedenti, la istituzione nei territori delle comunità di cui al comma 3 dell'articolo 7, di municipi ai quali sono attribuite le funzioni proprie delle circoscrizioni di decentramento.

2. Sono organi del municipio il pro-sindaco ed un collegio composto dal pro-sindaco e da due consultori, le cui attribuzioni sono fissate dallo statuto.

3. Il pro-sindaco e i consultori sono eletti, contestualmente al consiglio comunale, dagli elettori residenti nel territorio del municipio tra cittadini, ivi residenti, eleggibili a consigliere comunale.

4. Ai fini delle elezioni di cui al comma 3 vengono presentate liste com-

preendenti i candidati alla carica di pro-sindaco e di consultore; sono eletti i candidati della lista che ottiene il maggior numero di voti: in caso di parità prevale la lista il cui candidato alla carica di pro-sindaco sia più anziano di età.

5. La carica di pro-sindaco e di consultore è incompatibile con quella di consigliere comunale.

6. Per quanto non previsto dal presente articolo si applicano le disposizioni concernenti l'elezione dei consigli comunali e quelle relative alle circoscrizioni comunali di decentramento.

7. Si applicano altresì le norme dettate per le municipalità dal comma 5 dell'articolo 46.

## CAPO II

### PROVINCIA.

#### ART. 12.

##### *(Funzioni).*

1. Spettano alla provincia le funzioni amministrative di interesse provinciale, comprese prestazioni, servizi ed opere, che riguardino vaste zone intercomunali o l'intero territorio provinciale nei seguenti settori:

a) difesa del suolo, tutela e valorizzazione dell'ambiente; prevenzione delle calamità;

b) tutela e valorizzazione delle risorse idriche ed energetiche e relative reti distributive;

c) viabilità e trasporti;

d) protezione della flora e della fauna, parchi e riserve naturali;

e) caccia e pesca nelle acque interne;

f) organizzazione dello smaltimento dei rifiuti a livello provinciale, rilevamento, disciplina e controllo degli scarichi delle acque e delle emissioni atmosferiche e sonore;

g) servizi socio-sanitari nonché di igiene e profilassi pubblica attribuiti dalla legislazione statale e regionale;

h) compiti connessi alla istruzione secondaria ed alla formazione professionale, compresa l'edilizia scolastica, attribuiti dalla legislazione statale e regionale;

i) tutela e valorizzazione dei beni culturali;

l) raccolta ed elaborazione dati.

2. La provincia, in collaborazione con i comuni e sulla base di programmi, promuove e coordina attività nonché realizza opere di rilevante interesse provinciale sia nel settore economico, produttivo, commerciale e turistico, sia in quello sociale, culturale e sportivo.

3. La gestione di tali attività ed opere avviene attraverso le forme previste dalla presente legge per la gestione dei servizi pubblici.

### ART. 13.

*(Compiti di programmazione).*

1. La provincia:

a) raccoglie e coordina le proposte avanzate dai comuni, ai fini della programmazione economica e territoriale della regione;

b) concorre alla determinazione del programma regionale di sviluppo e degli altri programmi e piani regionali secondo norme dettate dalla legge regionale;

c) formula e adotta propri programmi in coerenza alle prescrizioni ed agli obiettivi del programma regionale di sviluppo e promuove il coordinamento dell'attività programmatoria dei comuni;

d) predispone ed adotta il piano territoriale di coordinamento, ferme restando le competenze dei comuni ed in armonia con la legislazione e con i programmi ed i piani regionali.

2. La legge regionale detta le procedure di approvazione nonché norme che assicurino l'effettivo e democratico concorso dei comuni alla formazione dei piani territoriali di coordinamento.

3. Ai fini del coordinamento e dell'approvazione degli strumenti di pianificazione territoriale predisposti dai comuni, la provincia esercita le funzioni ad essa delegate dalla regione ed ha, in ogni caso, il compito di accertare la compatibilità di detti strumenti con le previsioni del piano territoriale di coordinamento.

4. I piani ed i programmi degli enti rientranti nell'ambito provinciale devono comunque uniformarsi alle previsioni degli strumenti di programmazione della provincia.

#### ART. 14.

##### *(Circondari e revisione delle circoscrizioni provinciali).*

1. La provincia, in relazione all'ampiezza e peculiarità del territorio, alle esigenze della popolazione ed alla funzionalità dei servizi, può disciplinare nello statuto la suddivisione del proprio territorio in circondari e sulla base di essi organizzare gli uffici, i servizi e la partecipazione dei cittadini.

2. Per la revisione delle circoscrizioni provinciali e l'istituzione di nuove province, i comuni esercitano l'iniziativa di cui all'articolo 133 della Costituzione, tenendo conto dei seguenti criteri ed indirizzi:

a) in ciascun territorio provinciale deve svolgersi la maggior parte dei rapporti socio-economici e storico-culturali della popolazione residente;

b) ciascun territorio provinciale deve avere dimensione tale, per ampiezza, entità demografica, nonché per le attività produttive esistenti o possibili, da consentire una programmazione dello sviluppo che possa favorire il riequilibrio economico, sociale e culturale del territorio provinciale e regionale;

c) l'intero territorio di ogni comune deve far parte di una sola provincia;

d) vanno soppressi dalla regione eventuali organismi comprensoriali, intermedi tra comuni e regione, dotati di funzioni di programmazione e di pianificazione territoriale;

e) nell'ambito di ciascuna regione il numero complessivo delle province non deve superare di oltre un terzo quello delle province esistenti alla data del 1° gennaio 1988;

f) l'iniziativa dei comuni, di cui all'articolo 133 della Costituzione, per avere effetti ai fini del presente articolo deve conseguire l'adesione della maggioranza della popolazione complessiva dell'area stessa, con delibera assunta a maggioranza assoluta dei consiglieri assegnati;

g) le province risultanti dalle modificazioni territoriali hanno, di norma, almeno 200.000 abitanti;

h) le province preesistenti debbono garantire alle nuove, in proporzione al territorio ed alla popolazione trasferita, personale, beni, strumenti operativi e risorse finanziarie adeguati.

3. Le circoscrizioni delle province tengono conto della eventuale esistenza di aree metropolitane definite dalla presente legge.

### CAPO III

#### ORGANI DEL COMUNE E DELLA PROVINCIA.

#### ART. 15.

##### *(Organi).*

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

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

## ART. 16.

*(Elezione dei consigli).*

1. L'elezione dei consigli comunali e provinciali, la loro durata in carica, il numero dei consiglieri e la posizione giuridica degli amministratori sono regolati dalla legge.

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

3. I consigli durano in carica sino all'elezione dei nuovi, limitandosi, dopo la pubblicazione del decreto di indizione dei comizi elettorali, ad adottare gli atti urgenti ed improrogabili.

## ART. 17.

*(Competenze dei consigli).*

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

2. Spettano al consiglio le competenze e gli atti attribuiti dallo statuto.

3. Spetta in ogni caso al consiglio deliberare:

a) lo statuto dell'ente, i regolamenti, l'ordinamento degli uffici e dei servizi;

b) i programmi e i bilanci annuali e pluriennali e le relative variazioni, i conti consuntivi, i piani territoriali e urbanistici, i relativi programmi di attuazione, i pareri da rendere nelle dette materie;

c) l'ordinamento del personale relativamente alle piante organiche, alla disciplina delle assunzioni, dello stato giuridico e del trattamento;

d) le convenzioni tra comuni e quelle tra comuni e provincia, la costituzione e la modificazione di forme associative, nonché, in generale, gli atti di partecipazione;

e) l'istituzione, i compiti e il funzionamento degli organi di decentramento e di partecipazione del comune;

f) l'assunzione diretta dei pubblici servizi, la costituzione di istituzioni e di aziende speciali, la concessione dei pubblici servizi, la partecipazione a società a prevalente capitale pubblico locale, l'affidamento di attività o servizi mediante convenzione;

g) l'istituzione e l'ordinamento dei tributi, le tariffe per la fruizione dei beni e dei servizi;

h) gli indirizzi da osservare da parte delle aziende pubbliche e degli enti dipendenti, sovvenzionati o sottoposti a vigilanza; l'approvazione dei loro atti fondamentali nei casi previsti dalla legge;

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

l) le nomine, le designazioni e le revocche presso enti ed organi interni ed esterni;

m) le spese che impegnino i bilanci per gli esercizi successivi, escluse quelle relative alle locazioni di immobili;

n) gli acquisti, le alienazioni, gli appalti e in generale tutti i contratti oltre i limiti di valore fissati dallo statuto alla competenza della giunta;

o) l'erogazione di contributi e di trasferimenti che non siano espressamente specificati in bilancio e che superino i limiti di valore fissati dallo statuto alla competenza della giunta.

4. Gli atti riservati dalla legge alla competenza del consiglio — salvo le variazioni del bilancio da sottoporre, a pena di decadenza, a ratifica del consiglio entro venti giorni dalla deliberazione — non possono essere adottati in via d'urgenza da altri organi del comune e della provincia.

#### ART. 18.

*(Elezione del sindaco e del presidente).*

1. Il sindaco e il presidente della provincia sono eletti dal rispettivo consiglio nel suo seno nella prima adunanza, da

tenersi entro trenta giorni dalla convalida degli eletti, secondo le modalità fissate dalla presente legge e dallo statuto.

2. In caso di sopravvenuta vacanza o di dimissioni, l'elezione ha luogo nella prima adunanza del consiglio e comunque non oltre trenta giorni dal verificarsi della vacanza o delle dimissioni, previa la loro accettazione.

3. Le adunanze di cui ai commi 1 e 2 sono presiedute dal consigliere anziano.

4. Per l'elezione del sindaco e del presidente della provincia è necessaria la maggioranza assoluta dei voti dei consiglieri assegnati all'ente.

5. Il sindaco ed il presidente della provincia sono eletti a maggioranza relativa dei votanti solo dopo esperite tre votazioni e in una seduta appositamente convocata non meno di tre giorni dopo l'ultima votazione.

6. L'elezione è immediatamente esecutiva.

7. In caso di mancata elezione il consiglio è sciolto ai sensi e nei modi di cui all'articolo 25.

#### ART. 19.

*(Competenze del sindaco e del presidente).*

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

2. Essi esercitano le funzioni loro attribuite dalle leggi, dallo statuto e dai regolamenti.

3. In caso di inosservanza degli obblighi di convocazione del consiglio, previa diffida, provvede il prefetto.

4. Qualora il consiglio non deliberi le nomine di sua competenza entro sessanta giorni dalla prima iscrizione all'ordine del giorno, il sindaco o il presidente, sentiti i capi gruppo consiliari ed entro 15 giorni dalla scadenza del termine, provvede alle nomine con suo atto, comunicato al consiglio nella prima adunanza.



## ART. 20.

*(Composizione ed elezione delle giunte).*

1. La giunta comunale si compone del sindaco, che la presiede, e di un numero pari di assessori, stabilito dallo statuto, non superiore a quattro per i comuni con popolazione fino a 3.000 abitanti, non superiore a sei per i comuni con popolazione da 3.001 a 30.000 abitanti, non superiore ad un quinto dei consiglieri assegnati, e comunque a dieci, per gli altri comuni.

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

3. La giunta è scelta dal sindaco o dal presidente che la propone al consiglio per la nomina non oltre quindici giorni dopo la sua elezione, secondo le modalità fissate dallo statuto.

4. La giunta è nominata se riporta la maggioranza assoluta dei votanti e i voti di almeno un terzo dei consiglieri assegnati.

5. La nomina a maggioranza relativa è valida solo dopo esperite tre votazioni e se è effettuata in una seduta appositamente convocata non meno di tre giorni dopo l'ultima votazione.

6. L'elezione è immediatamente esecutiva.

7. In caso di mancata elezione si procede ad un nuovo secondo esperimento ai sensi dei commi precedenti. Qualora la giunta non venga comunque nominata entro i termini, il consiglio è sciolto ai sensi e nei modi di cui all'articolo 25.

8. La giunta scade contemporaneamente al consiglio e viene rinnovata integralmente, compreso il sindaco o il presidente, quando abbia perduto oltre la metà dei propri componenti.

9. Le dimissioni, o comunque la cessazione del sindaco o del presidente della

provincia comportano la decadenza dell'intera giunta.

10. La sostituzione di singoli assessori è effettuata su designazione del sindaco o del presidente e con il voto favorevole del consiglio, a maggioranza relativa dei votanti.

11. In ogni caso la giunta rimane in carica fino all'elezione della nuova.

#### ART. 21.

*(Competenze delle giunte).*

1. La giunta è l'organo propulsivo e di preparazione dell'attività del consiglio; ne attua gli indirizzi e le deliberazioni; compie tutti gli atti di amministrazione che non siano riservati dalla legge e dallo statuto al consiglio, al sindaco o al presidente della provincia e agli organi di decentramento del comune e che non rientrino nelle competenze del segretario e dei funzionari dirigenti; riferisce annualmente al consiglio sulla propria attività.

#### ART. 22.

*(Revoca o sfiducia costruttiva).*

1. Il sindaco, il presidente della provincia e di conseguenza la giunta possono essere revocati dalla carica solo con l'approvazione della deliberazione di nomina da parte del consiglio del nuovo sindaco o del nuovo presidente, nelle forme di legge e su proposta di iscrizione all'ordine del giorno motivata e sottoscritta da almeno la metà dei consiglieri assegnati.

2. Il sindaco o il presidente della provincia, o chi ne fa le veci, notifica tale proposta di sfiducia costruttiva ai consiglieri entro tre giorni dalla presentazione e convoca apposita seduta del consiglio per una data compresa tra il decimo ed il quindicesimo giorno dalla notifica.

3. La sostituzione di assessori avviene con l'approvazione da parte del consiglio della proposta di nomina di nuovi assessori fatta dal sindaco o dal presidente.

4. Le stesse norme si applicano per la revoca degli amministratori degli enti ed organismi eletti dal consiglio comunale o provinciale, nei casi espressamente previsti dagli statuti.

## ART. 23.

*(Attribuzioni del sindaco  
nei servizi di competenza statale).*

1. Nel rispetto delle disposizioni degli organi statali competenti il sindaco, anche quale ufficiale di governo:

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 nell'interesse dell'ordine pubblico, della pubblica sicurezza, della sanità e dell'igiene pubblica gli sono attribuiti dalle leggi e dai regolamenti;

c) svolge in materia di pubblica sicurezza e di polizia giudiziaria le funzioni affidategli dalla legge;

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

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

2. Se l'ordinanza adottata ai sensi della lettera e) del comma 1 è rivolta a persone determinate e queste non ottemperino all'ordine impartito, il sindaco può provvedere d'ufficio a spese degli interessati, senza pregiudizio dell'azione penale per i reati in cui fossero incorsi.

3. Chi sostituisce il sindaco esercita anche le funzioni di cui al presente articolo.

4. Il sindaco, previa comunicazione al prefetto, può delegare le funzioni di cui al presente articolo al pro-sindaco e al

presidente della municipalità, del municipio o del consiglio circoscrizionale, in conformità alle disposizioni dello statuto comunale.

5. Ove il sindaco, o chi ne esercita le funzioni, non adempia gli obblighi previsti dal presente articolo, il prefetto, previa diffida, può nominare un commissario *ad acta*, per l'adempimento delle funzioni stesse. Alle spese per il commissario provvede l'ente interessato.

#### ART. 24.

*(Potere sostitutivo).*

1. Qualora i comuni e le province, sebbene invitati a provvedere entro congruo termine, ritardino od omettano di compiere atti obbligatori per legge, il comitato regionale di controllo provvede a mezzo di un commissario. Il termine non può essere inferiore a trenta giorni, salvo deroga motivata per i casi d'urgenza.

2. Le relative modalità sono regolate dalla legge regionale.

#### ART. 25.

*(Scioglimento dei consigli).*

1. I consigli comunali e provinciali vengono sciolti con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro dell'interno:

a) quando compiano atti contrari alla Costituzione ovvero gravi o persistenti violazioni di legge;

b) quando non possa essere oggettivamente assicurato il normale funzionamento degli organi per le seguenti cause:

1) mancata elezione del sindaco o della giunta, dopo novanta giorni dalle votazioni per il rinnovo del consiglio o dopo sessanta giorni dalla vacanza, comunque verificatasi;

2) dimissioni o decadenza di almeno la metà dei consiglieri assegnati;

c) quando non sia approvato nei termini il bilancio.

2. Nella ipotesi di cui alla lettera c) del comma 1, trascorso il termine entro il quale il bilancio, a norma di legge, deve essere approvato, senza che sia stato predisposto dalla giunta lo schema di bilancio, l'organo regionale di controllo nomina un commissario affinché predisponga d'ufficio lo schema di bilancio da sottoporre ai competenti consigli comunali e provinciali. In tal caso, e comunque quando il consiglio non abbia approvato nei termini di legge lo schema di bilancio predisposto dalla giunta, l'organo regionale di controllo assegna ai competenti consigli comunali e provinciali, con lettera notificata ai singoli consiglieri, un termine non superiore a venti giorni per l'approvazione del bilancio. Decorso infruttuosamente il termine assegnato dall'organo regionale di controllo, questo si sostituisce, mediante apposito commissario, al consiglio per l'approvazione del bilancio. Del provvedimento sostitutivo è data comunicazione al prefetto, che inizia la procedura per lo scioglimento dei consigli inadempienti.

3. Con il decreto di scioglimento si provvede alla nomina di un commissario, che esercita le attribuzioni conferitegli con il decreto stesso.

4. Non si dà luogo alla nomina del commissario ove, nella ipotesi di dimissioni o decadenza dei consiglieri, di cui alla lettera b) del comma 1, resti in carica almeno la metà dei componenti della giunta.

5. Il rinnovo dei consigli comunali e provinciali nelle ipotesi di scioglimento di cui ai commi precedenti deve avvenire entro novanta giorni dalla pubblicazione del decreto di scioglimento. Tale termine può essere prorogato per non più di novanta giorni al solo fine di far coincidere le elezioni con il primo turno elettorale utile previsto dalla legge.

6. I consiglieri cessati dalla carica per effetto dello scioglimento dei consigli continuano ad esercitare, fino alla nomina dei successori, gli incarichi esterni che

siano stati loro eventualmente attribuiti, anche se per l'esercizio degli stessi la legge richieda la qualità di consigliere.

7. Al decreto di scioglimento è allegata la relazione del Ministro proponente contenente i motivi del provvedimento; dell'adozione del decreto di scioglimento è data immediata comunicazione al Senato della Repubblica e alla Camera dei deputati. Il decreto è altresì pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana.

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

#### ART. 26.

*(Rimozione e sospensione degli amministratori).*

1. Con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro dell'interno, i sindaci, i pro-sindaci, i presidenti delle amministrazioni provinciali, i presidenti delle istituzioni e aziende speciali, delle associazioni fra comuni e fra comuni e province, i presidenti dei consigli circoscrizionali, possono essere rimossi, se imputati di fatti eversivi dell'ordine costituzionale o di attività mafiosa o camorristica o sottoposti per gli stessi motivi a misura di prevenzione e sicurezza.

2. In attesa del decreto di rimozione, il prefetto può sospendere gli amministratori locali di cui al comma 1, qualora sussistano motivi di grave e urgente necessità.

#### CAPO IV

##### UFFICI E PERSONALE

#### ART. 27.

*(Organizzazione degli uffici e del personale).*

1. I comuni e le province disciplinano con appositi regolamenti la dotazione or-

ganica del personale e, in conformità allo statuto, l'organizzazione degli uffici e dei servizi, in base a criteri di autonomia, funzionalità ed economicità di gestione e secondo principi di professionalità e responsabilità. Il regolamento disciplina l'attribuzione ai dirigenti di responsabilità gestionali per l'attuazione degli obiettivi fissati dagli organi dell'ente.

2. L'assunzione del personale avviene mediante pubblico concorso, salvo i casi particolari stabiliti dalla legge.

3. Lo statuto può prevedere che la copertura dei posti di responsabili dei servizi o degli uffici, di qualifiche dirigenziali o di alta specializzazione, possa avvenire mediante contratto a tempo determinato di diritto pubblico o, eccezionalmente e con deliberazione motivata, di diritto privato, fermi restando i requisiti richiesti dalla qualifica da ricoprire.

4. Lo statuto può prevedere che gli incarichi di responsabilità dirigenziali siano a tempo determinato, rinnovabili in forma espressa.

5. Per obiettivi determinati e con convenzioni a termine, il regolamento può prevedere collaborazioni esterne ad alto contenuto di professionalità.

6. Lo stato giuridico e il trattamento economico del personale dei comuni e delle province sono disciplinati dalla legge.

7. La responsabilità, le sanzioni disciplinari, il relativo procedimento, la destituzione d'ufficio e la riammissione in servizio sono regolati secondo le norme previste per gli impiegati civili dello Stato.

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

9. Le norme del presente articolo si applicano anche agli uffici ed al personale degli enti dipendenti, dei consorzi e delle associazioni, salvo quanto diversamente previsto dalla legge.

## ART. 28.

*(Segretari comunali e provinciali).*

1. Il comune e la provincia hanno un segretario titolare, funzionario dello Stato, salvo i casi previsti dalla legge, di qualifica corrispondente alla classe alla quale è assegnato l'ente, iscritto comunque ad apposito albo nazionale, regionalmente articolato, istituito con legge.

2. Il segretario, nel rispetto delle direttive impartitegli dal sindaco o dal presidente della provincia da cui dipende funzionalmente, collabora con l'amministrazione, cura l'attuazione dei provvedimenti, predispone le deliberazioni e provvede ai relativi atti esecutivi, dirige e coordina gli uffici ed i servizi.

3. L'iscrizione all'albo, l'accesso alla sede, i requisiti professionali, le forme e la durata dell'incarico, l'ordinamento della carriera, il trattamento economico, le attribuzioni e le responsabilità dei segretari sono disciplinati dalla legge e dallo statuto.

4. Il trattamento economico è a carico del comune o della provincia.

5. Lo statuto può prevedere un vice segretario per lo svolgimento delle funzioni vicarie del segretario, per coadiuvarlo e sostituirlo nei casi di vacanza, di assenza o di impedimento.

## ART. 29.

*(Responsabilità del segretario degli enti locali e dei dirigenti dei servizi).*

1. Su ogni deliberazione sottoposta al consiglio ed alla giunta deve essere espresso il parere motivato, in ordine alla sola regolarità tecnica e contabile, rispettivamente del responsabile del servizio interessato e del responsabile di ragioneria nonché del segretario comunale o provinciale sotto il profilo di legittimità. I pareri sono allegati alla deliberazione.

2. Nel caso in cui l'ente non abbia funzionari responsabili dei servizi, il pa-



rere è espresso dal segretario dell'ente, in relazione alle sue competenze.

3. I soggetti di cui ai commi 1 e 2 rispondono in via amministrativa e contabile dei pareri formulati.

4. I segretari comunali e provinciali sono responsabili degli atti e delle procedure attuative delle deliberazioni di cui al comma 1, unitamente al funzionario preposto.

## CAPO V

### FINANZA E CONTABILITÀ.

#### ART. 30.

*(Finanza locale).*

1. L'ordinamento della finanza locale è riservato alla legge.

2. Ai comuni e alle province la legge riconosce, nell'ambito della finanza pubblica, autonomia finanziaria fondata su certezza di risorse proprie e trasferite.

3. La legge assicura, altresì, agli enti locali potestà impositiva autonoma nel campo delle imposte, delle tasse e delle tariffe, con conseguente adeguamento della legislazione tributaria vigente.

4. La finanza dei comuni e delle province è costituita da:

a) imposte proprie, addizionali e compartecipazioni ad imposte erariali o regionali;

b) tasse e diritti per servizi pubblici;

c) trasferimenti erariali;

d) trasferimenti regionali;

e) altre entrate proprie, anche di natura patrimoniale;

f) risorse per investimenti.

5. I trasferimenti erariali garantiscono i servizi indispensabili in base a criteri di uniformità, nonché la perequata distribuzione delle risorse in rapporto agli squilibri territoriali e di reddito esistenti.

6. Lo Stato assegna specifici contributi per fronteggiare situazioni eccezionali.

7. Le entrate fiscali finanziano i servizi pubblici ritenuti necessari per lo sviluppo della comunità ed integrano la contribuzione erariale per l'erogazione dei servizi pubblici indispensabili.

8. Gli enti locali possono altresì determinare, a carico degli utenti, corrispettivi, anche a carattere non generalizzato, per i servizi pubblici a domanda individuale.

9. La legge determina un fondo unico dello Stato per favorire investimenti destinati alla realizzazione di opere pubbliche di preminente interesse sociale ed economico.

10. Le regioni concorrono al finanziamento degli enti locali per la realizzazione del piano regionale di sviluppo e dei programmi di investimento, assicurando la copertura finanziaria degli oneri necessari all'esercizio di funzioni trasferite o delegate.

#### ART. 31.

##### *(Bilanci e gestione).*

1. I comuni e le province deliberano entro il 31 ottobre di ogni anno il bilancio di previsione per l'anno successivo, osservando i principi dell'universalità, dell'integrità e del pareggio economico e finanziario.

2. Il bilancio è corredato di una relazione previsionale e programmatica e di un bilancio pluriennale di durata pari a quello della regione di appartenenza.

3. Gli impegni di spesa non possono essere assunti senza attestazione della relativa copertura finanziaria da parte del responsabile del servizio finanziario. Senza tale attestazione l'atto è nullo di diritto e della eventuale esecuzione rispondono personalmente gli amministratori e quanti concorrono.

4. I risultati della gestione sono dimostrati nel conto consuntivo, comprendente il conto del bilancio ed il conto del patrimonio.

5. Al conto consuntivo è allegata una relazione illustrativa della giunta che esprime le valutazioni di efficacia dell'azione condotta, sulla base dei risultati conseguiti, in rapporto ai programmi ed ai costi sostenuti.

6. Il conto consuntivo è deliberato dal consiglio entro il 30 giugno dell'anno successivo.

#### ART. 32.

*(Revisione economico-finanziaria).*

1. I consigli comunali e provinciali eleggono, con voto limitato a due amministratori, entro il mese di gennaio di ciascun anno, un collegio di revisori composto da tre membri.

2. I componenti del collegio dei revisori dei conti devono essere scelti:

a) uno tra gli iscritti nel ruolo dei revisori ufficiali dei conti, il quale funge da presidente;

b) uno tra gli iscritti nell'albo dei dottori commercialisti;

c) uno tra gli iscritti nell'albo dei ragionieri.

3. Essi durano in carica tre anni, non sono revocabili, salvo loro inadempienza, e sono rieleggibili.

4. I revisori hanno diritto di accesso agli atti e documenti dell'ente.

5. Il collegio dei revisori, in conformità allo statuto ed al regolamento, collabora con il consiglio nella sua funzione di controllo e di indirizzo, esercita la vigilanza sulla regolarità contabile e finanziaria della gestione dell'ente ed attesta la corrispondenza del rendiconto alle risultanze della gestione, redigendo apposita relazione, che accompagna la proposta di deliberazione consiliare del conto consuntivo.

6. Nella stessa relazione, il collegio esprime rilievi e proposte tendenti a conseguire una migliore efficienza, produttività ed economicità della gestione.

## CAPO VI

## SERVIZI.

## ART. 33.

*(Servizi pubblici locali).*

1. I comuni e le province, nell'ambito delle rispettive competenze, provvedono alla gestione dei servizi pubblici che abbiano per oggetto produzione di beni ed attività rivolte a realizzare fini sociali e a promuovere lo sviluppo economico e civile delle comunità locali.

2. I servizi riservati in via esclusiva ai comuni e alle province sono stabiliti dalla legge.

3. I comuni e le province possono gestire i servizi pubblici nelle seguenti forme:

*a)* in economia, quando per le modeste dimensioni o per le caratteristiche del servizio non sia opportuna la costituzione di una istituzione o di una azienda;

*b)* in concessione a terzi, quando sussistono ragioni tecniche, economiche e di opportunità sociale;

*c)* azienda speciale anche per la gestione di più servizi di rilevanza economica ed imprenditoriale;

*d)* istituzione per l'esercizio di servizi sociali senza rilevanza imprenditoriale;

*e)* società per azioni a prevalente capitale pubblico locale qualora si renda opportuna, in relazione alla natura del servizio da erogare, la partecipazione di altri soggetti pubblici o privati.

## ART. 34.

*(Aziende speciali ed istituzioni).*

1. L'azienda speciale è ente strumentale dell'ente locale dotato di personalità giuridica, di autonomia imprenditoriale e

di proprio statuto, approvato dal consiglio comunale o provinciale.

2. L'istituzione è organismo strumentale dell'ente locale per l'esercizio di servizi sociali, dotato di autonomia gestionale.

3. Organi dell'azienda e dell'istituzione sono la commissione amministratrice, il presidente e il direttore, al quale compete la responsabilità gestionale.

4. L'azienda e l'istituzione informano la loro attività a criteri di efficacia, efficienza ed economicità ed hanno l'obbligo del pareggio di bilancio da perseguire attraverso l'equilibrio dei costi e dei ricavi, compresi i trasferimenti.

5. Nell'ambito della legge l'ordinamento ed il funzionamento delle aziende speciali sono disciplinati dal proprio statuto e dai regolamenti; quelli delle istituzioni sono disciplinati dallo statuto e dai regolamenti dell'ente locale da cui dipendono.

6. L'ente locale conferisce il capitale di dotazione; determina le finalità e gli indirizzi; approva gli atti fondamentali; esercita la vigilanza; verifica i risultati della gestione; provvede alla copertura degli eventuali costi sociali.

7. Il collegio dei revisori dei conti dell'ente locale esercita le sue funzioni anche nei confronti delle istituzioni. Lo statuto dell'azienda speciale prevede un apposito organo di revisione.

#### TITOLO IV

#### FORME DI COOPERAZIONE

##### ART. 35.

(*Convenzioni*).

1. Al fine di svolgere in modo coordinato funzioni e servizi determinati, i comuni e le province possono stipulare tra loro apposite convenzioni.

2. Le convenzioni sono approvate da ciascun consiglio comunale e provinciale e devono stabilire i fini, la durata, le

forme di consultazione degli enti contraenti, i loro rapporti finanziari ed i reciproci obblighi.

3. Per la gestione a tempo determinato di uno specifico servizio o per la realizzazione di un'opera, lo Stato e la regione, nelle materie di propria competenza, possono prevedere forme di convenzione obbligatoria fra i comuni o fra le province, previa statuizione di un disciplinare tipo.

#### ART. 36.

(Associazioni).

1. I comuni e le province possono associarsi per la gestione congiunta di uno o più servizi.

2. L'associazione è deliberata dai consigli degli enti interessati, unitamente al relativo regolamento, a maggioranza assoluta dei loro componenti.

3. Il regolamento dell'associazione stabilisce le attività e i servizi da gestire congiuntamente nonché le norme necessarie ai fini del loro svolgimento; la denominazione, la durata e la sede dell'associazione; i rapporti finanziari; le norme per il recesso o per l'adesione nonché per la composizione, la rappresentatività ed il funzionamento degli organi dell'associazione; l'organizzazione degli uffici ed il conferimento del personale necessario da parte degli enti associati.

4. Gli organi dell'associazione sono: l'assemblea, il comitato esecutivo e il presidente. Il numero dei componenti dell'assemblea e del comitato esecutivo, determinato dal regolamento, non può superare rispettivamente quello dei componenti assegnati al consiglio e consentiti per la giunta di un comune o di una provincia che abbia lo stesso numero di abitanti dell'insieme degli enti associati.

5. Si applicano alle associazioni, in quanto compatibili, le norme relative all'organizzazione ed al funzionamento dei comuni o delle province nel caso di associazioni tra province.

## ART. 37.

*(ConSORZI).*

1. I consorzi di enti locali sono persone giuridiche pubbliche riconosciute con decreto del presidente della giunta regionale e costituiti per provvedere a determinati servizi ed opere di comune interesse, in base al proprio statuto ed alla legge.

2. I consorzi hanno durata determinata, salvo proroga tacita prevista dallo statuto.

3. Ad essi possono partecipare comuni, province ed altri enti pubblici e ad essi si applicano le norme sulle associazioni e sulle aziende speciali, in quanto compatibili, di cui agli articoli precedenti.

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

5. La legge dello Stato può prevedere, in casi di rilevante interesse pubblico generale, la costituzione obbligatoria, di consorzi o di associazioni, per l'esercizio di determinati servizi, demandandone eventualmente l'attuazione alle leggi regionali.

## ART. 38.

*(Unione di comuni).*

1. In previsione di una loro fusione, due o più comuni contermini appartenenti alla stessa provincia, ciascuno con popolazione non superiore a 3.000 abitanti, possono costituire una unione per l'esercizio di una pluralità di funzioni o di servizi.

2. Può far parte dell'unione anche un solo comune con popolazione non superiore a 10.000 abitanti.

3. L'atto costitutivo ed il regolamento dell'unione sono approvati con unica deliberazione dai singoli consigli comunali, a maggioranza assoluta dei consiglieri assegnati.

4. Sono organi dell'unione il consiglio, la giunta ed il presidente, che sono eletti secondo le norme di legge relative ai comuni con popolazione pari a quella complessiva dell'unione.

5. Il regolamento dell'unione contiene l'indicazione degli organi e dei servizi da unificare, nonché le norme relative alle finanze dell'unione ed ai rapporti finanziari con i comuni.

6. Entro dieci anni dalla costituzione dell'unione deve procedersi alla fusione, a norma dell'articolo 7. Qualora non si pervenga alla fusione, l'unione è sciolta.

## TITOLO V

### ORDINAMENTI DIFFERENZIATI

#### CAPO I

#### COMUNITÀ MONTANA.

#### ART. 39.

*(Natura e ruolo).*

1. Le comunità montane sono enti costituiti con leggi regionali tra comuni montani e parzialmente montani della stessa provincia, allo scopo di promuovere la valorizzazione delle zone montane, l'esercizio associato delle funzioni comunali, nonché la fusione di tutti o parte dei comuni associati.

2. Ai soli fini della costituzione delle comunità montane, sono considerati comuni montani quelli con popolazione non superiore a 40.000 abitanti situati per almeno l'ottanta per cento della loro superficie al di sopra dei seicento metri di altitudine sul livello del mare. Sono considerati comuni parzialmente montani quelli nei quali, fermo rimanendo il limite di popolazione, il requisito altimetrico sussiste per una superficie non inferiore al venti per cento del loro territorio.

3. La legge regionale può prevedere l'esclusione dalla comunità montana di quei comuni parzialmente montani, che possono pregiudicarne l'omogeneità geo-



grafica o socio-economica; può prevedere, altresì, l'inclusione di quei comuni confinanti, con popolazione non superiore a ventimila abitanti, che siano parte integrante del sistema geografico e socio-economico comunitario.

4. Le comunità montane hanno autonomia statutaria nell'ambito della legge statale e regionale e non possono avere una popolazione inferiore a 5.000 abitanti e superiore a 60.000 abitanti.

#### ART. 40.

*(Funzioni).*

1. Spettano alla comunità montana le funzioni attribuite dalla legge e gli interventi speciali per la montagna stabiliti dalla Comunità economica europea o dalle leggi statali e regionali.

2. Spettano inoltre alla comunità montana l'esercizio associato di funzioni proprie dei comuni o a questi delegate dalla regione, nonché l'esercizio di altre funzioni ad essa delegate dai comuni, dalla provincia e dalla regione.

3. Sono abrogati il numero 5) del quarto comma dell'articolo 4, i commi quarto, quinto, sesto, settimo, ottavo, nono e decimo dell'articolo 5, nonché l'articolo 7 della legge 3 dicembre 1971, n. 1102.

4. La comunità montana può essere trasformata in unione di comuni, ai sensi di quanto disposto dall'articolo 38 della presente legge anche in deroga ai limiti di popolazione.

#### CAPO II

##### PROVINCIA METROPOLITANA.

#### ART. 41.

*(Autorità nell'area metropolitana).*

1. Nelle aree caratterizzate da particolari condizioni di conurbazione, la provincia si configura come autorità metropoli-

tana con specifica potestà statutaria ed assume la denominazione di « provincia metropolitana ».

2. Si considerano aree metropolitane le zone del territorio nazionale con una popolazione residente non inferiore ad un milione di abitanti, caratterizzate dall'aggregazione, intorno ad un comune di almeno 500 mila abitanti, di più comuni i cui insediamenti abbiano rapporti di integrazione in ordine alle attività economiche ed ai servizi essenziali alla vita civile e sociale.

3. L'individuazione e la delimitazione territoriale dell'area sono effettuate, d'intesa con i comuni e con le province interessate, dalla regione.

#### ART. 42.

##### *(Organi e funzioni della provincia metropolitana).*

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

2. La provincia metropolitana, in aggiunta alle funzioni della provincia, esercita, secondo le norme dello statuto, le funzioni attribuite ai comuni quando esse hanno precipuo carattere sovracomunale e per ragioni di economicità e di efficienza debbano svolgersi in forma coordinata nell'ambito dell'area metropolitana; realizza altresì opere e servizi relativi ai programmi di cui all'articolo 13 che, per la loro natura o dimensione, riguardino zone intercomunali o l'intera area metropolitana.

3. La localizzazione di dette opere deve essere conforme alle previsioni del piano territoriale di coordinamento di cui alla lettera *d*) del comma 1 dell'articolo 13.

4. Qualora i comuni interessati non abbiano provveduto ad adeguare i loro strumenti urbanistici alle previsioni di detto piano, le deliberazioni della provincia metropolitana riguardanti la realizzazione delle opere di cui al presente articolo costituiscono varianti rispetto agli strumenti urbanistici comunali.

## ART. 43.

*(Costituzione delle province metropolitane).*

1. Nelle aree individuate ai sensi dell'articolo 41 la costituzione di province metropolitane avviene con legge della Repubblica, su iniziativa dei comuni interessati, previo parere della regione, in contestualità con le eventuali revisioni delle circoscrizioni delle province limitrofe e secondo i criteri e le procedure previsti dall'articolo 14.

2. Le province di Roma, Milano, Napoli, Torino e Genova sono costituite in province metropolitane e ne esercitano le funzioni dalla data di entrata in vigore della presente legge, ferma restando la possibilità di modifica delle circoscrizioni delle rispettive province quali aree metropolitane, con le revisioni eventuali delle circoscrizioni provinciali contermini.

## ART. 44.

*(Municipalità nei grandi comuni).*

1. Nei comuni con popolazione non inferiore a 500 mila abitanti, compresi in un'area metropolitana sono istituite le municipalità, che sostituiscono le circoscrizioni costituite ai sensi della legge 8 aprile 1976, n. 278, e successive modificazioni e integrazioni.

2. L'ambito territoriale delle municipalità è stabilito dallo statuto del comune che ripartisce a tal fine l'intero territorio comunale in zone omogenee, in modo da consentire il migliore svolgimento in forma decentrata dei servizi di base.

3. La legge regionale può stabilire che competenze amministrative delegate ai comuni, ai sensi dell'articolo 118, terzo comma, della Costituzione, siano esercitate attraverso le municipalità.

4. A norma degli articoli 117 e 133 della Costituzione la regione provvede, se necessario, al riordinamento delle circoscrizioni territoriali dei comuni in relazione alle specifiche esigenze dell'area metropolitana e nel rispetto dei principi stabiliti dall'articolo 7.

## ART. 45.

*(Attribuzioni delle municipalità).*

1. Le attribuzioni spettanti alle municipalità in base al presente articolo si esercitano secondo quanto stabilito dallo statuto e dagli atti di indirizzo del comune.

2. Spettano alle municipalità i poteri deliberativi in ordine alle attribuzioni previste per le circoscrizioni dalla legge 6 aprile 1976, n. 278, nonché quelli per l'esercizio decentrato di funzioni organiche e per lo svolgimento di servizi di base.

3. Alle municipalità sono conferite, in ogni caso, le seguenti attribuzioni:

a) rilascio delle concessioni edilizie in conformità agli strumenti urbanistici deliberati dal comune;

b) manutenzione ordinaria e straordinaria del patrimonio e delle strutture comunali;

c) gestione di servizi connessi all'edilizia scolastica e al diritto allo studio;

d) gestione di servizi sanitari e sociali;

e) gestione di servizi culturali, ricreativi, sportivi e del tempo libero;

f) rilascio, adozione dei provvedimenti amministrativi in materia di commercio, nell'ambito dei piani comunali.

## ART. 46.

*(Organi delle municipalità,  
personale, strumenti operativi e bilanci).*

1. Organi delle municipalità sono il consiglio, il comitato esecutivo e il presidente.

2. Il consiglio della municipalità composto da un numero di consiglieri non superiore a quattro quinti di quello di un comune di pari popolazione, è eletto a suffragio diretto secondo le norme per le elezioni comunali.

3. Il presidente e il comitato esecutivo sono eletti secondo norme fissate dallo statuto del comune. Il presidente assume la denominazione di pro-sindaco.

4. Nel rispetto di quanto previsto dal presente articolo, la composizione delle funzioni degli organi delle municipalità sono disciplinati dallo statuto del comune.

5. Ai componenti degli organi delle municipalità si applicano le norme relative alle ineleggibilità, incompatibilità, sospensione, decadenza e revoca degli amministratori comunali, nonché le norme relative ai permessi, alle aspettative ed alle indennità concernenti gli amministratori dei comuni di pari popolazione.

6. Per quanto non previsto dalla presente legge si applicano alle municipalità le disposizioni relative alle circoscrizioni di decentramento comunale.

7. Sono, comunque, riservati al comune, oltre alla formazione ed approvazione del bilancio, l'esercizio della potestà tributaria e la determinazione delle tariffe dei servizi comunali.

8. Il comune può decidere forme di partecipazione delle municipalità all'accertamento dei tributi.

9. Alle municipalità devono essere assegnati dal comune uffici, personale, beni, strumenti operativi e risorse finanziarie adeguati allo svolgimento dei loro compiti.

10. Ogni municipalità ha propri bilanci, iscritti nel bilancio comunale. Il comune stabilisce, con regolamento, i rapporti tra i bilanci delle municipalità e quello comunale, nonché le norme di contabilità che devono essere osservate dagli amministratori delle municipalità.

#### ART. 47.

*(Altre aree di intensa concentrazione).*

1. Le regioni, sentiti i comuni e le province interessati, possono individuare e delimitare altre aree nelle quali, pur non raggiungendosi i limiti di popolazione indicati nel comma 2 dell'articolo 41, si ravvisano caratteri di intensa concentrazione.

2. In tali aree può essere deliberata dai comuni che abbiano popolazione residente non inferiore a 300 mila abitanti, l'istituzione delle municipalità di cui all'articolo 44.

3. La regione promuove le forme associative e di cooperazione previste dalla presente legge tra la provincia e i comuni di dette aree, in particolare per lo svolgimento di compiti inerenti alla pianificazione territoriale e a servizi di carattere intercomunale.

4. Qualora nelle aree individuate ai sensi del presente articolo si raggiungano le condizioni e i limiti di popolazione fissati dall'articolo 41, si provvede alla trasformazione in autorità metropolitana della provincia comprendente l'area con decreto del Presidente della Repubblica su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri previa deliberazione del Consiglio dei ministri. La regione interessata procede successivamente, se necessario, agli adempimenti previsti dall'articolo 43.

## TITOLO VI

### CONTROLLI

#### CAPO I

##### COMITATO REGIONALE DI CONTROLLO.

#### ART. 48.

*(Comitato regionale di controllo).*

1. Per l'esercizio del controllo previsto dall'articolo 130 della Costituzione, è istituito, con decreto del Presidente della giunta regionale, il comitato regionale di controllo sugli atti dei comuni e delle province, il cui funzionamento è regolato dalla legge regionale.

2. La regione, per l'esercizio decentrato delle funzioni di controllo, può articolare il comitato in sezioni territoriali. In tal caso la legge regionale disciplina le modalità di coordinamento del comitato e delle sezioni.

## ART. 49.

(Composizione del comitato).

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

a) da quattro componenti eletti dal consiglio regionale, di cui:

1) uno iscritto all'albo degli avvocati da almeno dieci anni, scelto fra terne proposte dal competente ordine professionale; oppure un docente di ruolo di università in materie giuridiche ed amministrative;

2) uno scelto tra magistrati amministrativi o contabili, procuratori e avvocati dello Stato designati dai rispettivi istituti;

3) uno scelto tra chi abbia ricoperto per almeno cinque anni la carica di sindaco, di assessore comunale o provinciale, di presidente della provincia, di parlamentare o di consigliere regionale;

4) uno scelto fra magistrati in quiescenza o fra funzionari della pubblica amministrazione statale, regionale o degli enti locali in quiescenza, con la qualifica non inferiore a dirigente od equiparata;

b) da un componente designato dal commissario di governo scelto fra funzionari dell'Amministrazione civile dell'interno.

2. Il Consiglio di Stato, la Corte dei conti e l'Avvocatura dello Stato effettuano ciascuno le designazioni di competenza in numero non inferiore alla metà rispetto alla occorrenza globale delle singole regioni.

3. Il consiglio regionale non elegge più di due componenti supplenti, aventi i requisiti di cui alla lettera a) del comma 1; un terzo supplente, avente i requisiti di cui alla lettera b) del comma 1, è designato dal commissario di Governo.

4. In caso di assenza od impedimento dei componenti effettivi, di cui rispettivamente alla lettera a) e alla lettera b) del comma 1, intervengono alle sedute i com-

ponenti supplenti, eletti o designati, a norma del comma 3, per la stessa categoria.

5. Il comitato ed ogni sua sezione eleggono nel proprio seno il presidente ed un vicepresidente.

6. Funge da segretario un dipendente della regione.

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

8. Il presidente e il vicepresidente del comitato, se dipendenti pubblici sono collocati fuori ruolo, se dipendenti privati sono collocati in aspettativa non retribuita.

9. Ai componenti del comitato si applicano le norme relative ai permessi ed alle aspettative previsti per gli amministratori locali.

#### ART. 50.

##### *(Incompatibilità).*

1. Non possono far parte dei comitati regionali di controllo:

- a) i senatori ed i deputati;
- 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 lettere b) e c);
- e) i dipendenti ed i contabili della regione e degli enti locali soggetti al controllo del comitato;
- f) i componenti di altro comitato regionale di controllo o sue sezioni.

2. L'incompatibilità di cui alla lettera d) non si applica ai magistrati ed ai funzionari dello Stato.



## CAPO II

## CONTROLLO DI LEGITTIMITÀ.

## ART. 51.

*(Oggetto e modalità del controllo preventivo di legittimità).*

1. Le deliberazioni di competenza dei consigli comunali e provinciali di cui al comma 3 dell'articolo 17, nonché quelle del consiglio e della giunta prive di pareri o con pareri non favorevoli del segretario e dei funzionari responsabili di cui all'articolo 29, sono soggette al controllo preventivo di legittimità.

2. Salvo diverse disposizioni di legge, alle associazioni e consorzi tra enti locali, alle comunità montane, alle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza, si applicano le norme sul controllo dettate per i comuni e per le province.

3. Salvo quanto disposto dagli articoli seguenti, le deliberazioni indicate nei commi 1 e 2 diventano esecutive, se nel termine di venti giorni dalla ricezione delle medesime, il comitato regionale di controllo non abbia adottato un provvedimento di annullamento, dandone nel medesimo termine comunicazione all'ente interessato.

4. Il provvedimento di annullamento indica, anche con riferimento ai principi generali dell'ordinamento giuridico, le norme violate.

5. Il termine è interrotto, per una sola volta, se, prima della sua scadenza, il comitato regionale di controllo chieda chiarimenti od elementi integrativi di giudizio all'ente deliberante. In tal caso, il termine per l'annullamento riprende a decorrere dal momento della ricezione degli atti richiesti.

6. Le deliberazioni diventano esecutive prima del decorso del termine, se il comitato regionale di controllo dà comunicazione di non aver riscontrato vizi di legittimità.

7. La trasmissione all'organo di controllo delle deliberazioni dichiarate urgenti ai sensi del comma 3 dell'articolo 53 ha luogo entro otto giorni dalla adozione, a pena di decadenza.

8. La legge regionale stabilisce le modalità ed i servizi per l'invio delle deliberazioni all'organo e per la disciplina della decorrenza dei termini assegnati ai comitati regionali ai fini dell'esercizio del controllo stesso.

#### ART. 52.

##### *(Controllo dei bilanci).*

1. Il termine per l'esame del bilancio preventivo e del conto consuntivo da parte del comitato di controllo è di quaranta giorni. Il decorso del termine determina l'esecutività delle deliberazioni ai sensi del comma 3 dell'articolo 51.

2. Il comitato di controllo può indicare all'ente interessato le modificazioni da apportare alle risultanze del conto consuntivo con invito ad adottarle entro il termine massimo di trenta giorni.

3. Nel caso di mancata adozione del conto consuntivo entro il termine di legge, di mancata adozione delle modificazioni entro il termine previsto dal comma 2° o di annullamento del conto consuntivo da parte del comitato di controllo, questo provvede alla nomina di uno o più commissari per la redazione del conto stesso.

4. Nell'esame del bilancio preventivo e del conto consuntivo il controllo di legittimità comprende la coerenza interna degli atti e la corrispondenza dei dati contabili con quelli delle deliberazioni, nonché con i documenti relativi.

#### ART. 53.

##### *(Pubblicazione ed esecutività delle deliberazioni).*

1. Tutte le deliberazioni sono pubblicate mediante affissione all'albo, nella sede dell'ente, per quindici giorni conse-

cutivi, salvo specifiche disposizioni di legge.

2. Le deliberazioni non soggette al controllo preventivo di legittimità e diventano esecutive l'ottavo giorno dall'inizio della pubblicazione.

3. Nel caso di urgenza, le deliberazioni del consiglio o della giunta possono essere dichiarate immediatamente eseguibili col voto espresso dalla maggioranza dei componenti.

### CAPO III.

#### IMPUGNAZIONE E PARERI.

#### ART. 54.

*(Impugnazione degli atti illegittimi).*

1. Il Governo a mezzo dei propri rappresentanti nelle regioni e nelle province può impugnare in via giurisdizionale gli atti, non soggetti a controllo in base all'articolo 53, per violazione di legge e solo a tutela di interessi diffusi.

2. Il ricorso va presentato entro il termine di sessanta giorni dalla data di esecutività dei provvedimenti.

3. L'articolo 6 del testo unico della legge comunale e provinciale, approvato con regio decreto 3 marzo 1934, n. 383, non si applica agli atti degli enti locali disciplinati dalla presente legge.

#### ART. 55.

*(Pareri obbligatori).*

1. I pareri obbligatori delle amministrazioni statali, anche ad ordinamento autonomo, delle regioni e di ogni altro ente sottoposto a tutela statale, regionale e subregionale, prescritti da qualsiasi norma avente forza di legge ai fini della programmazione, progettazione ed esecuzione di opere pubbliche o di altre atti-

vità degli enti locali, sono espressi entro il termine di sessanta giorni dalla richiesta, sempre che la legge non prescriva un termine minore.

2. Il termine, previa comunicazione all'ente locale interessato da parte dell'amministrazione chiamata ad esprimere il parere, è prorogato per un tempo pari a quello del termine originario.

3. Decorso infruttuosamente il termine originario, ovvero il termine prorogato, si prescinde dal parere.

## TITOLO VII

### DISPOSIZIONI FINALI E TRANSITORIE

#### ART. 56.

*(Termine per l'adozione dello statuto).*

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

2. Sino alla data di approvazione dello statuto, l'organizzazione e il funzionamento degli enti sono disciplinati dalle norme vigenti sino alla data di entrata in vigore della presente legge.

3. Trascorso infruttuosamente il termine di cui al comma 1, l'organo regionale di controllo provvede ad assegnare ai consigli comunali e provinciali un ulteriore termine, non prorogabile, non superiore a sei mesi per approvare lo statuto.

4. Presso il Ministero dell'interno è istituito un ufficio per la raccolta e la conservazione degli statuti comunali e provinciali.

#### ART. 57.

*(Soppressione delle circoscrizioni).*

1. Le circoscrizioni istituite ai sensi della citata legge 8 aprile 1976, n. 278, e successive modificazioni e integrazioni,

incompatibili con il nuovo assetto dettato dall'articolo 10 si intendono soppresse alla prima scadenza dei consigli comunali, successiva alla data di entrata in vigore della presente legge.

ART. 58.

*(Adempimenti delle regioni).*

1. Entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, le regioni adeguano la loro legislazione in materia di comunità montane, organismi comprensoriali e di forme associative fra enti locali alle norme della presente legge, curando anche la riconduzione della loro competenza territoriale all'interno delle circoscrizioni di ciascuna provincia.

2. Entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, le regioni provvedono alla ricostituzione degli organi di controllo in conformità delle disposizioni contenute nella presente legge, nonché alla relativa regolamentazione legislativa.

3. Il capo III del titolo V della legge 10 febbraio 1953, n. 62, conserva efficacia fino a quando le regioni non hanno provveduto agli adempimenti previsti dal comma 2.

ART. 59.

*(Abrogazione di norme).*

1. Salvo quanto previsto dall'articolo 56, sono abrogati:

a) il regolamento approvato con regio decreto 12 febbraio 1911, n. 297, e successive modificazioni e integrazioni, salvo gli articoli: da 166 a 174 e da 179 a 181;

b) il testo unico della legge comunale e provinciale approvato con regio decreto 4 febbraio 1915, n. 148, e successive modificazioni e integrazioni;

c) il testo unico della legge comunale e provinciale approvato con regio

decreto 3 marzo 1934, n. 383, e successive modificazioni e integrazioni, salvo gli articoli 6, per gli atti diversi da quelli di cui al comma 3 dell'articolo 54 della presente legge; 18, primo comma; 19; 20; 23; 24; 84; 96; da 106 a 110; 147; 155; da 251 a 265; da 323 a 327; e, limitatamente alle funzioni della commissione centrale per la finanza locale previste da leggi speciali, gli articoli da 328 a 331.

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

3. Entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge il Governo emana un testo unico di tutte le disposizioni rimaste in vigore in materia di ordinamento degli enti locali.