

CAMERA DEI DEPUTATI ^{N. 2924}

DISEGNO DI LEGGE

PRESENTATO DAL MINISTRO DELL'INTERNO
(GAVA)

DI CONCERTO COL MINISTRO DEL TESORO
(AMATO)

COL MINISTRO DEL BILANCIO
E DELLA PROGRAMMAZIONE ECONOMICA
(FANFANI)

COL MINISTRO DELLE FINANZE
(COLOMBO)

COL MINISTRO DI GRAZIA E GIUSTIZIA
(VASSALLI)

COL MINISTRO DELL'AMBIENTE
(RUFFOLO)

COL MINISTRO PER GLI AFFARI REGIONALI ED I PROBLEMI ISTITUZIONALI
(MACCANICO)

E COL MINISTRO PER I PROBLEMI DELLE AREE URBANE
(TOGNOLI)

—

Ordinamento delle autonomie locali

Presentato il 28 giugno 1988

ONOREVOLI DEPUTATI! — Il presente testo intende concorrere a concretare il disegno autonomistico della Costituzione, in particolar modo sul versante delle autonomie comunali e provinciali.

In effetti, l'accento posto nella Carta fondamentale sul ruolo essenziale delle autonomie territoriali nella costruzione e nel consolidamento di istituzioni coerenti con i principi di libertà e di partecipazione e con i valori comunitari di solidarietà, rappresenta un'opzione di larghissime potenzialità, che qualifica tutto il sistema come Repubblica delle autonomie, con una sovranità policentrica in uno Stato che è comunità di comunità, *armonia discors*.

Il dibattito che per anni si è avuto sulla necessità di varare una nuova legge delle autonomie locali è stato costantemente alimentato dalla sicura convinzione che occorresse adeguare alla Costituzione repubblicana l'attuale ordinamento di comuni e province in quanto esso — essendo stato originariamente concepito in un periodo storico caratterizzato da un rigido accentramento — non ha consentito, né lo avrebbe potuto, il pieno dispiegamento del disegno autonomistico voluto dal Costituente.

Ma vi è di più. In questi anni di confronto e di riflessione su un tema di così grande rilevanza, quale quello relativo alla predisposizione di una nuova legge generale sull'amministrazione locale — per la ricerca delle soluzioni legislative più opportune da adottare per compiti, funzioni, organi, controlli e modelli gestionali degli enti locali — le forze politiche e culturali, con crescente consapevolezza, hanno raggiunto alcuni punti fermi:

l'attuale ordinamento delle autonomie non presenta soluzioni valide ed adeguate ai tempi;

sono avvenuti, nell'ultimo decennio, profondi mutamenti e trasformazioni dell'assetto istituzionale, alcuni dei quali ancora in corso, che prioritariamente hanno interessato lo Stato e le regioni aggravando le difficoltà in cui versano gli enti locali;

è fortemente cresciuta, ma anche cambiata, la domanda politica e di intervento richiesta alle amministrazioni locali e dalle stesse rivolta ai livelli di governo superiori;

occorre, di conseguenza, addivenire ad una amministrazione locale profondamente diversa dal passato, che dia piena attuazione al principio, costituzionalmente sancito, del pluralismo amministrativo e consenta il superamento della disciplina uniforme degli enti locali con il riconoscimento ad essi della potestà di regolare da sé la propria organizzazione, la propria attività, i modi e le forme, sia della partecipazione dei cittadini alla gestione, che della collaborazione e cooperazione tra i diversi livelli di governo;

è necessario, infine, assicurare il raggiungimento di accettabili e crescenti gradi di efficienza nella programmazione dello sviluppo e nella erogazione dei servizi ai cittadini.

Si può così oggi guardare ai lunghi anni di appassionato e approfondito dibattito che si sono avuti nel Parlamento e tra gli studiosi, con il responsabile convincimento che quei tempi hanno consentito la ricerca di soluzioni adeguate e non improvvisate, rispondenti al posto assai rilevante che alle autonomie locali è riconosciuto dalla nostra Costituzione e al ruolo che esse svolgono nella vita del Paese.

Ruolo che — è bene rammentarlo — esse svolgono al di là delle loro diverse

dimensioni demografiche o territoriali e che si sostanzia nel loro essere e porsi quali espressioni politiche ed istituzionali delle collettività amministrate, superando la mera esecuzione delle pur importanti ed essenziali funzioni amministrative assegnate dalle leggi della Repubblica.

Se è vero che l'ente locale, come sempre è avvenuto nell'antica e recente storia del Paese, è stato vissuto, dai cittadini, per un verso, come l'organismo capace di alimentare e rappresentare la domanda politica di base e, per altro verso, come l'organismo capace di assicurare un effettivo governo della realtà e dei bisogni locali, consegue allora che ad esso debba venire affidata l'amministrazione di tutti gli interessi presenti sul proprio territorio, se non altro come una linea di tendenza generale e nell'ovvio rispetto delle scelte di competenza degli altri livelli di governo.

Le ragioni della riforma nascono quindi, da un lato, dalla necessità di concludere il processo di affermazione del sistema pluralistico e democratico voluto dalla Costituzione e, dall'altro, di prevedere meccanismi che garantiscano l'efficacia dei loro apparati amministrativi e una più diretta partecipazione degli enti locali alle scelte complessive del Governo. Modi della partecipazione ed efficacia degli apparati locali vanno adeguati ad una società caratterizzata da uno sviluppo economico che pone problemi d'interazione e di tempestività degli interventi dei pubblici poteri.

La svolta costituzionale nella concezione dei pubblici poteri, che si fonda sui principi fondamentali degli articoli 2 e 3, secondo comma, si sostanzia soprattutto nell'articolo 5 e nell'intero titolo quinto, nei quali — seppure con taluni limiti e lacune, frutto anche del contrastato dibattito in Assemblea Costituente — emergono principalmente due capisaldi. Da un lato, risulta evidente la *ratio* volta a rifondare l'ordinamento dei comuni e delle province, espressamente riconosciuti, insieme alle regioni, sedi di autogoverno ed elementi portanti del sistema statale, in cui essi si collocano con un proprio am-

bito necessario di autonomia e non più come mere espressioni della concezione autarchica dell'amministrazione locale. Dall'altro, è altrettanto evidente il *favor* costituzionale per le autonomie, dal quale consegue l'affermazione esplicita della costante esigenza di adeguamento delle istituzioni e della legislazione a quanto si richiede per lo sviluppo dell'autonomia e del decentramento, con un necessario riordinamento anche di tutto il sistema della pubblica amministrazione. Sistema che deve trovare nell'amministrazione locale il substrato e il perno per la esplicazione di una larga fascia di funzioni e servizi pubblici, maggiormente adeguati alle esigenze locali, rompendo la tradizionale logica dell'accentramento dell'amministrazione e dell'uniformità dell'ordinamento e dell'azione degli enti locali.

Alla necessità di dare finalmente organica attuazione al disegno costituzionale si sommano altre due esigenze.

In primo luogo va considerato che il quadro problematico dianzi accennato si è andato per molti versi accentuando in misura rilevante per via delle modalità con cui è avvenuto il processo di regionalizzazione del sistema italiano, incentrato quasi soltanto sulla individuazione del ruolo delle regioni, senza una contemporanea — se non previa — definizione delle funzioni locali *ex* articoli 128 e 118, primo comma, della Costituzione. Il complessivo esito della regionalizzazione, che ha determinato una allocazione a livello regionale di gran parte delle funzioni amministrative nelle materie dell'articolo 117 della Costituzione, esige di provvedere al più presto alla individuazione dei compiti da riconoscere, in tali materie, come propri delle istituzioni territoriali minori; ciò non solo al fine di una reale valorizzazione delle collettività più prossime ai cittadini, ma anche per evitare processi di accentramento e di « amministrativizzazione » delle regioni.

In secondo luogo è sempre più avvertita la necessità di procedere ad un concreto avvio della modernizzazione degli apparati amministrativi locali e della loro azione amministrativa, in rapporto sia

alle crescenti quantità di servizi e prestazioni richiesti alle istituzioni locali, sia alle esigenze di tecnicità connesse a tali servizi e prestazioni.

D'altra parte non è senza significato che numerosi paesi europei occidentali abbiano proceduto, specie negli ultimi due decenni, a profondi riordinamenti dei poteri locali, in una costante ottica di una loro valorizzazione e modernizzazione, nell'ambito di concezioni marcatamente policentriche, a livello regionale e locale, anche in sistemi tradizionalmente accentrati, come quello francese.

Inoltre, la intervenuta approvazione della Carta Europea delle autonomie locali, sottoscritta anche dall'Italia a Strasburgo nel 1988 insieme ad altri 18 paesi del Consiglio d'Europa, rappresenta un ulteriore imperativo che spinge a cercare e raccordare al più presto gli avanzati principi autonomistici della Carta repubblicana italiana, largamente in sintonia con gli enunciati della Carta di Strasburgo, con un ordinamento dei comuni e delle province che ne esalti realmente la fisionomia di soggetti di autonomia e la capacità di autogoverno, peraltro nell'ambito di una visione integrata — e non separatistica — dei pubblici poteri.

« La Repubblica, una e indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali ». L'apparente antitesi dei termini usati in tale formula esprime, infatti, in tutta la sua pregnanza, il senso di un impegno destinato a durare nel tempo, attraverso cui le libere istituzioni si rendono garanti della unità ed indivisibilità dello Stato, nel pieno dispiegamento della loro autonomia. La Repubblica, quindi, attraverso il Parlamento che costituisce la sua più alta espressione di sovranità, garantisce ad un tempo l'unità nazionale e l'articolazione del Paese nelle comunità locali.

Infatti, il nostro Costituente ebbe cura di dedicare un intero titolo della Carta costituzionale al sistema delle autonomie locali, tanto da indurre la dottrina a definire le disposizioni ivi ricomprese come norme di garanzia, oltre che di sviluppo, configurando il nostro ordinamento come Repubblica delle autonomie.

Da queste premesse deriva l'importanza e la centralità delle funzioni riconosciute ai comuni ed alle province nel disegno di legge, e delle possibili forme di collaborazione e cooperazione tra gli enti in esso previste, oltre che delle funzioni affidate alle comunità montane.

Infatti la scelta operata sul primo aspetto è quella di pervenire ad una netta distinzione delle funzioni e dei compiti da garantire a comuni e province, senza mai arrivare tuttavia alla determinazione di una rigida separatezza tra di essi, in quanto tale scelta è inserita in una visione unitaria degli enti locali che ispira l'intero progetto.

La soluzione proposta, per di più, si presenta equilibrata e credibile in quanto porta al superamento ed alla sintesi delle proposte avanzate su questo tema a livello politico e dottrinale, nel quale, come è noto, si sono confrontate due scuole di pensiero: quella che ha posto al centro del proprio interesse il problema della dimensione ottimale degli enti e quella che ha messo in risalto il progressivo distacco dell'ente locale « reale » dal modello legislativamente definito.

Infatti il ruolo riconosciuto al comune, come preminente nella organizzazione ed erogazione dei servizi di base, ed alla provincia, nella programmazione dello sviluppo economico-sociale e nella gestione dei servizi caratterizzati dalla loro incidenza sovracomunale, costituisce il raggiungimento di un punto di necessario equilibrio tra rispetto dell'autonomia dei singoli enti ed esigenze di efficienza.

Sul secondo aspetto — relativo alle forme collaborative — sono state previste soluzioni, quali l'istituto della convenzione, l'istituto dell'associazione, l'istituto della unione e quello della fusione, atte a favorire, tra i diversi livelli di governo locale, un ampio ventaglio di possibili modelli associativi e di cooperazione per lo svolgimento congiunto di funzioni e servizi.

La creazione di questi nuovi istituti di cooperazione ha comportato, di conseguenza, la previsione della soppressione o trasformazione della tradizionale figura di

collaborazione — il consorzio — che, nel tempo, è stato impiegato al di là delle finalità specifiche per il quale era sorto e che si è rivelato insufficiente ad assicurare l'espletamento dei compiti in maniera efficace ed unitaria.

A questa ispirazione equilibrata, presente in tutto il disegno di legge, intesa a garantire congiuntamente e contemporaneamente efficienza degli organi, apparati e strumenti, responsabilità degli amministratori e dei funzionari, profondo rispetto del principio di democrazia e di autonomia della gestione, vanno fatte risalire, anche, le soluzioni adottate per la istituzione delle aree metropolitane e delle relative municipalità, per la necessaria distinzione dei ruoli tra i consigli comunali e provinciali ed i rispettivi esecutivi, per l'altrettanto necessaria stabilità e continuità dell'azione delle amministrazioni e per il riconoscimento della potestà statutaria agli enti. A questa ispirazione equilibrata dovrà risalire anche la proposta di riforma della finanza locale, cui il Governo provvederà con apposito disegno di legge.

Questo disegno di legge interviene dopo che da molti anni si sono succedute iniziative e proposte, che hanno approfondito i problemi di impostazione metodologica ed i contenuti di una riforma organica dell'ordinamento dei comuni e delle province, tuttora ancorato al testo unico del 1934, ma in realtà risalente ancora più indietro nel tempo. Da oltre un decennio, accanto a contributi spesso pregevoli della dottrina giuspubblicistica si sono avute numerose iniziative legislative e proposte da parte di varie forze politiche, talora ripetute e aggiornate nelle legislature che si sono succedute, senza che si sia riusciti ad approvare la riforma. Anche il Governo ha cercato ripetutamente di accompagnare questo processo di faticosa ricerca di un soddisfacente punto di equilibrio e di soluzioni riformatrici adeguate, con una serie di progetti, predisposti rispettivamente a cura dei Ministri dell'interno Cossiga (1978), Rognoni (1982), Scalfaro (1983), confluiti nel lungo dibattito parlamentare che ha contrasse-

gnato le legislature dalla settima alla nona. Si sono così raggiunti due risultati significativi: da un lato, l'ordine del giorno approvato all'unanimità dall'Assemblea del Senato il 9 maggio 1984, in cui sono stati indicati i criteri-guida da seguire nella elaborazione della riforma; dall'altro, il testo elaborato dalla I^a Commissione dello stesso Senato nel marzo 1985, poi emendato da una Sottocommissione fino al marzo 1987. È da rilevare che tale dibattito parlamentare e tale sforzo di elaborazione sono stati largamente accompagnati da contributi critici (come deve essere) della dottrina e da un'azione, spesso assai matura, svolta dallo stesso mondo delle autonomie regionali e locali, attraverso anche le rispettive organizzazioni rappresentative.

Nella decima legislatura il dibattito riformatore si è rimesso in moto, attraverso l'iniziativa legislativa assunta dagli onorevoli Martinazzoli, Ciaffi ed altri (A.C. n. 2295), nella quale sono stati largamente ripresi, ma anche aggiornati, gli elementi principali del testo del Senato della legislatura precedente.

Il Governo ora, in coerenza con le dichiarazioni programmatiche dello scorso aprile, assume l'iniziativa di un proprio disegno di legge che, partendo dalla piena acquisizione delle positive convergenze già registrate nella passata legislatura fra tutte le forze politiche autonomistiche, è volto a definire i principi del riordino dei poteri locali, del riassetto delle strutture, delle funzioni, della finanza, dei controlli, attribuendo poteri normativi delegati, per la rispettiva competenza, al Governo, alle regioni ed alla istituenda autonomia statutaria dei comuni e delle province. Si intende così contribuire alla rinnovata fase di attenzione per le autonomie locali, auspicando che finalmente si possa registrare un consenso conclusivo sulla riforma.

Pertanto va anche sottolineato che è apparso preferibile puntare, più che ad una legge di dettaglio, esaustiva di tutti gli aspetti connessi al riassetto dei poteri locali, ad una legge-quadro, che contenga i principi della riforma e sia in grado di

stabilirne i capisaldi essenziali, lasciando a successivi interventi — statali, regionali e locali — il completamento ed il perfezionamento del disegno riformatore.

Si verrà così a mettere in moto un processo di razionalizzazione e trasformazione dell'esistente in conformità al modello costituzionale, senza prefiggersi di disciplinare minutamente tutta intera la materia, anche perché vi si oppongono due ostacoli: la competenza di carattere ordinamentale e sostanziale che per taluni profili spetta sicuramente anche al legislatore regionale, nonché la natura autonoma dei comuni e delle province, che richiede sia rimessa a loro fonti di produzione normativa la disciplina della loro organizzazione e della loro attività.

Il presente disegno di legge pertanto è impostato sulle seguenti linee qualificanti:

a) nel rispetto dell'articolo 128 della Costituzione e dei precisi indirizzi maturati tra le forze politiche per una legge di principi, si è avuto cura di evitare, nell'impianto complessivo del progetto, l'introduzione di norme di dettaglio concernenti la disciplina di aspetti particolari dell'ordinamento degli enti locali, in gran parte desumibili dai principi generali ormai consolidati nella materia;

b) il disegno ordinamentale delineato tiene conto della diffusa esigenza di riconoscere la più ampia autonomia statutaria e regolamentare agli enti locali per consentire la piena affermazione del principio di democrazia nella gestione delle comunità amministrative;

c) nella definizione sia delle funzioni che degli assetti istituzionali ed organizzativi dei comuni e delle province, si è riconosciuta la necessità di impostazioni non uniformi, facendo in conseguenza spazio, non solo ad una gamma di strumenti collaborativi, strutturali e procedurali, per l'esercizio delle funzioni di rispettiva competenza, ma prevedendo anche ordinamenti differenziati — d'altronde

in parte già in atto nel diritto vigente — con particolare riguardo a realtà territoriali che appaiono assai peculiari, come quelle metropolitane e quelle montane;

d) una volta ridisegnati i compiti dei vari livelli di governo locali anche attraverso la ridefinizione delle funzioni delle province, si è provveduto ad individuare, oltre ai criteri generali di revisione degli ambiti territoriali di tali enti, talune specifiche aree che, per peculiari connotazioni socio-economiche, richiedono forme particolari di gestione degli interessi delle collettività in una visione che trascenda l'ambito comunale;

e) in tema di controlli, nel recepire le scelte già operate in sede parlamentare sul sistema di verifica della legittimità degli atti, si è avuto cura di individuare forme di controllo di gestione interna all'organizzazione degli enti (controllo sulla gestione economico-finanziaria da parte del collegio dei revisori dei conti), rimettendo all'autonomia statutaria la disciplina delle modalità di esercizio di tali poteri.

La questione più difficile che si è presentata in sede di elaborazione del testo è stata quella della identificazione della sede istituzionale cui affidare compiti che, in aderenza ad obiettive esigenze socio-economiche, superano sia sotto il profilo territoriale che sotto il profilo funzionale gli ambiti propri di intervento comunale. Le difficoltà sono legate, peraltro, all'esigenza di non rinviare la soluzione del problema ad una successiva fase legislativa specificamente inerente alla ridefinizione delle circoscrizioni provinciali, non potendosi contravvenire al disposto dell'articolo 133 della Costituzione.

Perciò si è pervenuti alla individuazione dell'area metropolitana come una nuova dimensione territoriale nella quale l'ente provincia assume funzioni aggiuntive, nella veste peculiare di autorità metropolitana, rispetto ai normali compiti che ad esso sono assegnati per l'intera circoscrizione provinciale.

Ciò nonostante è avvertita la particolare problematicità che accompagna tale soluzione, anche tenuto conto delle diaspore e tensioni che potrebbero emergere tra i vari enti e soprattutto da parte dei comuni capoluogo interessati, i quali temono di vedere limitato il proprio ruolo da un lato dalle municipalità, dall'altro dalle rilevanti attribuzioni facenti capo all'autorità metropolitana.

Per questi motivi, se l'intero progetto si propone come piattaforma di discussione aperta, a maggior ragione la soluzione avanzata sul tema specifico testè illustrato rappresenta un modulo sperimentale per il quale si auspica che il confronto ed il dibattito parlamentare possano portare a risultati più adeguati ed efficaci sotto il profilo normativo, ma soprattutto sotto quello sostanziale che tiene conto dell'obiettivo di conseguire i reali interessi delle collettività locali.

Altro argomento di particolare rilievo, che merita ulteriore approfondimento, è quello relativo alla previsione di incompatibilità tra la carica di assessore e consigliere provinciale e quella di assessore e consigliere comunale, nonché la possibilità di scegliere candidati alla carica di assessore al di fuori dei consigli.

Così definiti i principi ispiratori del disegno di legge si può passare alla illustrazione analitica dell'articolato.

CAPO I.

PRINCIPÌ GENERALI.

L'articolo 1 definisce l'oggetto della legge, operando la scelta della normativa di principi. Al secondo comma pone una doverosa salvaguardia per le competenze delle regioni a statuto speciale, il cui peculiare assetto — come è noto — è disciplinato con leggi costituzionali.

L'articolo 2 statuisce la natura ed i contenuti della autonomia del comune e della provincia e la loro connotazione istituzionale quali enti di governo locale. Essi — l'uno come rappresentante della comunità locale, l'altro come ente inter-

medio tra comune e regione — « curano gli interessi » e « promuovono lo sviluppo » delle rispettive aggregazioni sociali. Sono formule di estrema ampiezza che giustificano la definizione di tali enti come « esponenziali » degli interessi delle popolazioni rappresentate.

Al quarto comma, poi, sono affermati i principi dell'autonomia statutaria e di quella finanziaria, che ovviamente si abbinano a quello implicito della autonomia regolamentare, di cui sempre tali enti hanno goduto.

Infine il quinto comma, in tema di funzioni degli enti locali, le ripartisce in « proprie » dell'ente, « attribuite » dallo Stato e « delegate » dalla regione.

CAPO II.

AUTONOMIA STATUTARIA E POTESTÀ REGOLAMENTARE.

L'articolo 3 tratta dello statuto, quale modello fondamentale del funzionamento e della organizzazione dell'ente e delle strutture da esso dipendenti, anche per ciò che attiene alle modalità di partecipazione del cittadino, nonché alle forme di collaborazione tra enti diversi. Il fine dichiarato di questa attività di normazione statutaria è quello di assicurare, con l'adeguamento alle peculiari condizioni locali, « il migliore svolgimento » delle funzioni.

Il terzo e quarto comma stabiliscono le procedure per l'adozione dello statuto e le formalità cui esso viene sottoposto. Il criterio di base è che lo statuto ottenga il voto favorevole dei due terzi dei consiglieri assegnati all'ente; si vuole così consentire la più ampia partecipazione delle forze politiche presenti in consiglio a tale scelta istituzionale. Solo nel caso in cui tale opportunità non venga colta, la preminente esigenza di dotare comunque l'amministrazione del suo essenziale strumento, ha indotto a prevedere la sufficienza della maggioranza assoluta dei consiglieri assegnati espressa in una successiva seduta consiliare.

La norma, infine, dispone particolari forme di pubblicità. Sono intuibili le esigenze che sottendono a tale previsione: esigenze di solennità delle forme e di divulgazione tra la popolazione. Perciò, oltre alla affissione all'albo pretorio dell'ente per 30 giorni consecutivi, è prevista la pubblicazione dell'atto nel bollettino ufficiale della regione ed il suo inserimento in una apposita « raccolta ufficiale » tenuta dal Ministero dell'interno. Si vuole con quest'ultima previsione consentire a chiunque rapidi mezzi di consultazione e di documentazione a livello nazionale.

L'articolo 4 definisce i poteri regolamentari, correlandoli a tre ambiti contenutistici: il funzionamento degli organi e degli uffici, l'esercizio delle funzioni assegnate all'ente, l'organizzazione delle strutture di partecipazione del cittadino. In ciascuno di questi settori, l'ente fruisce, quindi, di ampia potestà regolamentare.

CAPO III.

IL COMUNE.

L'articolo 5 statuisce le funzioni di spettanza del comune attraverso l'indicazione di tre settori organici, nei quali — fatto salvo quanto legislativamente ad altri attribuito — la competenza è piena. Sono i settori organici dei « servizi sociali », dell'« assetto ed utilizzazione del territorio » e dello « sviluppo economico ».

Prevede che per l'esercizio di tali funzioni il comune possa far ricorso a forme di decentramento e stabilire strumenti di cooperazione con gli altri enti autonomi.

L'articolo 6 definisce i compiti attribuiti al comune in servizi di competenza statale. Tali compiti ricomprendono i servizi elettorali, di anagrafe, di stato civile, di statistica e di leva militare.

L'articolo 7 disciplina le « convenzioni » che i comuni e le province possono stipulare con altri enti consimili per

lo svolgimento di servizi o funzioni in modo coordinato. Si vuole in tal modo offrire alle amministrazioni locali un agile strumento di cooperazione che prescindendo dalla necessità di far luogo alla creazione di nuovi enti o strutture.

Prevede che per la gestione a tempo determinato di uno specifico servizio o per la realizzazione di un'opera nelle materie di competenza dello Stato e della regione, questi stessi enti possano prevedere forme convenzionali obbligatorie.

Accanto alle convenzioni, l'articolo 8 prevede un ulteriore modello organizzativo per la gestione congiunta di servizi, l'associazione intercomunale. È prevista una maggioranza qualificata per la sua deliberazione e ne sono individuati gli organi, mentre ogni altro aspetto viene demandato al regolamento dell'associazione.

In funzione di garanzia dei diritti e delle prerogative dei singoli enti associati, si prevede per ciascuno di essi potestà di accesso, di informazione e di iniziativa in ordine alle questioni da deliberare.

Il sesto comma consente allo Stato di costituire associazioni intercomunali obbligatorie. È una deroga, giustificata solo da situazioni speciali, al principio generale della facoltatività della associazione.

L'articolo 9 opera nell'ottica di favorire la fusione di comuni che, per dimensione demografica e per contiguità territoriale, è oltremodo improduttivo mantenere separati. Viene prevista una forma di sperimentazione della gestione congiunta dei servizi e delle funzioni, prodromica alla definitiva fusione. Tale forma, definita « unione dei comuni », può riguardare due o più comuni contermini, con popolazione non superiore a 3.000 abitanti. La norma disciplina le modalità di costituzione dell'unione, gli organi di essa e gli aspetti finanziari. Al fine di evitare che tali forme sperimentali di gestione si trasformino in strutture permanenti, viene stabilito lo scioglimento della unione che entro dieci anni non evolva in fusione.

L'articolo 10 reca l'esplicazione dei poteri attribuiti dalla Costituzione alle regioni in materia di modifica delle circoscrizioni territoriali dei comuni.

Il terzo comma prevede che lo Stato, al fine di favorire la fusione dei piccoli comuni, eroghi per i dieci anni successivi appositi contributi straordinari.

Il quarto comma regola i criteri per il calcolo di tali contributi a seconda della entità demografica dei comuni fusi.

L'articolo 11 ricomprende particolari disposizioni rivolte a favorire in vario modo la partecipazione del cittadino alla gestione della amministrazione locale.

Nel primo comma sono previste forme di partecipazione degli interessati al procedimento di adozione di provvedimenti che li riguardino.

Nel secondo comma viene disposto che lo statuto preveda l'ammissione di istanze, petizioni e proposte dei cittadini in ordine alle problematiche generali.

Infine con i commi terzo e quarto viene fissato il principio secondo cui i comuni debbono favorire libere forme associative di partecipazione del cittadino all'Amministrazione locale.

L'articolo 12, confermando una norma tradizionalmente recepita dalla legislazione sugli enti locali, statuisce che ogni elettore possa far valere dinnanzi alle giurisdizioni amministrative i ricorsi di spettanza del comune.

L'articolo 13 disciplina le circoscrizioni di decentramento comunale prefigurando due modelli diversi.

Il primo, obbligatorio, riguarda i comuni con popolazione superiore a 100.000 abitanti, il secondo, facoltativo, quelli capoluogo di provincia con popolazione inferiore a 100.000 abitanti, quelli con popolazione tra 50.000 e 100.000 abitanti o quelli nei quali le circoscrizioni già esistono. Il consiglio circoscrizionale è sempre eletto a suffragio diretto e la sua attività è disciplinata da apposito regolamento, che, per i comuni capoluogo di provincia e per quelli con popolazione superiore a 100.000 abitanti, può prevedere anche la costituzione di un comitato esecutivo.

CAPO IV.

LE COMUNITÀ MONTANE.

L'articolo 14 definisce la comunità montana come ente sovracomunale costituito per la valorizzazione delle zone montane, l'esercizio associato delle funzioni comunali, nonché la fusione di comuni ricompresi nella sua area. Viene stabilito il principio che la comunità montana non possa avere una popolazione inferiore a 8.000 abitanti e che di essa non possano far parte i comuni capoluogo di provincia e quelli con popolazione superiore a 40.000 abitanti ancorché montani. Alle comunità montane è riconosciuta autonomia statutaria nell'ambito della legge regionale che le costituisce.

A norma dell'articolo 15 spettano alle comunità montane le funzioni loro attribuite dalla legge nonché gli interventi speciali per la montagna promossi dallo Stato, dalla regione e dalla Comunità Europea. Viene previsto che la comunità montana adotti piani pluriennali di sviluppo socio-economico e che essa concorra alla formazione del piano territoriale di coordinamento.

CAPO V.

LA PROVINCIA.

L'articolo 16 individua i compiti di programmazione affidati alla provincia. Ciò consegue alla scelta di politica istituzionale di esaltare il ruolo di programmazione di detto ente, quale amministrazione intermedia tra regione e comune, senza tuttavia per ciò escludere l'attribuzione ad essa di compiti gestionali specie per quelli di dimensioni non riconducibili al livello comunale. Tre sono le metodologie attraverso cui si esplica la funzione di programmazione della provincia. Innanzitutto essa svolge funzioni di supporto alle attribuzioni programmatiche della regione in materia economica, territoriale e ambientale. In secondo luogo è compe-

tente alla adozione di programmi pluriennali di sviluppo e del piano territoriale di coordinamento i cui contenuti sono ampliati. Infine può assumere le ulteriori funzioni in materia urbanistica che le siano attribuite dalla regione nel contesto delle procedure approvative degli strumenti di pianificazione territoriale predisposti dai comuni.

L'articolo 17 elenca le funzioni della Provincia conformemente alle attuali attribuzioni, che però vengono rafforzate per quanto riguarda il profilo della difesa del suolo, della tutela e della valorizzazione dell'ambiente e delle risorse idriche ed energetiche, nonché del controllo delle attività di prevenzione dagli inquinamenti.

Inoltre, viene prevista la possibilità che la provincia, con l'assenso dei comuni interessati, assuma la gestione di opere ed interventi previsti dai programmi riguardanti vaste zone intercomunali.

L'articolo 18 contiene una delega al Governo alla emanazione di uno o più decreti per la revisione delle circoscrizioni delle province. Sono fissati i principi e criteri direttivi della delega, che sono sostanzialmente rivolti a creare delle delimitazioni territoriali corrispondenti a forme naturali di aggregazione socio-economica. È inoltre prevista la possibilità di costituire nuove province con una popolazione di norma non inferiore ai 200.000 abitanti.

CAPO VI.

AREE METROPOLITANE.

L'articolo 19 dispone che la provincia si configuri come autorità metropolitana nelle aree con popolazione superiore ad un milione di abitanti costituite dall'aggregazione intorno ad un comune di almeno 500.000 abitanti di altri comuni integrati. In tale ipotesi la provincia, oltre alle funzioni proprie, esercita le funzioni attribuite ai comuni che abbiano carat-

tere sovracomunale e che, per ragioni di economicità ed efficienza, debbano svolgersi in forma coordinata; attua altresì le opere e gli interventi previsti dal piano territoriale di coordinamento e dai programmi pluriennali di sviluppo definiti dalla stessa provincia in espletamento delle sue ordinarie funzioni.

È rimessa alla legge regionale la delimitazione e l'individuazione delle aree metropolitane, mentre la stessa norma affida direttamente le nuove funzioni alle province di Roma, Milano, Napoli, Torino e Genova, nelle more dell'iniziativa regionale; ciò per la necessità di rendere immediatamente operativo in dette aree il nuovo modello gestionale.

La disposizione prevede infine la possibilità per l'autorità metropolitana di richiedere al Ministro per le aree urbane la definizione di progetti integrati infrastrutturali e/o di servizi e la previsione di accordi di programma per risolvere problemi che interessino anche il territorio di altre province.

L'articolo 20 dispone che nei comuni capoluogo di area metropolitana siano istituite le municipalità in sostituzione delle normali circoscrizioni.

L'articolo 21 definisce le attribuzioni delle municipalità che vengono sensibilmente rafforzate rispetto a quelle delle circoscrizioni. Infatti talune delle competenze degli organi del comune in materia di rilascio di licenze e concessioni, di gestione di servizi e di manutenzione del patrimonio e delle strutture comunali vengono assegnate alla municipalità.

Sono organi della municipalità, secondo l'articolo 22, il consiglio, composto da un numero di consiglieri non superiore ai quattro quinti di quelli di un comune di pari popolazione, il comitato esecutivo e il presidente che assume la denominazione di pro-sindaco.

La norma individua altresì le competenze che sono in ogni caso riservate al comune e prevede che la municipalità abbia un proprio bilancio, iscritto in quello comunale.

CAPO VII.

SERVIZI.

L'articolo 23 fissa i principi per la gestione, da parte dei comuni e delle province, dei servizi pubblici locali. È prevista la gestione in economia, la costituzione di aziende speciali, l'affidamento ad istituzioni o a società per azioni a prevalente capitale pubblico. È fatta salva la possibilità — per ragioni tecniche ed economiche, di opportunità sociale e di convenienza — di affidare a terzi la gestione dei servizi pubblici.

L'articolo 24 definisce la natura e gli organi della azienda speciale e della istituzione.

La prima è definita ente strumentale dotato di personalità giuridica e di autonomia imprenditoriale.

La seconda organismo strumentale dell'ente locale dotato di autonomia gestionale.

Viene fatto un esplicito richiamo ai criteri di efficacia, efficienza ed economicità cui deve improntarsi l'attività di tali organismi, ed affermato il principio dell'obbligo del pareggio di bilancio.

CAPO VIII.

ORGANI DEL COMUNE E DELLA PROVINCIA.

L'articolo 25 indica gli organi del comune e della provincia.

L'articolo 26 rinvia alla legge dello Stato la disciplina della elezione, della durata in carica, della composizione dei consigli comunali e provinciali, nonché lo *status* dei loro componenti.

L'articolo 27 individua analiticamente le competenze dei consigli comunali e provinciali, affidando ad essi essenzialmente gli atti deliberativi di approvazione dei regolamenti e degli altri atti normativi, nonché di quelli che attengono alla vita ed alla organizzazione dell'ente.

Sono anche ricompresi nella competenza consiliare taluni atti gestionali di

particolare rilievo, quali spese pluriennali, nomine o designazioni di rappresentanti dell'ente. A quest'ultimo riguardo, al fine di evitare le situazioni di paralisi gestionale che spesso conseguono alla mancata definizione di accordi tra le forze politiche, è stato previsto in caso di omissione del consiglio nelle nomine, l'esercizio entro termini fissati perentoriamente, dei poteri sostitutivi dell'organo di controllo. La norma attua il principio della competenza generale della giunta a deliberare su tutte le materie non espressamente rimesse al consiglio.

L'articolo 28, in materia di composizione della giunta, stabilisce i limiti numerici entro i quali, per classi di comuni, lo statuto può fissare elasticamente il numero dei componenti di essa. Parimenti per la giunta provinciale viene stabilito un numero massimo di componenti.

L'articolo 29 stabilisce che il sindaco o il presidente della provincia ed i componenti della giunta sono eletti dal consiglio sulla base di una lista unica comprensiva dei candidati alla carica di sindaco o di presidente e di quelli alla carica di assessore. Le liste dei candidati, contenute in un documento programmatico, debbono essere presentate da almeno un terzo dei consiglieri assegnati e sono votate a conclusione di un dibattito sulle dichiarazioni rese dal candidato alla carica di sindaco o di presidente della provincia per ciascuna lista.

L'elezione avviene a scrutinio palese: *a)* con l'intervento dei due terzi dei consiglieri in carica ed a maggioranza assoluta dei medesimi; *b)* con l'intervento della maggioranza assoluta dei consiglieri in carica e con la maggioranza semplice dei votanti qualora le prime votazioni siano risultate infruttuose.

La presentazione di una piattaforma programmatica da parte dei candidati alla carica di sindaco o di presidente della provincia rappresenta un fatto profondamente innovativo che consente il sorgere dell'esecutivo sulla base di un chiaro incontro su linee politiche e non su accordi di potere.

Il fatto che la norma preveda che la piattaforma politico-programmatica venga espressa dai candidati alla carica di Sindaco o di presidente della provincia mira a ricondurre su un terreno più proprio il confronto ed esalta il profondo significato politico della elezione, che viene ulteriormente rimarcato dalla presentazione di una lista unica anche per l'elezione degli assessori, e dal voto palese.

L'articolo 30 fissa il principio secondo cui la giunta è competente ad adottare tutti gli atti di amministrazione che non siano riservati dalla legge al consiglio o agli altri organi dell'ente.

L'articolo 31 fissa le competenze del sindaco e del presidente della provincia ricalcando sostanzialmente la normativa vigente.

Viene previsto l'obbligo del giuramento ed individuato nella fascia tricolore il distintivo dei vertici delle amministrazioni comunale e provinciale.

L'articolo 32 prevede l'istituto della cosiddetta « sfiducia costruttiva ». Esso statuisce che la mozione di sfiducia nei confronti della giunta è presentata da almeno un terzo dei consiglieri e deve essere approvata, per appello nominale, dalla maggioranza assoluta dei consiglieri assegnati.

La stessa mozione deve contenere la proposta di nuove linee politico-amministrative, nonché di un nuovo Sindaco o presidente della provincia e di una nuova giunta.

L'istituto presenta indubbiamente degli aspetti positivi perché persegue l'obiettivo della stabilità dell'esecutivo e prevede che la maggioranza che si costituisce nell'esprimere un giudizio negativo su di esso non debba rappresentare una maggioranza « in negativo », ma essere capace di sostanziare una proposta « in positivo ».

La sfiducia costruttiva è strumento squisitamente democratico. Difatti è giusto che l'esecutivo decida su temi reali ed impostazioni di fondo; è invece pericoloso ed improduttivo che l'incontro di volontà

particolari soltanto « in negativo » sia utilizzato per ribaltare gli organi di governo locale senza finalità ed indirizzi politici nuovi ed omogenei.

La democrazia correttamente implica senso di responsabilità e di autolimitazione e prevalenza degli interessi generali su quelli particolari.

L'articolo 33 mantiene la posizione del sindaco quale ufficiale di Governo, per l'esercizio delle tradizionali funzioni di interesse statale, oltre che per l'adozione dei provvedimenti contingibili e urgenti in materia di sanità e igiene, edilizia e polizia locale. Viene altresì consentito al sindaco di delegare l'esercizio di tali funzioni a livello di circoscrizioni o, in caso di omessa costituzione di queste ultime, a un consigliere per le esigenze dei quartieri o delle frazioni.

CAPO IX.

CONTROLLO SUGLI ORGANI.

L'articolo 34 disciplina le ipotesi di scioglimento dei consigli comunali e provinciali limitandole ai soli casi espressamente e circostanziatamente elencati, per i quali tale intervento da parte dello Stato si appalesa assolutamente inevitabile. La norma disciplina altresì le relative procedure ed i termini per le nuove consultazioni elettorali.

L'articolo 35 dispone che il prefetto possa, in attesa del decreto di scioglimento e per motivi di grave ed urgente necessità, sospendere i consigli: la norma riproduce la disciplina vigente.

L'articolo 36 prevede che per gli stessi motivi per i quali i consigli possono essere sciolti, i sindaci, il presidente della provincia e gli altri organi monocratici degli enti locali, nonché i componenti dei consigli e delle giunte, possano essere rimossi.

L'articolo 37 dispone che il prefetto, nel caso in cui il sindaco non adempie alle funzioni di ufficiale di Governo, possa nominare un commissario.

CAPO X.

CONTROLLO SUGLI ATTI.

L'articolo 38, in attuazione dell'articolo 130 della Costituzione, prevede la istituzione da parte della regione del comitato di controllo articolato in sezioni territoriali.

La composizione di detto comitato — secondo quanto disciplina l'articolo 39 — viene innovata rispetto a quella vigente al fine di arricchire la qualificazione giuridico-professionale dei suoi componenti e garantirne la imparzialità del giudizio. A questo fine vengono ben circoscritte le categorie dalle quali il consiglio regionale può attingere i componenti di propria designazione. Sono previste inoltre disposizioni volte a garantire la sottrazione dei componenti del comitato a qualsiasi altro impegno che possa distoglierli dall'attività di controllo.

L'articolo 40 fissa i casi di incompatibilità per i componenti del comitato regionale di controllo.

L'articolo 41 demanda alla legislazione regionale la disciplina del funzionamento degli organi e delle procedure di controllo, nonché ogni altro aspetto non espressamente disciplinato dalla legge dello Stato.

L'articolo 42 individua le deliberazioni sottoposte al controllo di legittimità del CO.RE.CO. Esse sono tutte quelle del consiglio nonché quelle della giunta sulle quali il segretario non abbia espresso parere favorevole.

L'articolo 43 disciplina le modalità del controllo preventivo di legittimità da esercitarsi nel consueto termine di 20 giorni comprensivo anche della comunicazione della eventuale decisione di annullamento. La stessa norma fissa un termine più ampio (40 giorni) per l'esame del bilancio di previsione e stabilisce particolari procedure per l'esame del conto consuntivo, per il quale è prevista la possibilità di nomina di un commissario nel caso di omissione.

L'articolo 44, per intuibili esigenze di alleggerimento delle procedure, sottrae al controllo preventivo ogni deliberazione diversa da quella indicata nell'articolo 42.

L'articolo 45 riconferma l'affidamento all'organo regionale di controllo del potere sostitutivo da esercitarsi, a mezzo commissario, nei confronti degli organi ordinari dell'ente locale che omettano o ritardino atti obbligatori per legge.

L'articolo 46 estende i principi e le norme che regolano la materia dei controlli per comuni e province anche a tutti gli altri enti o strutture di livello locale, indicandole nominativamente.

Un nuovo istituto, che però trova riscontro nella legislazione di altri Paesi, viene previsto con l'articolo 47. Si dispone infatti che il Governo, a mezzo dei propri rappresentanti periferici, possa impugnare avanti al giudice amministrativo gli atti degli enti locali per violazione di legge e solo a tutela di interessi diffusi. Ciò a salvaguardia dell'interesse generale alla legalità dell'azione amministrativa che non può non essere riconosciuto all'Esecutivo anche con riguardo agli enti dotati di piena autonomia.

CAPO XI.

RAPPORTI TRA REGIONI ED ENTI LOCALI.

L'articolo 48 statuisce, come norma di principio, la possibilità per la legge dello Stato e della regione di disciplinare rispettivamente le forme di cooperazione e i rapporti dei comuni e delle province tra loro e con la regione. Viene altresì previsto che la regione possa istituire forme permanenti di raccordo con i comuni e con le province.

CAPO XII.

SEGRETARI COMUNALI E PROVINCIALI
E PERSONALE DEGLI ENTI LOCALI.

L'articolo 49, dopo aver affermato il principio della assegnazione ad ogni ente locale di un segretario titolare, funzionario dello Stato, demanda alla legge dello Stato la disciplina dello *status* di tale categoria di funzionari. Del pari demanda alla legge e ai regolamenti dello Stato la

disciplina ordinamentale ed il trattamento retributivo del personale degli enti locali e fa rinvio a quella prevista per gli impiegati civili dello Stato per la materia disciplinare.

Con l'articolo 50 si è inteso coinvolgere — in funzione di garanzia della legalità dell'azione dell'ente — la responsabilità del segretario comunale nella fase deliberativa attraverso la previsione, a suo carico, di un obbligo di parere motivato, limitato però alla legittimità dell'atto ed alla regolarità del procedimento.

CAPO XIII.

FINANZA E CONTABILITÀ.

L'articolo 51 fissa il principio della autonomia finanziaria dell'ente locale, statuendo altresì che questo dispone di tributi propri e di quote di tributi erariali ed ha un proprio demanio.

L'articolo 52 stabilisce i principi che regolano il bilancio di previsione dell'ente locale: annualità, universalità, integrità e pareggio economico e finanziario. In correlazione alla finanza regionale, il comune e la provincia adottano anche un bilancio pluriennale.

L'articolo 53 definisce i contenuti essenziali e le modalità procedurali di deliberazione del rendiconto generale dell'ente.

Con l'articolo 54 si prevede la istituzione, presso ogni ente, di un collegio dei revisori con compiti di collaborazione nei confronti del consiglio e di vigilanza sulla regolarità contabile e finanziaria della gestione. Detto organo, del quale sono chiamate a far parte persone particolarmente qualificate sotto il profilo professionale, esamina il conto consuntivo e ne predispone la relazione.

CAPO XIV.

RESPONSABILITÀ.

L'articolo 55 dispone che per gli amministratori e per il personale degli

enti locali si osservino le disposizioni vigenti, in materia di responsabilità, per gli impiegati civili dello Stato. Si intende in tal modo eliminare una diversità di trattamento fra funzionario dello Stato ed amministratore dell'ente locale che non appare più giustificata.

La stessa norma prevede inoltre la responsabilità contabile del tesoriere e l'obbligo per lo stesso di rendere il conto, nonché una particolare forma di responsabilità dei componenti dei comitati regionali di controllo per i danni arrecati nell'esercizio della loro funzione.

CAPO XV.

DISPOSIZIONI GENERALI E TRANSITORIE.

L'articolo 56 mira ad evitare possibili confusioni tra le divise e i distintivi degli agenti comunali e quelli delle forze armate e degli altri corpi armati dello Stato.

L'articolo 57 stabilisce in un anno il termine per l'adozione dello statuto, disponendo che nelle more sopravviva la normativa vigente.

L'articolo 58, in correlazione alle nuove forme associative previste dalla legge, fa obbligo ai comuni e alle province di procedere nel termine di due anni alla revisione dei consorzi e di ogni altra forma collaborativa in atto.

L'articolo 59 si rivolge alle regioni perché adeguino entro due anni la loro normativa in materia di organismi comprensoriali e di forme associative fra gli enti locali.

Gli articoli 60 e 61 dispongono che le regioni adeguino la loro legislazione sulla comunità montana e sul comitato di controllo ai principi fissati dalla presente legge.

L'articolo 62 dispone l'abrogazione delle norme in contrasto con la nuova disciplina.

INDICE

CAPO I. — PRINCIPI GENERALI.

- Art. 1.* — Oggetto della legge.
Art. 2. — Autonomia dei comuni e delle province.

CAPO II. — AUTONOMIA STATUTARIA E POTESTÀ PARLAMENTARE.

- Art. 3.* — Statuti comunali e provinciali.
Art. 4. — Regolamenti.

CAPO III. — IL COMUNE.

- Art. 5.* — Funzioni.
Art. 6. — Compiti esercitati dal comune per servizi di competenza statale.
Art. 7. — Convenzioni.
Art. 8. — Associazioni intercomunali.
Art. 9. — Unione di comuni.
Art. 10. — Modifiche territoriali, fusione ed istituzione di comuni.
Art. 11. — Partecipazione popolare.
Art. 12. — Azione popolare.
Art. 13. — Circostrizioni di decentramento comunale.

CAPO IV. — LE COMUNITÀ MONTANE.

- Art. 14.* — Natura e ruolo.
Art. 15. — Funzioni.

CAPO V. — LA PROVINCIA.

- Art. 16.* — Compiti di programmazione.
Art. 17. — Funzioni della provincia.
Art. 18. — Revisione delle circostrizioni provinciali.

CAPO VI. — AREE METROPOLITANE.

- Art. 19.* — Autorità metropolitane.
Art. 20. — Municipalità nei grandi comuni.
Art. 21. — Attribuzioni delle municipalità.

- Art. 22.* — Organi delle municipalità, personale, strumenti operativi e bilanci.

CAPO VII. — SERVIZI.

- Art. 23.* — Servizi pubblici locali.
Art. 24. — Aziende speciali ed istituzioni.

CAPO VIII. — ORGANI DEL COMUNE E DELLA PROVINCIA.

- Art. 25.* — Organi.
Art. 26. — Consigli comunali e provinciali.
Art. 27. — Competenza dei consigli comunali e provinciali.
Art. 28. — Composizione delle giunte.
Art. 29. — Elezione del sindaco, del presidente della provincia e delle relative giunte.
Art. 30. — Competenza delle giunte comunali e provinciali.
Art. 31. — Competenza del sindaco e del presidente della provincia.
Art. 32. — Mozione di sfiducia.
Art. 33. — Attribuzioni del sindaco nei servizi di competenza statale.

CAPO IX. — CONTROLLO SUGLI ORGANI.

- Art. 34.* — Scioglimento dei consigli comunali e provinciali.
Art. 35. — Sospensione dei consigli comunali e provinciali.
Art. 36. — Rimozione e sospensione di amministratori di enti locali.
Art. 37. — Inadempimento di funzioni statali.

CAPO X. — CONTROLLO SUGLI ATTI.

- Art. 38.* — Comitato regionale di controllo.
Art. 39. — Composizione del comitato.
Art. 40. — Incompatibilità.
Art. 41. — Norme regionali.
Art. 42. — Deliberazioni soggette a controllo preventivo di legittimità.

X LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

Art. 43. — Modalità del controllo preventivo di legittimità e dei bilanci.

Art. 44. — Esecutività degli atti non soggetti a controllo di legittimità.

Art. 45. — Potere sostitutivo.

Art. 46. — Controllo e vigilanza nei confronti di enti diversi dai comuni e dalle province.

Art. 47. — Impugnazione degli atti illegittimi.

CAPO XI. — RAPPORTI TRA REGIONI ED ENTI LOCALI.

Art. 48. — Rapporti dei comuni e delle province con la regione.

CAPO XII. — SEGRETARI COMUNALI E PROVINCIALI E PERSONALE DEGLI ENTI LOCALI.

Art. 49. — Segretari comunali e provinciali e organizzazione degli uffici e del personale degli enti locali.

Art. 50. — Responsabilità del segretario degli enti locali.

CAPO XIII. — FINANZA E CONTABILITÀ.

Art. 51. — Finanza locale.

Art. 52. — Bilanci e programmazione finanziaria.

Art. 53. — Rendiconto generale.

Art. 54. — Revisione economico-finanziaria.

CAPO XIV. — RESPONSABILITÀ.

Art. 55. — Disposizioni in materia di responsabilità.

CAPO XV. — DISPOSIZIONI GENERALI E TRANSITORIE.

Art. 56. — Divise e distintivi.

Art. 57. — Termine per l'adozione dello statuto.

Art. 58. — Revisione di consorzi e soppressione delle circoscrizioni.

Art. 59. — Norme regionali in materia di organismi comprensoriali.

Art. 60. — Riordino delle comunità montane.

Art. 61. — Riorganizzazione degli organi di controllo.

Art. 62. — Abrogazione di norme.

DISEGNO DI LEGGE

CAPO I.

PRINCIPÌ 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 di Bolzano.

ART. 2.

(Autonomia dei comuni e delle province).

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

2. Il comune rappresenta la comunità locale, ne cura gli interessi e ne promuove lo sviluppo.

3. La provincia, ente intermedio fra comune e regione, cura gli interessi e promuove lo sviluppo della comunità provinciale.

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

5. I comuni e le province sono titolari di funzioni proprie ed esercitano, secondo le leggi statali e regionali, le funzioni attribuite dallo Stato e delegate dalla regione.

CAPO II.

AUTONOMIA STATUTARIA
E POTESTÀ REGOLAMENTARE

ART. 3.

(Statuti comunali e provinciali).

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

2. Lo statuto, nell'ambito dei principi fissati dalla legge, stabilisce le norme fondamentali per il funzionamento dell'ente e per l'organizzazione dei servizi pubblici, le norme per il decentramento, i modi di partecipazione popolare e le forme collaborative con più comuni e province ai fini di un migliore svolgimento delle loro funzioni.

3. Gli statuti sono deliberati dai rispettivi consigli con il 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. Le disposizioni di cui al presente comma si applicano anche alle modifiche statutarie.

4. Dopo l'espletamento del controllo da parte del competente organo regionale, lo statuto è pubblicato nel bollettino ufficiale della regione, affisso all'albo pretorio dell'ente per trenta giorni consecutivi ed inviato al Ministero dell'interno per essere inserito nella raccolta ufficiale degli statuti. Lo statuto entra in vigore il trentesimo giorno successivo alla sua pubblicazione nel bollettino ufficiale della regione.

ART. 4.

(Regolamenti).

1. Nel rispetto della legge e dello statuto, il comune e la provincia adottano regolamenti per l'organizzazione ed il funzionamento delle istituzioni e degli or-

ganismi di partecipazione, per il funzionamento degli organi e degli uffici e per l'esercizio delle funzioni.

CAPO III.

IL COMUNE

ART. 5.

(Funzioni).

1. Spettano al comune le funzioni amministrative di interesse comunale, comprese prestazioni, servizi ed opere che riguardano precipuamente la popolazione ed il territorio comunale nei settori organici dei servizi sociali, dell'assetto ed utilizzazione del territorio e 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 che di cooperazione con altri comuni e con la provincia.

ART. 6.

(Compiti esercitati dal comune per servizi di competenza statale).

1. Il comune gestisce i servizi elettorali, di anagrafe, di stato civile, di statistica e di leva militare.

2. Le relative funzioni sono esercitate dal sindaco quale ufficiale del Governo.

3. Ulteriori funzioni amministrative per servizi di competenza statale possono essere affidate ai comuni dalla legge che regola anche i relativi rapporti finanziari.

ART. 7.

(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 devono stabilire i fini, le forme di consultazione degli enti contraenti, i loro rapporti finanziari ed i reciproci obblighi.

3. Per la gestione a tempo determinato di specifici servizi 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, previa statuizione di un disciplinare-tipo.

ART. 8.

(Associazioni intercomunali).

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

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

3. Sono organi dell'associazione dei comuni, l'assemblea, il comitato esecutivo ed il presidente.

4. Il regolamento dell'associazione stabilisce le attività e i servizi da gestire congiuntamente, nonché le norme necessarie ai fini del loro svolgimento; le modalità di costituzione e le funzioni degli organi, nonché l'organizzazione degli uffici e l'impiego del personale dei comuni associati; la denominazione e la sede dell'associazione; i rapporti finanziari; le norme per il recesso di un comune o per l'adesione di altri comuni.

5. Ogni comune associato ha diritto all'informazione e all'accesso agli atti dell'associazione e può chiedere che l'assemblea dell'associazione ponga all'ordine del giorno particolari problemi o riesamini sue deliberazioni. I regolamenti assicurano l'effettivo esercizio di tali diritti, con particolare riguardo alle deliberazioni ed agli atti che comportano la formazione di un disavanzo d'amministrazione e possono prevedere la convocazione di conferenze dei sindaci dei comuni associati per esaminare l'andamento dell'associazione e l'attuazione dei relativi programmi.

6. In caso di rilevante interesse pubblico, con legge dello Stato, possono essere costituite associazioni intercomunali obbligatorie per l'esercizio di determinati servizi o funzioni. La stessa legge può eventualmente demandarne l'attuazione alle leggi regionali.

ART. 9.

(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 10. Qualora non si pervenga alla fusione, l'unione è sciolta.

ART. 10.

(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. Non possono comunque essere costituiti comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti.

2. 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.

3. 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 dieci anni successivi alla fusione stessa, appositi contributi straordinari commisurati ad una quota dei trasferimenti spettanti ai singoli comuni che si fondono.

4. Nel caso di fusione di due o più comuni con popolazione inferiore a 3.000 abitanti, tali contributi straordinari sono calcolati per ciascun comune. Nel caso di fusione di uno o più comuni con popolazione inferiore a 3.000 abitanti con uno o più comuni di popolazione maggiore, i contributi straordinari sono calcolati soltanto per i comuni con popolazione inferiore a 3.000 abitanti ed iscritti nel bilancio del comune risultante dalla fusione, con obbligo di destinarne non meno del 70 per cento a spese riguardanti esclusivamente il territorio ed i servizi prestati nell'ambito territoriale dei comuni soppressi, aventi popolazione inferiore a 3.000 abitanti.

ART. 11.

(Partecipazione popolare).

1. Nel procedimento relativo all'adozione di atti che incidono su situazioni giuridiche soggettive devono essere previste forme di partecipazione degli interessati secondo le modalità stabilite dallo statuto.

2. Nello statuto devono essere previste procedure per l'ammissione di istanze, petizioni e proposte di cittadini singoli o associati dirette a promuovere interventi per la migliore tutela di interessi collettivi.

3. Inoltre, i comuni favoriscono libere forme associative di partecipazione dei cittadini all'amministrazione locale, anche su base di quartiere o di frazione.

4. I rapporti di tali forme associative con il comune, la promozione e l'eventuale gestione di attività sociali e culturali sono disciplinati dallo statuto.

ART. 12.

(Azione popolare).

1. Ciascun elettore può far valere, innanzi alle giurisdizioni amministrative, le azioni ed i ricorsi che spettano al comune.

2. Il giudice ordina al comune di intervenire in giudizio. In caso di soccombenza, le spese sono a carico di chi ha promosso l'azione o il ricorso.

ART. 13.

(Circoscrizioni di decentramento comunale).

1. I comuni con popolazione superiore a 100.000 abitanti articolano il territorio per istituire 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, i comuni nei quali sono già istituite le circoscrizioni ai sensi della legge 8 aprile 1976, n. 278, possono articolare il territorio comunale per istituire le circoscrizioni di decentramento secondo quanto previsto dal comma 2.

4. Il consiglio circoscrizionale 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 superiore a 5.000 abitanti.

5. Il regolamento può prevedere che, nei comuni capoluogo di provincia e in quelli con popolazione superiore a 100.000 abitanti, il consiglio circoscrizionale elegga un comitato esecutivo, costituito da non più di tre componenti compreso il presidente, sempre che le circoscrizioni abbiano funzioni deliberative.

CAPO IV.

LE COMUNITÀ MONTANE.

ART. 14.

(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. Le comunità montane hanno autonomia statutaria nell'ambito delle leggi statali e regionali e non possono avere una popolazione inferiore a 5.000 abitanti. Dalle comunità montane sono comunque esclusi i territori montani dei comuni capoluogo di provincia, di quelli con popolazione complessiva superiore a 40.000 abitanti e dei comuni parzialmente montani nei quali la popolazione residente nel territorio montano sia inferiore al 5 per cento della popolazione complessiva.

3. Al fine della graduazione e differenziazione degli interventi di competenza delle regioni e delle comunità montane, le regioni, con propria legge da emanarsi entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, provvedono ad individuare nell'ambito territoriale delle singole comunità montane almeno

due fasce altimetriche di territorio, tenendo conto dell'andamento orografico, del clima, della vegetazione, delle difficoltà nell'utilizzazione agricola del suolo, della fragilità ecologica, dei rischi ambientali e della realtà socio-economica.

ART. 15.

(Funzioni).

1. Spettano alle comunità montane 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 alle comunità montane 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. Le comunità montane adottano piani pluriennali di opere ed interventi e individuano gli strumenti idonei a perseguire gli obiettivi dello sviluppo socio-economico, ivi compresi quelli previsti dalla Comunità economica europea, dallo Stato e dalla regione, che possono concorrere alla realizzazione dei programmi annuali operativi di esecuzione del piano.

4. Le comunità montane, attraverso le indicazioni urbanistiche del piano pluriennale di sviluppo, concorrono alla formazione del piano territoriale di coordinamento.

5. Il piano pluriennale di sviluppo socio-economico ed i suoi aggiornamenti sono adottati dalle comunità montane ed approvati dalla provincia secondo le procedure previste dalla legge regionale.

6. Le regioni provvedono, mediante gli stanziamenti di cui all'articolo 1 della legge 23 marzo 1981, n. 93, a finanziare i programmi annuali operativi delle comunità montane, sulla base del riparto di cui al numero 3) del comma 4 dell'articolo 4 della legge 3 dicembre 1971, n. 1102, ed all'articolo 2 della legge n. 93 del 1981.

7. Sono abrogati:

a) l'articolo 1 della legge 25 luglio 1952, n. 991 come sostituito dall'articolo unico della legge 30 dicembre 1957, n. 657, ed il secondo comma dell'articolo 14 della citata legge n. 991 del 1952;

b) gli articoli 3, 5 e 7 della legge 3 dicembre 1971, n. 1102.

8. La comunità montana può essere trasformata in unione dei comuni, ai sensi di quanto disposto dall'articolo 9, anche in deroga ai limiti di popolazione.

CAPO V.

LA PROVINCIA.

ART. 16.

(Compiti di programmazione).

1. La provincia:

a) raccoglie e coordina le proposte avanzate dai comuni, ai fini della programmazione economica, territoriale ed ambientale 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, con riferimento alle previsioni e agli obiettivi del programma regionale di sviluppo, propri programmi pluriennali sia di carattere generale che settoriale e promuove il coordinamento dell'attività programmatoria dei comuni.

2. La provincia, inoltre, predispone ed adotta il piano territoriale di coordinamento che, ferme restando le competenze dei comuni ed in attuazione della legislazione e dei programmi regionali, determina indirizzi generali di assetto del territorio e, in particolare, indica:

a) le diverse destinazioni del territorio in relazione alla prevalente vocazione delle sue parti;

b) la localizzazione di massima delle maggiori infrastrutture e delle principali linee di comunicazione;

c) le linee di intervento per la sistemazione idrica, idrogeologica ed idraulico-forestale ed in genere per il consolidamento del suolo e la regimentazione delle acque;

d) le aree nelle quali sia opportuno istituire parchi o riserve naturali.

3. I programmi pluriennali e il piano territoriale di coordinamento sono trasmessi alla regione ai fini di accertarne la conformità agli indirizzi regionali della programmazione socio-economica e territoriale.

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

5. 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.

6. Gli enti e le amministrazioni pubbliche, nell'esercizio delle rispettive competenze, tengono conto dei programmi pluriennali e dei piani territoriali di coordinamento.

ART. 17.

(Funzioni della provincia).

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

a) difesa del suolo, tutela e valorizzazione dell'ambiente e 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) 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.

4. La provincia, con l'assenso della maggioranza dei comuni appartenenti ad una determinata area che rappresentano la maggioranza della popolazione complessiva dell'area stessa, può realizzare altre opere ed interventi previsti dai programmi che, per la loro natura o dimensione, riguardino vaste zone intercomunali o l'intero territorio provinciale.

ART. 18.

(Revisione delle circoscrizioni provinciali).

1. In attuazione dei principi dettati dalla presente legge sull'ordinamento

delle autonomie locali, il Governo è delegato ad emanare, con uno o più decreti aventi valore di legge, norme per la revisione delle circoscrizioni delle province.

2. I provvedimenti delegati di cui al comma 1, saranno emanati su iniziativa dei comuni, nel termine di tre anni dalla data di entrata in vigore della presente legge, con l'osservanza dei seguenti principi e criteri direttivi:

a) la determinazione di ciascuna circoscrizione provinciale deve essere riferita ad aree territoriali omogenee nell'ambito delle quali sono prevalentemente sviluppati i rapporti socio-economici e storico-culturali della popolazione residente;

b) la determinazione di ciascuna circoscrizione provinciale deve essere riferita ad aree territoriali che per dimensioni, entità demografiche ed attività produttive, consentono una programmazione dello sviluppo tale da favorire forme di riequilibrio economico, sociale e culturale;

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

d) la determinazione di ciascuna circoscrizione provinciale deve corrispondere alla obiettiva necessità della popolazione residente in area territoriale omogenea di riferirsi ad un medesimo centro di aggregazione delle attività amministrative e socio-economiche;

e) la determinazione di ciascuna circoscrizione provinciale dovrà ricomprendere di norma una popolazione non inferiore a 200.000 abitanti.

3. Ai fini dell'emanazione dei decreti delegati l'iniziativa è assunta, con deliberazione adottata a maggioranza assoluta dei consiglieri assegnati, dai consigli che rappresentano la maggioranza dei comuni e della popolazione interessati. Il Governo, acquisite le deliberazioni, provvede ad inviare gli schemi dei decreti delegati alle regioni interessate ed alle competenti commissioni parlamentari permanenti; entro i successivi sei mesi le regioni e le commissioni parlamentari esprimono i loro pareri.

CAPO VI.

AREE METROPOLITANE

ART. 19.

(Autorità metropolitane).

1. Nelle aree con popolazione residente non inferiore ad un milione di abitanti, costituite dall'aggregazione intorno ad un comune di almeno 500 mila abitanti di quei comuni i cui insediamenti abbiano rapporti di integrazione in ordine alle attività economiche ed ai servizi essenziali alla vita civile e sociale, la provincia si configura come autorità metropolitana.

2. Nelle predette aree, in aggiunta ai compiti di programmazione ed alle funzioni previsti dagli articoli 16 e 17, la provincia esercita anche le funzioni attribuite ai comuni che abbiano carattere sovracomunale e che, per ragioni di economicità ed efficienza, debbono svolgersi in forma coordinata; attua, altresì, opere ed interventi relativi ai programmi ed ai piani di cui all'articolo 16 che, per la loro natura o dimensione, riguardano zone intercomunali o l'intera area metropolitana.

3. L'individuazione e la delimitazione territoriale dell'area sono effettuate, sentiti i comuni e le province interessati, con legge regionale.

4. Le province di Roma, Milano, Napoli, Torino e Genova si configurano, nell'ambito delle rispettive circoscrizioni territoriali, come autorità metropolitane e ne esercitano le funzioni dalla data di entrata in vigore della presente legge fino all'emanazione della legge regionale di cui al comma 3.

5. L'Autorità metropolitana, per la soluzione di problemi che interessino anche il territorio di altre province, può richiedere al Ministro per i problemi delle aree urbane la definizione di progetti integrati infrastrutturali e di servizi nonché la promozione di accordi di programma tra i soggetti interessati.

ART. 20.

(Municipalità nei grandi comuni).

1. Nei comuni capoluogo di 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.

ART. 21.

(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 8 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 sociali;

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

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

ART. 22.

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

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

2. Il consiglio, composto da un numero di consiglieri non superiore ai 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 e le 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 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. Alle municipalità devono essere assegnati dal comune uffici, personale, beni, strumenti operativi e risorse finanziarie adeguati allo svolgimento dei loro compiti.

9. Ogni municipalità ha propri bilanci, iscritti nel bilancio comunale. Il comune stabilisce, con regolamento, i rapporti tra il bilancio della municipalità e quello comunale.

CAPO VII.

SERVIZI

ART. 23.

(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 opportuno costituire una istituzione o una azienda;

b) a mezzo di azienda speciale, anche per la gestione di più servizi di rilevanza economica ed imprenditoriale;

c) a mezzo di istituzione, per l'esercizio di servizi sociali senza rilevanza imprenditoriale;

d) a mezzo di 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.

4. Per ragioni tecniche ed economiche, di opportunità sociale e di convenienza, i comuni e le province possono concedere a terzi la gestione dei servizi pubblici secondo la disciplina prevista dalla legge.

ART. 24.

(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 il consiglio di amministrazione, il presidente e l'amministratore delegato, al quale compete le 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.

CAPO VIII.

ORGANI DEL COMUNE
E DELLA PROVINCIA

ART. 25.

(Organi).

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

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

ART. 26.

(Consigli comunali e provinciali).

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

2. I componenti degli organi di cui al comma 1 entrano in carica all'atto della proclamazione ovvero, in caso di surrogazione, non appena adottata dal rispettivo 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. 27.

(Competenza dei consigli comunali e provinciali).

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

2. Spetta al consiglio deliberare:

a) lo statuto dell'ente, i regolamenti per il funzionamento degli organi ed in genere i regolamenti comunali e provinciali, compresi quelli degli enti dipendenti;

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

c) l'ordinamento del personale relativamente alle piante organiche, alle assunzioni, allo stato giuridico ed al trattamento economico;

d) le convenzioni tra i comuni e quelle tra comuni e provincia, la costituzione e la modificazione di forme associative, l'affidamento di compiti alla provincia ai sensi dell'articolo 17, nonché in generale gli atti di partecipazione;

e) l'istituzione degli organi di decentramento del comune;

f) l'assunzione diretta dei pubblici servizi, la costituzione di aziende speciali, la concessione dei pubblici servizi, la partecipazione a società a prevalente capitale pubblico locale;

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 spese che impegnino i bilanci per gli esercizi successivi, escluse quelle relative alle locazioni di immobili ed alla somministrazione e fornitura di beni e servizi a carattere continuativo;

m) l'erogazione di contributi imputati a capitoli di spesa in conto capitale di bilancio;

n) la nomina e la designazione dei propri rappresentanti presso enti, aziende ed istituzioni operanti nell'ambito del comune o della provincia ovvero da essi dipendenti o controllati, per i quali la legge disponga che decadono contestualmente alla cessazione o scioglimento del consiglio. Le nomine e le designazioni devono essere effettuate entro 60 giorni dalla elezione della giunta comunale o provinciale; in caso di omissione il comitato regionale di controllo adotta, nel termine perentorio dei successivi 60 giorni, i provvedimenti sostitutivi di cui all'articolo 45.

3. Le deliberazioni in ordine agli argomenti di cui al presente articolo non possono essere adottate in via d'urgenza da altri organi del comune o della provincia, salvo quelle attinenti alle variazioni di bilancio da sottoporre a ratifica del consiglio nei 60 giorni successivi.

ART. 28.

(Composizione delle giunte).

1. La giunta comunale è composta dal sindaco, che la presiede, e da 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 è composta dal presidente, che la presiede, e da 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.

ART. 29.

(Elezione del sindaco, del presidente della provincia e delle relative giunte).

1. Il sindaco, il presidente della provincia e la giunta comunale e provinciale sono eletti dal rispettivo consiglio nel suo seno alla prima adunanza, subito dopo la convalida degli eletti, secondo le modalità fissate dalla presente legge e dallo statuto.

2. Tale elezione deve avvenire comunque, entro sessanta giorni dalla proclamazione degli eletti o dalla data in cui si è verificata la vacanza o, in caso di dimissioni, dalla data di presentazione delle stesse.

3. L'elezione avviene sulla base di un documento programmatico, sottoscritto da almeno un terzo dei consiglieri assegnati al comune o alla provincia, contenente la lista dei candidati alle cariche di sindaco o di presidente della provincia e di assessore, a seguito di un dibattito sulle dichiarazioni rese dal candidato alla carica di sindaco o di presidente della provincia.

4. L'elezione avviene a scrutinio palese:

a) con l'intervento di due terzi dei consiglieri in carica ed a maggioranza assoluta nelle due prime votazioni;

b) con l'intervento della maggioranza assoluta dei consiglieri in carica ed a maggioranza semplice nella terza votazione.

5. La convocazione dei consigli comunali e provinciali per l'elezione del sindaco, del presidente della provincia e delle giunte comunali e provinciali è disposta dal consigliere anziano. La prima convocazione è disposta entro dieci giorni dalla proclamazione degli eletti o dalla data in cui si è verificata la vacanza.

6. Le adunanze di cui ai commi precedenti sono presiedute dal consigliere anziano.

7. Le deliberazioni di nomina del sindaco, del presidente della provincia e della giunta diventano esecutive entro tre giorni dall'invio all'organo regionale di controllo ove non intervenga l'annullamento per vizio di legittimità.

8. Le dimissioni del sindaco o del presidente della provincia o di oltre metà degli assessori comportano la decadenza della rispettiva giunta.

ART. 30.

(Competenza delle giunte comunali e provinciali).

1. La giunta compie tutti gli atti di amministrazione che non siano riservati dalla legge al consiglio, al sindaco o al presidente della provincia e agli organi di decentramento del comune, riferisce annualmente al consiglio sulla propria attività, ne attua gli indirizzi generali e svolge attività propositiva e di impulso nei confronti dello stesso.

ART. 31.

*(Competenza del sindaco
e del presidente della provincia).*

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 provvedono all'esecuzione degli atti.

2. Essi esercitano le funzioni loro attribuite dalle leggi, dallo statuto e dai regolamenti e sovrintendono altresì all'espletamento delle funzioni statali e regionali attribuite o delegate al comune e alla provincia.

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

4. Prima di assumere le funzioni il sindaco e il presidente della provincia prestano giuramento di essere fedeli alla Repubblica italiana e al suo Capo, dinanzi al prefetto.

5. La fascia tricolore con lo stemma della Repubblica che cinge la vita, è il distintivo del sindaco e del presidente della provincia.

ART. 32.

(Mozione di sfiducia).

1. Il voto del consiglio contrario ad una proposta della giunta non ne comporta le dimissioni.

2. Il sindaco, il presidente della provincia e la giunta cessano dalla carica in caso di approvazione di una mozione di sfiducia espressa per appello nominale con voto della maggioranza assoluta dei consiglieri assegnati al comune o alla provincia.

3. La mozione deve essere sottoscritta da almeno un terzo dei consiglieri e può essere proposta solo nei confronti dell'intera giunta; deve contenere la proposta di nuove linee politico-amministrative di un

nuovo sindaco o presidente della provincia e di una nuova giunta in conformità a quanto previsto dall'articolo 29.

4. L'approvazione della mozione di sfiducia comporta la proclamazione del nuovo esecutivo proposto dal documento programmatico.

ART. 33.

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

1. Il sindaco, quale ufficiale del Governo, provvede:

a) 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) agli atti che gli sono attribuiti dalle leggi e dai regolamenti in materia di ordine e sicurezza pubblica, di sanità e di igiene pubblica;

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

d) a vigilare su tutto quanto possa interessare la sicurezza e l'ordine pubblico e ad informarne il prefetto;

e) ad adottare, con atto motivato e nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico, provvedimenti contingibili e urgenti in materia di sanità ed igiene, edilizia e polizia locale al fine di prevenire ed eliminare gravi pericoli che minacciano l'incolumità dei cittadini; per l'esecuzione dei relativi ordini può richiedere al prefetto, 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. Nell'ambito dei servizi di cui al presente articolo, il prefetto può disporre ispezioni per accertare il regolare funzionamento dei servizi stessi nonché per l'acquisizione di dati e notizie interessanti altri servizi di carattere generale.

5. Nelle materie previste dalle lettere *a)*, *b)*, *c)* e *d)* del comma 1, nonché dall'articolo 6, il sindaco, previa comunicazione al prefetto, può delegare l'esercizio delle funzioni ivi indicate ai sensi del comma 2 dell'articolo 13; ove non siano costituiti gli organi di decentramento comunale, il sindaco può conferire la delega ad un consigliere comunale o a un cittadino, eleggibili a sindaco, per l'esercizio delle funzioni nei quartieri e nelle frazioni.

CAPO IX.

CONTROLLO SUGLI ORGANI

ART. 34.

(Scioglimento dei consigli comunali e provinciali).

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 o per gravi e persistenti violazioni di legge, nonché per gravi motivi di ordine pubblico;

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

1) mancata elezione del sindaco, del presidente dell'amministrazione provinciale e della giunta entro sessanta giorni dalle elezioni per il rinnovo del consiglio o dalla vacanza comunque verificatasi o, in caso di dimissioni, dalla data di presentazione delle stesse;

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

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 deve essere approvato senza che sia stato predisposto dalla giunta il relativo schema, l'organo regionale di controllo nomina un commissario affinché lo predisponga d'ufficio per sottoporlo al consiglio. 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 al consiglio, con lettera notificata ai singoli consiglieri, un termine non superiore a venti giorni per la sua approvazione, decorso il quale si sostituisce, mediante apposito commissario, all'amministrazione inadempiente. Del provvedimento sostitutivo è data comunicazione al prefetto che inizia la procedura per lo scioglimento del consiglio.

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

4. Il rinnovo del consiglio nelle ipotesi di scioglimento deve avvenire entro novanta giorni dalla pubblicazione del relativo decreto. 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.

5. I consiglieri cessati dalla carica per effetto dello scioglimento continuano ad esercitare, fino alla nomina dei successori, gli incarichi esterni loro eventualmente attribuiti.

6. Al decreto di scioglimento è allegata la relazione del Ministro contenente i motivi del provvedimento; dell'adozione del decreto di scioglimento è data immediata comunicazione al Parlamento. Il decreto è pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana.

ART. 35.

(Sospensione dei consigli comunali e provinciali).

1. 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.

2. In tal caso, i termini di cui al comma 4 dell'articolo 34 decorrono dalla data del provvedimento di sospensione di cui al comma 1.

ART. 36.

(Rimozione e sospensione di amministratori di enti locali).

1. Con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro dell'interno, il sindaco, il presidente della provincia, i presidenti delle associazioni intercomunali, i componenti dei consigli e delle giunte, il presidente e i componenti del consiglio e del comitato esecutivo della municipalità, i presidenti dei consigli circoscrizionali possono essere rimossi quando compiano atti contrari alla costituzione o per gravi e persistenti violazioni di legge o per gravi motivi di ordine pubblico o quando siano imputati di uno dei reati previsti dalla legge 13 settembre 1982, n. 646, e successive modificazioni e integrazioni, o sottoposti a misura di prevenzione o di sicurezza.

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

ART. 37.

(Inadempimento di funzioni statali).

1. Ove il sindaco o chi ne esercita le funzioni non adempia ai compiti di cui all'articolo 33, il prefetto può nominare un commissario per l'adempimento delle funzioni stesse.

2. Alle spese per il commissario provvede l'ente interessato.

3. Ove il sindaco non adotti i provvedimenti di cui alla lettera a) del comma 1 dell'articolo 33 il prefetto provvede con propria ordinanza.

CAPO X.

CONTROLLO SUGLI ATTI

ART. 38.

(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, delle province e delle associazioni intercomunali.

2. La regione, per l'esercizio decentrato delle funzioni di controllo, articola il comitato in sezioni territoriali.

ART. 39.

(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 o docente di ruolo di università in materie giuridiche ed amministrative;

2) uno scelto tra i 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 nazionale o europeo o di consigliere regionale;

4) uno scelto fra i magistrati in quiescenza o fra funzionari statali, regionali o degli enti locali in quiescenza, con qualifica non inferiore a dirigente generale od equiparata;

b) da un componente designato dal commissario del Governo e scelto fra fun-

zionari dell'Amministrazione civile dell'interno in servizio nelle rispettive province.

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

3. Il consiglio regionale elegge non 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 del Governo.

4. In caso di assenza od impedimento dei componenti effettivi, di cui rispettivamente alle lettere *a)* e *b)* del comma 1, intervengono alle sedute i componenti supplenti, eletti o designati 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 funzionario della regione.

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

8. Il presidente ed 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. 40.

(Incompatibilità).

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

a) i parlamentari nazionali ed europei;

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), con esclusione dei magistrati e dei funzionari dello Stato;

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 delle sezioni di esso.

ART. 41.

(Norme regionali).

1. Il funzionamento dei comitati regionali di controllo e delle loro sezioni, le indennità da attribuire ai componenti, le funzioni del presidente e del vice presidente, le forme di pubblicità della attività dei comitati e di consultazione delle decisioni, nonché il rilascio di copie di esse sono disciplinati dalla legge regionale.

2. La legge regionale detta le norme per l'elezione, a maggioranza qualificata, dei componenti del comitato regionale di controllo e per la tempestiva sostituzione degli stessi in caso di morte, dimissioni, decadenza per reiterate assenze ingiustificate o incompatibilità sopravvenuta, nonché per la supplenza del presidente.

3. Le spese per il funzionamento dei comitati regionali di controllo e dei loro uffici, nonché la corresponsione di un'indennità di carica ai componenti sono a carico della regione.

ART. 42.

(Deliberazioni soggette a controllo preventivo di legittimità).

1. Le deliberazioni di competenza dei consigli comunali e provinciali, quelle delle giunte prive del parere favorevole del segretario sono soggette al controllo preventivo di legittimità.

ART 43.

(Modalità del controllo preventivo di legittimità degli atti e del bilancio).

1. Salvo quanto disposto dagli articoli seguenti, le deliberazioni indicate dall'articolo 42 diventano esecutive se nel termine di venti giorni dalla ricezione delle stesse il comitato regionale di controllo non abbia adottato un provvedimento di annullamento, dandone nel medesimo termine comunicazione all'ente interessato.

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

3. Il termine è interrotto per una sola volta se prima della sua scadenza il comitato regionale di controllo chieda chiarimenti o 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.

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

5. La trasmissione all'organo di controllo delle deliberazioni dichiarate urgenti ha luogo entro otto giorni dalla adozione, a pena di decadenza.

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

7. 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 1.

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

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

10. 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. 44.

(Esecutività degli atti non soggetti a controllo di legittimità).

1. Gli atti deliberativi diversi da quelli di cui all'articolo 42, non soggetti a controllo preventivo, diventano esecutivi dopo la pubblicazione all'albo pretorio per quindici giorni consecutivi, salvo che, per motivi d'urgenza, non siano stati dichiarati immediatamente eseguibili col voto espresso dalla maggioranza dei componenti dell'organo deliberante.

ART. 45.

(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 assegnato non può essere inferiore a trenta giorni, salvo deroga motivata per i casi d'urgenza.

2. Le modalità di esercizio del potere di cui al comma 1 sono regolate dalla legge regionale.

ART. 46.

(Controllo e vigilanza nei confronti di enti diversi dai comuni e dalle province).

1. Alle unità sanitarie locali, alle associazioni intercomunali, alle unioni di co-

muni, alle comunità montane, alle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza, alle aziende degli enti locali, alle municipalità, si applicano le norme sul controllo e sulla vigilanza dettate per i comuni e le province.

ART. 47.

(Impugnazione degli atti illegittimi).

1. Il Governo, a mezzo del proprio rappresentante nella provincia, può impugnare in via giurisdizionale gli atti ritenuti illegittimi adottati dagli enti locali 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 e va notificato all'ente interessato.

CAPO XI.

RAPPORTI TRA REGIONI
ED ENTI LOCALI

ART. 48.

(Rapporti dei comuni e delle province con la regione).

1. Le leggi statali e regionali disciplinano, nel rispetto delle norme costituzionali, lo svolgimento di forme di cooperazione e dei rapporti dei comuni e delle province tra loro e con la regione, al fine di realizzare un sistema delle autonomie al servizio dello sviluppo economico, sociale e civile.

2. La regione può istituire forme permanenti di raccordo con i comuni e con le province con compiti di informazione, di consultazione e di concorso su tutte le materie e le attività di comune interesse.

CAPO XII.

SECRETARI COMUNALI
E PROVINCIALI E PERSONALE
DEGLI ENTI LOCALI

ART. 49.

(Segretari comunali e provinciali e organizzazione degli uffici e del personale degli enti locali).

1. Ogni comune e ogni provincia hanno un segretario titolare, funzionario dello Stato, il quale, nel rispetto delle direttive impartite dal sindaco o dal presidente della provincia, da cui dipende funzionalmente, dirige e coordina gli uffici e il personale, collabora all'attuazione delle deliberazioni del consiglio e della giunta.

2. L'ordinamento della carriera, i requisiti professionali, il trattamento economico, le attribuzioni dei segretari comunali e provinciali, nonché del personale degli enti locali sono disciplinati dalla legge e dai regolamenti dello Stato.

3. 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.

ART. 50.

(Responsabilità del segretario degli enti locali).

1. Su ogni deliberazione di competenza del consiglio e della giunta deve essere espresso il parere favorevole del segretario attestante la regolarità del procedimento amministrativo e l'assenza di vizi di legittimità; il parere è allegato alla deliberazione.

2. Il diniego del parere favorevole deve essere motivato con l'indicazione delle irregolarità e dei vizi di legittimità rilevati.

3. I segretari comunali e provinciali rispondono in via amministrativa e contabile dei pareri formulati.

CAPO XIII.

FINANZA E CONTABILITÀ

ART. 51.

(Finanza locale).

1. Le province e i comuni hanno autonomia finanziaria nelle forme e nei limiti stabiliti da leggi dello Stato.

2. Ai predetti enti sono attribuiti tributi propri e quote di tributi erariali in misura adeguata ad adempiere alle loro funzioni.

3. Province e comuni hanno un proprio demanio e patrimonio secondo le modalità stabilite con legge dello Stato.

ART. 52.

(Bilanci e programmazione finanziaria).

1. I comuni e le province deliberano entro il 31 ottobre 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.

ART. 53.

(Rendiconto generale).

1. I risultati della gestione sono dimostrati nel rendiconto generale, comprendente il conto del bilancio e il conto del patrimonio.

2. Al rendiconto è allegata una relazione illustrativa della giunta che esprime le valutazioni di efficacia dell'azione con-

dotta sulla base dei risultati conseguiti in rapporto ai programmi ed ai costi sostenuti.

3. Il rendiconto è deliberato dal consiglio entro il 30 giugno dell'anno successivo.

ART. 54.

(Revisione economico-finanziaria).

1. I consigli comunali e provinciali eleggono, con voto limitato a due componenti, 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 inadempienza, e sono rieleggibili per un sola volta.

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 XIV.

RESPONSABILITÀ

ART. 55.

*(Disposizioni in materia
di responsabilità).*

1. Per gli amministratori e per il personale degli enti locali si osservano le disposizioni vigenti in materia di responsabilità degli impiegati civili dello Stato.

2. Il tesoriere ed ogni altro agente contabile che abbia maneggio di pubblico denaro o sia incaricato della gestione dei beni degli enti locali, nonché coloro che si ingeriscano negli incarichi attribuiti a detti agenti devono rendere il conto della loro gestione e sono soggetti alla giurisdizione della Corte dei conti secondo le norme e le procedure previste dalle leggi vigenti.

3. I componenti dei comitati regionali di controllo sono personalmente e solidalmente responsabili nei confronti degli enti locali per i danni a questi arrecati con dolo o colpa grave nell'esercizio delle loro funzioni.

CAPO XV.

DISPOSIZIONI GENERALI
E TRANSITORIE

ART. 56.

(Divise e distintivi).

1. Per gli agenti comunali non si possono adottare divise e distintivi di foggia e di grado simili a quelli dell'Esercito, della Marina, dell'Aviazione e di altri corpi armati in servizio dello Stato.

ART. 57.

(Termine per l'adozione dello statuto).

1. I consigli comunali e provinciali deliberano lo statuto dell'ente entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge.

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

3. Presso il Ministero dell'interno è istituito l'ufficio per la raccolta e la conservazione degli statuti comunali e provinciali, che cura anche adeguate forme di pubblicità degli statuti stessi.

ART. 58.

(Revisione di consorzi e soppressione delle circoscrizioni).

1. Entro due anni dalla data di entrata in vigore della presente legge, i comuni e le province provvedono, anche in deroga ai limiti di durata eventualmente previsti dai relativi atti costitutivi, alla revisione dei consorzi e delle altre forme collaborative in atto, comunque costituiti, sopprimendoli o trasformandoli nelle forme di associazione previste dalla presente legge.

2. I finanziamenti di speciali forme di intervento disposti a favore dei consorzi dalla vigente legislazione statale e regionale, decorso il periodo di regime transitorio previsto dal comma 1, continuano ad essere erogati alle associazioni intercomunali nelle quali i consorzi sono trasformati.

3. Fino alla loro estinzione o trasformazione, si applicano ai consorzi le norme relative ai controlli previste dalla presente legge nei confronti delle associazioni intercomunali.

4. Le circoscrizioni istituite ai sensi della legge 8 aprile 1976, n. 278, incompatibili con il nuovo assetto dettato dall'articolo 13, si intendono soppresse alla

prima scadenza dei consigli comunali successiva alla data di entrata in vigore della presente legge.

ART. 59.

(Norme regionali in materia di organismi comprensoriali).

1. Entro due anni dalla data di entrata in vigore della presente legge e comunque anteriormente alla revisione delle circoscrizioni provinciali di cui all'articolo 18, le regioni adeguano la loro legislazione in materia di organismi comprensoriali e di forme associative fra enti locali ai principi della presente legge.

ART. 60.

(Riordino delle comunità montane).

1. Entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, le regioni dispongono il riordino delle comunità montane secondo i criteri di cui all'articolo 14, provvedendo anche alla regolamentazione dei rapporti esistenti e alla modalità e tempi di attuazione di detto riordino.

ART. 61.

(Riorganizzazione degli organi di controllo).

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

2. Il capo III del titolo V della legge 10 febbraio 1953, n. 62, e successive modificazioni, conserva efficacia fino a quando le regioni non avranno provveduto agli adempimenti previsti dal comma 1.

ART. 62.

(Abrogazione di norme).

1. Salvo quanto previsto dall'articolo 57, comma 2, è abrogata qualsiasi disposizione in contrasto con la presente legge.

2. 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 ai sensi del comma 1.