

SENATO DELLA REPUBBLICA

VI LEGISLATURA

(N. 1727)

DISEGNO DI LEGGE

presentato dal **Ministro dell'Interno**

(TAVIANI)

di concerto col **Ministro di Grazia e Giustizia**

(ZAGARI)

e col **Ministro delle Finanze**

(TANASSI)

NELLA SEDUTA DEL 24 LUGLIO 1974

Competenza degli organi degli enti locali e semplificazione dei controlli sugli atti relativi

ONOREVOLI SENATORI. — Con il presente disegno di legge il Governo avvia concretamente la revisione della vigente legge comunale e provinciale per valorizzare più adeguatamente l'autonomia dei Comuni e delle Province secondo i principi affermati dalla Costituzione, tenendo conto del nuovo contesto derivante dalla completa attuazione dell'ordinamento regionale e in aderenza alle esigenze di efficienza e speditezza dell'azione amministrativa locale, che sono molto avvertite in relazione alla rilevante importanza dei loro compiti.

Peraltro, anzichè procedere alla emanazione di un nuovo e voluminoso testo unico della legge comunale e provinciale, che avrebbe appesantito notevolmente la discussione della vasta e complessa materia, si è

preferito seguire la via della riforma — con separati provvedimenti — di alcuni aspetti importanti per la funzionalità degli enti locali, sui quali con maggiore rapidità può concentrarsi l'esame del Parlamento.

Tra gli altri disegni di legge in fase di definitiva elaborazione vi è quello, importantissimo e improcrastinabile, riguardante la riforma della finanza locale che il Governo intende sottoporre al più presto al Parlamento unitamente a quello sull'acceleramento delle procedure espropriative per le opere di competenza degli enti locali.

In questo quadro va situato il presente disegno di legge che riordina le competenze degli organi e semplifica i controlli sugli atti degli enti locali, modificando notevolmente il sistema dei controlli sugli atti dei Comuni

e delle Province instaurato con la legge 10 febbraio 1953, n. 62.

Sono ben note le critiche che, anche indipendentemente dalle più vaste aspirazioni di riforma della legge comunale e provinciale, vengono mosse da più parti al predetto sistema di controlli: esso non solo non sarebbe conforme al principio costituzionale di autonomia dei Comuni e delle Province, ma contrasterebbe altresì con le esigenze di speditezza dell'azione amministrativa degli enti stessi.

Ma, a ben vedere, accanto al problema della semplificazione dei controlli, un altro di grande rilievo, ad avviso inscindibilmente connesso, si pone per la vita degli enti locali territoriali: quello della ripartizione delle competenze tra gli organi degli enti locali e, in particolare, dei Comuni.

L'attuale sistema in realtà detta una disciplina uniforme per tutti i Comuni non sempre tenendo conto delle loro differenti caratteristiche ed esigenze.

Molto diverse infatti sono le esigenze organizzative e di operatività amministrativa e tecnica rispettivamente dei grandi, dei medi e dei piccoli Comuni. Per superare tale inconveniente e riqualificare adeguatamente le competenze dei singoli organi si è ritenuto che la soluzione più valida sia quella di lasciare all'ente stesso un'ampia e autonoma potestà regolamentare per quanto concerne le modalità di funzionamento dei propri organi e la distribuzione delle competenze tra gli organi stessi in aderenza alle proprie effettive esigenze.

Viene pertanto dato spazio all'autonomia degli enti interessati sia con l'accennata attribuzione di poteri regolamentari per la loro organizzazione avente rilevanza esterna, sia con l'introduzione dell'istituto dell'autocontrollo degli atti non riservati alla competenza del Consiglio.

Ne risulterà più spedita l'azione amministrativa degli enti stessi e notevolmente accelerata la loro attività corrente.

Solo alcune più importanti deliberazioni restano per legge riservate inderogabilmente al Consiglio comunale: bilanci, tributi, piani regolatori, regolamenti, piante organiche, trattamento economico del personale;

a questi è da aggiungere l'istituzione e il funzionamento dei Consigli di quartiere, dei quali per la prima volta viene fatta menzione in una legge statale e la cui previsione entra così formalmente nel sistema organizzativo dei maggiori Comuni.

Per gli altri atti la distribuzione delle competenze tra gli organi del Comune è fatta, come si è detto, dall'ente stesso con proprio autonomo regolamento.

Peraltro la legge ha considerato che alcuni provvedimenti rimessi alla Giunta o al Sindaco possono, in concreto, assumere notevole rilevanza politica.

Per tali atti si è voluto consentire che il relativo esame possa essere deferito all'organo più rappresentativo del Comune, cioè al Consiglio comunale.

In sintesi, il sistema configurato dal disegno di legge risulta come appresso indicato.

Tutti gli atti adottati dalla Giunta e dal Sindaco devono essere comunicati ad una Commissione di vigilanza eletta dal Consiglio comunale nel proprio seno in rappresentanza proporzionale del Consiglio stesso.

La Commissione di vigilanza può, entro brevissimo termine, chiedere che gli atti siano devoluti al Consiglio comunale. Nel caso che non ne venga deferito l'esame al Consiglio comunale ovvero che questo, investito dell'esame degli atti, lasci trascorrere trenta giorni senza adottare alcun provvedimento, gli atti emanati dalla Giunta o dal Sindaco diventano definitivi.

Il Consiglio comunale può annullare, revocare o modificare in tutto o in parte gli atti deferiti al suo riesame.

Viene dunque sostituito l'autocontrollo del Comune stesso (con la possibilità di entrare nel merito delle questioni e non solo con poteri di controllo di mera legittimità) ai pedissequi controlli esterni, che costituiscono oggi un appesantimento per l'attività corrente del Comune.

Da ciò non deriverà tuttavia sostanzialmente una menomazione dei poteri di controllo spettanti alle Regioni nei confronti dei Comuni.

Infatti il controllo degli appositi Comitati regionali resta fermo per le deliberazioni assunte dai Consigli comunali sugli atti più im-

portanti per la loro natura. Inoltre il controllo stesso è mantenuto per alcuni atti di maggiore rilevanza, a garanzia degli interessi generali o per peculiari profili di legittimità (contrazione di mutui — fino a quando questi saranno consentiti — alienazioni, contratti di durata pluriennale, nomine, promozioni) anche se questi siano adottati dalla Giunta o dal Sindaco. Infine va osservato che, poichè il regolamento che ridistribuisce le competenze deve passare al vaglio del Comitato regionale di controllo, questo (e per esso la Regione) ha la possibilità di condizionare la prevista articolazione di competenze in relazione alle esigenze di controllo esterno ritenute indeclinabili.

È prevista anche (analogamente a quanto di recente attuato nell'organizzazione statale) la possibilità del decentramento funzionale al segretario comunale e ai più elevati funzionari del Comune di alcuni atti che attualmente sono di competenza del Sindaco e degli assessori, salva la possibilità di avocazione e di revoca entro breve termine, da parte degli organi rappresentativi dell'ente, degli atti adottati dai funzionari.

La prevista disciplina potrà estendersi alle Province.

In particolare l'articolo 1 del disegno di legge rimette alla potestà regolamentare degli enti la ripartizione delle competenze tra Consiglio, Giunta e Sindaco, nonchè la disciplina del funzionamento di tali organi.

Con lo stesso articolo 1, inoltre, si consente ai Consigli comunali di conferire ai massimi organi burocratici dell'ente attribuzioni di rilevanza esterna, attuando in tal modo, come si è detto, un decentramento funzionale la cui esigenza è particolarmente avvertita nei grandi Comuni metropolitani.

L'articolo 2 elenca le deliberazioni per le quali viene tenuta ferma la competenza esclusiva del Consiglio comunale.

Per quanto riguarda poi il controllo sugli atti (articoli 3-6) occorre distinguere tre categorie di provvedimenti: quelli adottati dalla Giunta e dal Sindaco, quelli emanati dagli organi burocratici e le deliberazioni del Consiglio.

I primi, come già esposto nelle linee generali, devono essere comunicati entro cin-

que giorni alla predetta Commissione di vigilanza, la quale nel termine di dieci giorni dalla loro adozione può chiederne il riesame da parte del Consiglio comunale.

Questo deve essere convocato entro cinque giorni dalla richiesta; in difetto di tempestiva convocazione gli atti si intendono decaduti (articolo 4) (ciò per evitare eventuali manovre elusive e dilatorie da parte degli amministratori).

Gli atti stessi, invece — come si è detto — diventano definitivi se la Commissione di vigilanza non avanza richiesta di esame o se siano decorsi trenta giorni dall'emanazione dell'atto senza che il Consiglio comunale abbia adottato alcun provvedimento (articolo 6); non si verificherà pertanto più l'inconveniente di atti la cui sorte definitiva resta pendente a tempo indeterminato.

Gli atti emanati dagli organi burocratici devono essere comunicati entro 5 giorni al Sindaco, il quale (o l'assessore delegato) può revocarli nel termine di 20 giorni dalla loro emanazione: decorso tale termine, gli atti stessi diventano definitivi (articolo 5).

Per gli atti che restano per loro natura di competenza del Consiglio comunale nonchè per quelli indicati nell'articolo 3 sono mantenuti i controlli degli appositi Comitati regionali, previsti dagli articoli 59 e 60 della legge 10 febbraio 1953, n. 62.

Sono soppressi (articolo 3) tutti gli altri controlli sugli atti dei Comuni previsti da qualsiasi altra legge, ad eccezione dei controlli sulle deliberazioni in materia di tributi locali e, in via transitoria, dell'autorizzazione ministeriale per la contrazione di mutui a pareggio dei bilanci deficitari.

Gli atti emanati dalla Giunta, dal Sindaco e dagli organi burocratici diventano esecutivi quando sono scaduti i termini per il loro riesame e dopo otto giorni dalla pubblicazione (limitatamente a quegli atti per cui essa è prevista).

Le deliberazioni dei Consigli comunali diventano esecutive dopo la pubblicazione, salvo, per quelle sottoposte a controllo, l'osservanza delle disposizioni della legge n. 62 del 1953.

In ogni caso l'organo che ha adottato l'atto può disporre, sotto la propria responsa-

bilità, che l'atto stesso sia immediatamente esecutivo.

Con l'articolo 7 del disegno di legge le norme dettate per i Comuni dagli articoli precedenti vengono pressochè integralmente estese alle Province.

L'articolo 8 infine contiene una norma transitoria intesa a chiarire che l'applicazione delle nuove disposizioni sulla ripartizione delle competenze tra gli organi dei Comuni e delle Province resta subordinata all'entrata in vigore dei regolamenti previsti

dall'articolo 1; nelle more continuano ad applicarsi le disposizioni della legge comunale e provinciale.

L'esposta riforma dei controlli sui Comuni e sulle Province, ispirata alle accennate esigenze di speditezza e di semplificazione corrisponde alle principali aspettative degli amministratori locali, quali sono venute configurandosi nei vari convegni tenuti sull'argomento, e concorrerà non poco ad eliminare i motivi di frizione in alcuni casi delineatisi tra gli organi di controllo e gli enti locali.

DISEGNO DI LEGGE**Art. 1.**

I Comuni, con regolamento adottato a maggioranza di tre quinti dei consiglieri assegnati, determinano la ripartizione delle competenze tra il Consiglio, la Giunta ed il Sindaco, nonchè le attribuzioni di rilevanza esterna dei segretari comunali e dei funzionari preposti a vasti settori di amministrazione, secondo i principi sanciti dall'articolo 97 della Costituzione, e tenendo anche presente, per i segretari generali dei Comuni delle classi prima e seconda, i criteri informativi degli articoli 8 e 9 del decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1972, n. 748.

Restano ferme le competenze del Sindaco quale ufficiale di Governo.

Con lo stesso regolamento sono, altresì, disciplinate le modalità di funzionamento degli organi.

Art. 2.

Spetta esclusivamente al Consiglio comunale deliberare:

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

2) il bilancio preventivo e il conto consuntivo dell'esercizio;

3) i tributi propri del Comune;

4) i piani regolatori e i programmi di fabbricazione;

5) i regolamenti, le piante organiche e il trattamento economico del personale, nonchè tutti gli altri regolamenti comunali e quelli delle istituzioni che appartengono al Comune;

6) l'istituzione e il funzionamento dei Consigli di quartiere, aventi funzioni consultive e di promozione.

Art. 3.

Sono sottoposte a controllo, secondo le disposizioni di cui agli articoli 59 e 60 della legge 10 febbraio 1953, n. 62, le deliberazioni dei Comuni indicati nell'articolo 2, nonchè gli atti concernenti:

- 1) la contrazione di mutui;
- 2) l'alienazione di beni immobili e di titoli mobiliari;
- 3) i contratti che impegnano l'ente per più esercizi finanziari;
- 4) le nomine e le promozioni di personale.

Sono abrogati tutti gli altri controlli sugli atti dei Comuni, da qualunque disposizione di legge previsti, fatta salva, fino a quando non sarà diversamente disposto, l'autorizzazione ministeriale per la contrazione dei mutui a pareggio dei bilanci deficitari.

Restano fermi inoltre i controlli previsti dalle vigenti norme per le deliberazioni adottate in materia di tributi locali.

Art. 4.

Tutti gli atti adottati dalla Giunta comunale e dal Sindaco devono essere comunicati entro cinque giorni, a pena di decadenza, ad una Commissione di vigilanza eletta dal Consiglio comunale, nel suo seno, in rappresentanza proporzionale del Consiglio stesso.

Non possono fare parte della Commissione il Sindaco e gli assessori.

Il numero dei componenti la Commissione è stabilito dal regolamento comunale. In mancanza di disposizione regolamentare al riguardo il numero dei componenti è: di tre per i Comuni con popolazione fino a 10.000 abitanti; di cinque per quelli con popolazione fino a 65.000 abitanti e di sette per quelli con popolazione superiore.

La Commissione di vigilanza, entro dieci giorni dall'adozione degli atti da parte della Giunta e del Sindaco, può chiedere, a mag-

gioranza, che gli atti stessi siano devoluti al riesame del Consiglio comunale. La richiesta può essere fatta anche, nello stesso termine, da un quinto dei consiglieri comunali.

Il Consiglio comunale deve essere convocato entro cinque giorni dalla richiesta; in difetto, scaduto il termine suddetto, gli atti si intendono decaduti.

Il Consiglio comunale può annullare, revocare o modificare, in tutto e in parte, gli atti devoluti al suo riesame, entro trenta giorni dalla loro adozione.

Art. 5.

Il Sindaco o gli assessori da lui delegati, nel rispettivo settore di amministrazione, possono avocare a sè l'emanazione di singoli atti di competenza degli organi burocratici del Comune.

Gli atti adottati dagli organi suddetti devono essere comunicati entro cinque giorni al Sindaco o all'assessore delegato al ramo di servizio, i quali possono revocarli nel termine di 20 giorni dalla loro emanazione.

Art. 6.

Gli atti emanati dalla Giunta municipale e dal Sindaco divengono definitivi quando sia trascorso il termine previsto al terzo comma del precedente articolo 4 senza che sia stata avanzata richiesta di riesame e, in caso contrario, quando siano trascorsi trenta giorni dall'emanazione dell'atto senza che il Consiglio comunale abbia adottato alcun provvedimento.

Gli atti emanati dagli organi burocratici del Comune divengono definitivi quando sia trascorso il termine previsto nel secondo comma dell'articolo 5.

Gli atti suddetti diventano esecutivi dopo decorsi i termini di cui ai precedenti commi e dopo otto giorni dalla pubblicazione per quegli atti per cui essa è prevista.

Tuttavia, l'organo che ha adottato l'atto può disporre, sotto la propria responsabilità, che l'atto sia immediatamente esecutivo.

Le deliberazioni dei Consigli comunali diventano esecutive dopo la pubblicazione per la durata di quindici giorni all'Albo pretorio, fatte salve le disposizioni di cui agli articoli 59 e 60 della legge 10 febbraio 1953, n. 62, per quelle soggette a controllo.

Art. 7.

Le norme della presente legge, fatta eccezione per le previsioni contenute ai numeri 4 e 6 dell'articolo 2, si applicano anche alle Province intendendosi sostituiti al Consiglio comunale, alla Giunta municipale e al Sindaco rispettivamente il Consiglio provinciale, la Giunta provinciale e il suo Presidente.

Art. 8.

Fino a quando non entreranno in vigore i regolamenti di cui all'articolo 1, la ripartizione di attribuzioni tra gli organi dei Comuni e delle Province resta regolata dal testo unico approvato con regio decreto 4 febbraio 1915, n. 148, e dalle altre norme vigenti.

Art. 9.

La presente legge entra in vigore il trentesimo giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*.