

Osservatorio legislativo interregionale

Considerazioni in merito all'attuazione della legge 8 giugno 1990, n. 142 concernente "Ordinamento delle autonomie locali" nelle regioni a statuto speciale

dott.ssa Gianna Morandi  
Consiglio della Provincia autonoma di  
Trento

Roma, 10 - 11 ottobre 1991

L'articolo 1, 2° comma della legge 8 giugno 1990, n. 142, concernente "Ordinamento delle autonomie locali" espressamente statuisce che "Le disposizioni della presente legge non si applicano alle regioni a statuto speciale e alle province autonome di Trento e di Bolzano se incompatibili con le attribuzioni previste dagli statuti e dalle relative norme di attuazione".

Per quanto concerne le competenze delle regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e di Bolzano in materia di ordinamento locale, preme rilevare quanto segue: l'art. 15 dello statuto della regione Sicilia attribuisce alla regione competenza legislativa esclusiva e l'esecuzione diretta in riferimento alle circoscrizioni, all'ordinamento e al controllo sugli enti locali". Alla regione Trentino-Alto Adige e Friuli-Venezia Giulia i rispettivi statuti (art. 5) riconoscono potestà legislativa concorrente in tema di ordinamento comunale. I rimanenti statuti speciali non includono, fra i settori attribuiti alla competenza regionale, questa materia; ma orientamenti recenti recepiti da un progetto di legge costituzionale, attualmente all'esame del Parlamento, prefigurano una estensione alla Valle d'Aosta e alla Sardegna di una potestà legislativa primaria in materia di ordinamento degli enti locali e relative circoscrizioni.

Tutte le regioni speciali possono, con proprie leggi, sentite le popolazioni interessate, istituire nuovi comuni e modificare le loro circoscrizioni e denominazioni (art. 42 Sta. V.d.A.; art. 7 Sta. T.A.A.; art. 45 Sta. Sar.; art. 7 F.V.G.) ed in materia di circoscrizioni comunali esse sono titolari (fatto salvo il caso del Friuli-Venezia Giulia, che in questa materia dispone di competenza concorrente, ai sensi dell'art. 5 Sta.) di potestà normativa esclusiva (art. 2 Sta. V.d.A.; art. 4 Sta. T.A.A.; art. 3 Sta. Sar.).

Rimane ferma anche nelle regioni ad autonomia differenziata la riserva dello stato della materia relativa alle circoscrizioni delle

province. E' peraltro da segnalare - a parte la già accennata peculiarità della situazione siciliana - la competenza riconosciuta alla Sardegna, abilitata a modificare con propria legge le circoscrizioni e le funzioni provinciali in conformità alla volontà delle popolazioni interessate, espressa mediante referendum (art. 43 Sta.).

Potestà legislativa concorrente è attribuita in materia di controllo sugli atti degli enti locali a Valle d'Aosta (art. 43, 1° comma Sta.), Sardegna (art. 46 Sta.), Friuli-Venezia Giulia (art. 5 Sta.). Una situazione del tutto peculiare contraddistingue l'ordinamento trentino ove rientra nelle competenze delle giunte provinciali di Trento e di Bolzano esercitare la vigilanza e la tutela sugli atti degli enti locali (art. 54 Sta.).

Quanto ai controlli sugli organi merita segnalare la situazione della Valle d'Aosta, cui lo statuto attribuisce potestà amministrativa in materia di scioglimento dei consigli dei comuni e degli altri enti locali (art. 43, comma 2 Sta.).

Alla regione Trentino-Alto Adige è attribuita la competenza a stabilire i principi generali in materia di ordinamento del personale dei comuni (principi nell'ambito dei quali i comuni stessi possono disciplinare la materia con propri regolamenti: art. 65 Sta.).

In questo quadro l'intervento di una nuova normativa generale sulle autonomie locali pone inevitabilmente complessi problemi nell'applicazione ai vari ordinamenti delle regioni a statuto speciale. Ad esigenze di armonizzazione il legislatore ha fatto esplicito riferimento in relazione alla Valle d'Aosta, per la quale l'art. 62 della legge 142/90 prevede una delega al governo per l'emanazione di decreti aventi valore di legge ordinaria appunto per "armonizzare le disposizioni della legge 142/90 con l'ordinamento della regione medesima, tenendo conto delle particolari condizioni di autonomia

attribuite alla regione. Le norme delegate dovranno essere emanate secondo il procedimento disciplinato dall'art. 3, legge 5 agosto 1981, n. 453, su proposta di una commissione paritetica (formata da tre rappresentanti del governo e da tre rappresentanti della regione) e sentita la commissione parlamentare per le questioni regionali.

Scendendo ad un'analisi dei disegni di legge predisposti dalle regioni ad autonomia speciale in attuazione della legge 142/90, si possono effettuare le seguenti considerazioni.

La regione Trentino-Alto Adige ha predisposto il disegno di legge n. 72 concernente "Nuovo ordinamento dei comuni della regione Trentino-Alto Adige" approvato dalla giunta regionale in data 7 giugno 1991, attualmente all'esame della competente commissione consiliare.

Nella regione Friuli-Venezia Giulia la giunta regionale in data 24 giugno 1991 ha presentato il disegno di legge n. 317 concernente "Norme regionali in materia di funzioni di controllo e di amministrazione attiva nei confronti degli enti locali e delle unità sanitarie locali, nonché norme in materia di ordinamento dell'amministrazione regionale". Il suddetto disegno di legge approvato dal consiglio regionale in data 25 luglio 1991 ha ottenuto in data 6 settembre c.a. il visto governativo.

Per quanto riguarda la regione Sicilia, nel corso della X legislatura che si è da pochi mesi conclusa, l'assemblea regionale siciliana ha approvato in data 16 aprile 1991 la legge concernente "Nuove norme per il controllo sugli atti dei comuni, delle province e degli altri enti locali della regione siciliana. Norme in materia di ineleggibilità a deputato regionale". Il commissario dello stato in sede di controllo della suddetta legge ha in particolare impugnato: l'art. 30, 2° comma in quanto non prevede che la sezione centrale e le sezioni provinciali di controllo siano integrate da un esperto in materia

sanitaria di designazione regionale e da un rappresentante del ministero del tesoro, qualora si proceda al controllo sugli atti delle unità sanitarie locali, secondo quanto previsto dall'art. 49 della legge 833/1978, come modificato dall'art. 13 della legge 26 aprile 1982, n. 181; le conseguenti abrogazioni disposte dall'art. 31, lettere e) e g) per violazione delle suaccennate disposizioni statali, in connessione con gli artt. 119 e 130 della costituzione ed in relazione ai limiti posti dagli artt. 14 e 17 dello Statuto speciale. Nel corso dell'XI legislatura, appena iniziata sono stati presentati due disegni di legge, rispettivamente, n. 3 di data 25 luglio 1991, di iniziativa dei deputati Cristaldi, Bono ed altri, concernente "Nuovo ordinamento dei comuni e delle province in Sicilia" che peraltro, si discosta in più punti dalla legge 142/90 e n. 9 di data 8 agosto 1991 d'iniziativa dei deputati Parisi, Libertini ed altri, concernente "Nuove norme in materia di ordinamento delle autonomie locali nella regione siciliana".

Per quanto concerne la regione Valle d'Aosta è stato predisposto dalla II commissione consiliare un disegno di legge avente per oggetto "Disciplina dei controlli sugli atti degli enti locali" risultante dalla fusione di due precedenti disegni di legge, approvato dal Consiglio regionale in data 4 ottobre 1991.

Nella regione Sardegna, in data 16 luglio 1991, la giunta regionale ha presentato, su proposta dell'assessore agli enti locali, finanze ed urbanistica, il disegno di legge n. 235 concernente "Nuove norme sui controlli regionali sugli atti dei comuni e province".

Scendendo ad un'analisi dei contenuti dei disegni di legge sopracitati si possono effettuare i seguenti rilievi.

Il disegno di legge n. 72 concernente "Nuovo ordinamento dei comuni della regione Trentino-Alto Adige" di iniziativa della giunta regionale e il disegno di legge n. 9 presentato in Sicilia nel corso dell'XI legislatura su iniziativa dei deputati Parisi, Albertini ed

altri concernente "Nuove norme in materia di ordinamento delle autonomie locali nella regione siciliana" riprendono in modo alquanto pedissequo i principi contenuti nella legge 142/90 salvo alcuni specifici adattamenti alle rispettive realtà autonomistiche locali.

Per quanto concerne la disciplina proposta dalle altre regioni ad autonomia speciale, trattasi di disegni di legge che riguardano più specificatamente la disciplina dei controlli sugli atti degli enti locali (la Sardegna ha presentato il disegno di legge n. 235 di data 16 luglio 1991 concernente "Nuove norme sui controlli regionali sugli atti di comuni e province"; la Valle d'Aosta ha presentato il disegno di legge "Disciplina dei controlli sugli atti degli enti locali" predisposto dalla II commissione consiliare, risultante dalla fusione del disegno di legge n. 247 e del disegno di legge n. 281).

I capisaldi della riforma dell'ordinamento comunale possono essere così indicati:

- 1) per quanto riguarda la regione Trentino-Alto Adige, trattasi di una legge di principi destinati ad essere attuati in maniera differenziata: direttamente con legge regionale di attuazione e di organizzazione, con leggi speciali delle due province autonome e attraverso la nuova fonte normativa costituita dagli statuti dei comuni (art. 1 d.d.l. della regione Trentino-Alto Adige);
- 2) l'autonomia delle collettività locali è riconosciuta come "innata" attuando in pieno lo spirito e la lettera dell'art. 5 della costituzione. Ciò significa che i comuni, da momenti di articolazione dello stato, della regione e delle due province autonome e da strumenti della loro amministrazione indiretta, diventano entità dotate di propri poteri di autogoverno e di auto-organizzazione, garantiti e tutelati dalla legge nei confronti dello Stato, della regione e delle province autonome (art. 2 d.d.l. della regione Trentino-Alto Adige);

- 3) l'autonomia statutaria quale potestà di auto-organizzazione costituisce il nucleo centrale della riforma. Lo statuto stabilisce nell'ambito dei principi fissati dalla legge, le norme fondamentali per l'organizzazione dell'ente; vengono così determinate le attribuzioni degli organi, l'ordinamento degli uffici e dei servizi pubblici, le forme della collaborazione con altri enti locali, della partecipazione popolare, del decentramento, dell'accesso dei cittadini all'informazione ed ai procedimenti amministrativi (art. 3 d.d.l. della regione Trentino-Alto Adige; art. 2 d.d.l. della regione Sicilia);
- 4) introduzione della mozione di sfiducia costruttiva, accanto ad una diversa procedura per la nomina del Sindaco e della Giunta Comunale sulla base di un documento programmatico quali strumenti di chiarezza dell'azione politica e di stabilità dell'esecutivo (art. 11 d.d.l. della regione Trentino-Alto Adige; art. 10 d.d.l. della regione Sicilia);
- 5) definizione dei ruoli del consiglio e della giunta comunale attribuendo al consiglio una funzione di indirizzo e di controllo politico - amministrativo e alla giunta una funzione spiccatamente esecutiva degli indirizzi programmatici adottati dal consiglio (artt. 13 e 14 d.d.l. della regione Trentino-Alto Adige; art. 10 d.d.l. della regione Sicilia);
- 6) nel titolo terzo relativo a patrimonio e finanze, sono dettate nuove disposizioni tendenti a modificare l'attuale impostazione, attribuendo rilievo al bilancio di previsione e alla sua gestione, introducendo un nuovo sistema di revisione contabile e affidando il ruolo di revisore dei conti a figure estremamente preparate da un punto di vista professionale (artt. 31 - 37 d.d.l. della regione Trentino-Alto Adige; art. 15 d.d.l. della regione Sicilia);
- 7) sono previste diverse figure di forme collaborative fra comuni, che

- cercano di superare il vecchio concetto di consorzio monofunzionale; in presenza di un rilevante numero di comuni di modeste dimensioni demografiche si cerca di creare attraverso la costituzione di Unioni di comuni un reticolo di nuove entità che siano in grado di gestire in maniera efficace e moderna le funzioni e i servizi di competenza comunale; per incentivare il ricorso a tale figura istituzionale che può avere i propri amministratori eletti direttamente dal corpo elettorale (art. 42, comma 3 d.d.l. della regione Trentino-Alto Adige; art. 8 d.d.l. della regione Sicilia) sono previsti opportuni interventi finanziari a carico del bilancio regionale;
- 8) la durata dell'Unione è quindicennale e non deve necessariamente concludersi con la fusione dei comuni; la mancata fusione fa cessare i contributi regionali che verranno erogati per i primi dieci anni di vita dell'Unione (art. 42 d.d.l. della regione Trentino-Alto Adige; la disciplina si discosta dalla previsione contenuta nell'art. 26 della legge 142/90 secondo cui entro dieci anni dalla costituzione dell'Unione deve procedersi alla fusione e qualora non si pervenga alla fusione, l'Unione è sciolta);
- 9) viene dettata una normativa di principio circa la disciplina delle forme di gestione dei servizi pubblici locali, mediante il ricorso ad aziende speciali dotate di personalità giuridica propria ed il ricorso ad istituzioni, organismi che non hanno personalità giuridica, né statuto, ma sono dotati di autonomia gestionale; in sostanza si tratta di un "Consiglio" destinato a gestire le molteplici iniziative in campo "sociale" e culturale". Le biblioteche, i musei, i servizi sociali, i servizi nel campo dell'assistenza e della beneficenza, possono essere organizzati in istituzioni nell'ambito dell'ente locale, costituendo altrettanti organismi strumentali del comune (art. 45 d.d.l. della regione Trentino-Alto Adige);



- 10) norme di principio sugli istituti di partecipazione e sul procedimento amministrativo con possibilità di forme di referendum consultivo (artt. da 46 a 50 d.d.l. della regione Trentino-Alto Adige; art. 3 d.d.l. della regione Sicilia che ha già peraltro un'apposita normativa la L.R. 30 aprile 1991, n. 10 concernente "Disposizioni per i procedimenti amministrativi e il diritto di accesso"); lo statuto può prevedere la figura del difensore civico (art. 19 d.d.l. della regione Trentino-Alto Adige);
- 11) modifica dell'attuale regime dei controlli, con soppressione del controllo di merito; l'introduzione di un controllo da attivarsi da parte di almeno un terzo dei consiglieri in carica (art. 51 d.d.l. della regione Trentino-Alto Adige) con riferimento alle deliberazioni assunte dalla giunta comunale e riguardanti determinate materie (acquisti, alienazioni, appalti, contributi, indennità; assunzioni e stato giuridico del personale e trattamento economico); l'art. 13 del d.d.l. della regione Sicilia discostandosi dalla normativa nazionale e dalle previsioni contenute nei disegni di legge delle altre regioni a statuto speciale, sottopone le suddette deliberazioni, di competenza della giunta provinciale e comunale, al controllo preventivo di legittimità, non in via eventuale. E' prevista una forma di controllo "volontario" su iniziativa di ciascuna giunta comunale; tutti gli atti adottati dal consiglio comunale che hanno una particolare rilevanza e natura di indirizzo vengono assoggettati al controllo preventivo necessario di legittimità (artt. 51, 52, 53 d.d.l. della regione Trentino-Alto Adige; art. 13 d.d.l. della regione Sicilia).

Dal raffronto con i disegni di legge predisposti dalle altre regioni ad autonomia speciale emerge che costituisce principio comune, l'eliminazione del controllo di merito e la suddivisione del controllo preventivo di legittimità in controllo necessario ed in controllo

eventuale su richiesta (artt. 28 e 29 della legge della regione Friuli-Venezia Giulia; art. 17 d.d.l. della regione Valle d'Aosta; art. 17 d.d.l. della regione Sardegna, art. 13 d.d.l. della regione Sicilia). L'art. 20 del d.d.l. della regione Sardegna contempla il cd. controllo successivo ed eventuale di legittimità in relazione alle deliberazioni riguardanti i programmi, le convenzioni tra comuni, nomine, ecc. da attivarsi su richiesta dei comitati. In tutti i disegni di legge è recepito il principio che il controllo di legittimità comporta la verifica della conformità dell'atto alle norme vigenti nonché alle norme statutarie dell'ente, esclusa ogni diversa valutazione dell'interesse pubblico perseguito, mentre 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 giustificativi allegati alle stesse.

Anche per quanto concerne i cd. controlli sostitutivi è prevista una disciplina omogenea, atteso che i disegni di legge contengono la previsione che l'organo di controllo delibera l'invio di un commissario per il compimento di atti obbligatori per legge (statuto o regolamento) qualora da un ente sia stata omessa o ritardata l'adozione dell'atto medesimo (art. 56 d.d.l. regione Trentino - Alto Adige, art. 50 legge regione Friuli - Venezia Giulia, art. 26 d.d.l. regione Sardegna, art. 12 d.d.l. regione Sicilia, art. 28 d.d.l. regione Valle d'Aosta).

Per quanto riguarda la composizione degli organi di controllo viene uniformemente affermato il principio, contenuto nell'art. 42 della legge 142/90 afferente alla composizione del comitato regionale di controllo, della capacità tecnico-professionale, dei

componenti, temperata, peraltro, dall'affermazione della nomina di membri che abbiano ricoperto la carica di sindaco o di Presidente di provincia o consigliere regionale o parlamentare per almeno cinque anni (art. 11 legge della regione Friuli-Venezia Giulia con riferimento ai comitati regionali di controllo; art. 3 d.d.l. della regione Sardegna con riferimento ai comitati di controllo; art. 4 d.d.l. della regione Valle d'Aosta con riferimento alla commissione regionale di controllo; art. 12 d.d.l. della regione Sardegna).

CONSIGLIO DELLA PROVINCIA  
AUTONOMA DI TRENTO

L'ATTUAZIONE DELLA LEGGE 8 GIUGNO 1990, N. 142 CONCERNENTE "NUOVO  
ORDINAMENTO DELLE AUTONOMIE LOCALI" NELLE REGIONI A STATUTO SPECIALE

a cura della dott.ssa Gianna Morandi  
funzionario del Servizio legislativo del  
Consiglio della Provincia autonoma di Trento  
Trento, 26 settembre 1991

I N D I C E

|  |   |         |
|--|---|---------|
| <b>Attuazione della legge 8 giugno 1990, n. 142 concernente "Ordinamento delle autonomie locali" nelle regioni ad autonomia speciale</b> |   |         |
|  |   | pag. 1  |
| 1.   | <b>Norme degli statuti speciali relative alla materia dell'ordinamento delle autonomie locali</b>   | pag. 2  |
| 1.1.   | Norme in materia di ordinamento degli enti locali   | pag. 2  |
| 1.2.   | Controlli regionali sugli atti dei Comuni. Controllo di legittimità e di merito in Sicilia, in Sardegna, nel Friuli-Venezia Giulia, nella Valle d'Aosta e nel Trentino-Alto Adige | pag. 4  |
| 1.3.   | Il controllo sostitutivo ed il controllo sugli organi   | pag. 9  |
| 1.4.   | L'armonizzazione delle nuove norme con gli adempimenti speciali: la Valle d'Aosta   | pag. 12 |
| 2.   | <b>L'ordinamento dei comuni nella regione Trentino-Alto Adige</b>   | pag. 12 |
| 2.1.   | La disciplina normativa vigente   | pag. 12 |
| 3.   | <b>La disciplina del disegno di legge concernente "Nuovo ordinamento dei comuni della regione Trentino-Alto Adige"</b>  | pag. 13 |
| 3.1.   | Incidenza della nuova normativa sulla disciplina attualmente vigente  | pag. 13 |
| 3.2.   | Analisi dei principi fondamentali   | pag. 14 |
| 3.3.   | Attribuzioni del Consiglio comunale, della giunta, del sindaco  | pag. 16 |
| 3.4.   | Organizzazione degli uffici e del personale   | pag. 19 |
| 3.5.   | Responsabilità del segretario comunale e dei dirigenti delle strutture  | pag. 20 |
| 3.6.   | L'estensione ad amministratori e personale degli enti locali della responsabilità dei dipendenti dello Stato  | pag. 22 |

|        |  |         |
|--------|--|---------|
| 3.7.   | Istituti di partecipazione   | pag. 23 |
| 3.8.   | Il controllo   | pag. 26 |
| 3.8.A) | Il controllo sugli atti di giunta su richiesta dei consiglieri         | pag. 27 |
| 3.8.B) | Il controllo su iniziativa della giunta                                | pag. 27 |
| 3.8.C) | Modalità di controllo  | pag. 28 |
| 3.9.   | Il controllo sugli organi  | pag. 29 |
| 3.9.1. | I casi di scioglimento del Consiglio                                   | pag. 29 |
| 3.10.  | Forme associative e di cooperazione                                    | pag. 31 |
| 3.11.  | Servizi  | pag. 38 |
| 4.     | Bilancio e conto consuntivo  | pag. 41 |
| 4.1.   | Principi fondamentali  | pag. 41 |
| 4.2.   | Revisori dei conti   | pag. 42 |
| 5.     | Norme transitorie  | pag. 43 |
| 5.1.   | Termine per l'adozione dello statuto                                   | pag. 43 |
| 5.2.   | Regolamento di esecuzione  | pag. 43 |
| 6.     | Attuazione della legge 142/90 nella regione Friuli-Venezia Giulia      | pag. 45 |
| 6.1.   | Elenco dei disegni di legge presentati e loro contenuti                | pag. 45 |
| 6.2.   | Organi di controllo  | pag. 46 |
| 6.3.   | Tipologia dei controlli  | pag. 48 |
| 6.4.   | Controllo sostitutivo  | pag. 50 |
| 6.5.   | Norme in materia di controllo e vigilanza sulle unità sanitarie locali | pag. 50 |

|           |   |                |
|-----------|---|----------------|
| <b>7.</b> | <b>Attuazione della legge 142/90 nella regione Sicilia</b>                            | <b>pag. 53</b> |
| 7.1.      | Elenco dei disegni di legge presentati nel corso della X legislatura e loro contenuti | pag. 53        |
| 7.2.      | Organi di controllo   | pag. 54        |
| 7.3.      | Tipologia dei controlli   | pag. 55        |
| 7.3.A)    | Controllo necessario di legittimità   | pag. 55        |
| 7.3.B)    | Controllo su iniziativa della Giunta e del Consiglio                                  | pag. 55        |
| 7.3.C)    | Controllo eventuale di legittimità  | pag. 55        |
| 7.4.      | Competenze  | pag. 56        |
| 7.5.      | Controlli sostitutivi ed ispettivi  | pag. 57        |
| 7.6.      | Rilievi effettuati dal commissario dello Stato in sede di controllo                   | pag. 57        |
| 7.7.      | Disciplina del diritto di accesso agli atti   | pag. 58        |
| 7.8.      | Elenco dei disegni di legge presentati nel corso della XI legislatura                 | pag. 59        |
| 7.9.      | Disegno di legge n. 9 di data 8 agosto 1991   | pag. 59        |
| 7.10.     | Controllo sugli atti  | pag. 60        |
| 7.11.     | Controlli sugli organi  | pag. 60        |
| <b>8.</b> | <b>Attuazione della legge 142/1990 nella regione Valle d'Aosta</b>                    | <b>pag. 61</b> |
| 8.1.      | Elenco dei disegni di legge presentati e loro contenuti                               | pag. 61        |
| 8.2.      | Organo di controllo   | pag. 61        |
| 8.3.      | Il controllo sugli atti   | pag. 62        |
| 8.3.A)    | Il controllo preventivo di legittimità  | pag. 63        |

|        |  |         |
|--------|--|---------|
| 8.3.B) | Il controllo su iniziativa della Giunta e del Consiglio        | pag. 63 |
| 8.3.C) | Il controllo sugli atti di Giunta su richiesta dei consiglieri | pag. 63 |
| 8.4.   | Controllo sostitutivo  | pag. 64 |
| 8.5.   | Osservazioni e reclami avverso gli atti soggetti a controllo   | pag. 65 |
| 8.6.   | Diritto di accesso   | pag. 65 |
| 8.7.   | Esecutività degli atti soggetti a controllo                    | pag. 65 |
| 8.8.   | Norme per il taglio dei boschi                                 | pag. 66 |
| 9.     | <b>Attuazione della legge 142/90 nella regione Sardegna</b>    | pag. 67 |
| 9.1.   | Elenco dei disegni di legge presentati e loro contenuti        | pag. 67 |
| 9.2.   | Analisi del disegno di legge presentato dalla giunta regionale | pag. 67 |
| 9.3.   | Organi di controllo  | pag. 68 |
| 9.4.   | Il controllo sugli atti  | pag. 69 |
| 9.4.A) | Il controllo degli atti di giunta su richiesta dei consiglieri | pag. 70 |
| 9.4.B) | Il controllo su iniziativa della giunta                        | pag. 70 |
| 9.4.C) | Il controllo successivo ed eventuale di legittimità            | pag. 71 |
| 9.5.   | Osservazioni avverso le deliberazioni soggette a controllo     | pag. 71 |
| 9.6.   | Controlli sostitutivi  | pag. 72 |
| 9.7.   | Coordinamento ed esame congiunto di questioni comuni           | pag. 72 |
| 9.8.   | Analisi della proposta di legge n. 130 di data 26 luglio 1990  | pag. 73 |



ATTUAZIONE DELLA LEGGE 8 GIUGNO 1990, n. 142 NELLE REGIONI AD AUTONOMIA

SPECIALE

L'art. 1, 2° comma della legge 8 giugno 1990, n. 142, concernente "Ordinamento delle autonomie locali" espressamente statuisce che "Le disposizioni della presente legge non si applicano alle regioni a statuto speciale e alle province autonome di Trento e di Bolzano se incompatibili con le attribuzioni previste dagli statuti e dalle relative norme di attuazione". Le regioni a regime differenziato hanno, diversamente da quelle ordinarie, competenza legislativa in materia di ordinamento locale e, di regola, specificatamente anche sui controlli.

L'analisi dei disegni di legge con cui le regioni ad autonomia speciale intendono dare concreta attuazione ai principi contenuti nella sopracitata legge 142 si articola secondo uno schema di ricerca che, partendo da un esame della normativa contenuta nel disegno di legge della Regione Trentino - Alto Adige e individuandone i tratti essenziali che, peraltro, ripropongono in misura più o meno pedissequa i principi contenuti nella sopracitata legge 142/90, salvo alcuni specifici adattamenti alla realtà autonomistica locale, delinea in modo più schematico i contenuti dei disegni di legge proposti dalle altre regioni ad autonomia speciale trattandosi della riproposizione di principi in precedenza decritti.

Per ragioni di chiarezza espositiva si è voluto esporre in premessa le norme degli statuti speciali relative alla materia dell'ordinamento delle autonomie locali.

1. NORME DEGLI STATUTI SPECIALI RELATIVE ALLA MATERIA DELL'ORDINAMENTO  
DELLE AUTONOMIE LOCALI

1.1. Norme in materia di ordinamento degli enti locali

L'art. 15 dello statuto della regione siciliana attribuisce alla regione competenza legislativa esclusiva - quindi con i soli limiti delle leggi costituzionali e dei principi generali dell'ordinamento giuridico-in materia "di circoscrizioni ordinamento e controllo degli enti locali"

Avvalendosi di tali potestà, la regione ha provveduto ad adottare una autonoma disciplina legislativa degli enti locali emanando, in base a poteri delegati, il decreto P.Reg. 29 ottobre 1955, n. 6, concernente "L'ordinamento amministrativo degli enti locali nella Regione Sicilia", che ha riprodotto molti dei contenuti dei T.U. 4 febbraio 1915, n. 148 e 3 marzo 1934, n. 383. (1)

Nell'ambito delle altre regioni a statuto speciale, talune hanno competenza normativa "primaria" in materia di "circoscrizioni comunali" (art. 2 statuto della regione Valle d'Aosta, art. 3 statuto della regione Sardegna, art. 4 della regione Trentino-Alto Adige), il Friuli Venezia-Giulia ha nella stessa materia competenza "concorrente" (art. 5 statuto della regione Friuli) e tutte possono, "con legge, sentite le popolazioni interessate, istituire nuovi comuni e modificare le loro circoscrizioni e denominazioni" (art. 42 statuto della regione Valle d'Aosta, art. 45 statuto della regione Sardegna, art. 7 statuto della regione Trentino Alto-Adige, art. 7 statuto della regione Friuli Venezia-Giulia).

Inoltre le singole regioni hanno, sempre in materia di enti locali, le seguenti ulteriori potestà:

- la regione Valle d'Aosta ha potestà legislativa "concorrente" in materia di controllo sugli atti degli enti locali, esercitato dalla regione "nei modi e nei limiti stabiliti con legge regionale in armonia coi principi delle leggi dello Stato", (art. 43, primo comma dello statuto), nonchè potestà amministrativa in ordine allo "scioglimento dei consigli dei comuni e degli altri enti locali" (art. 43, 2° comma);
- la regione sarda ha potestà legislativa "concorrente" in materia di "controllo sugli atti degli enti locali" esercitato "da organi della regione nei modi e nei limiti stabiliti con legge regionale in armonia coi principi delle leggi dello Stato" (art. 46 statuto); può inoltre, modificare "con legge regionale le circoscrizioni e le funzioni delle province in conformità alla volontà delle popolazioni di ciascuna delle province interessate espressa con referendum" (art. 43);
- la regione Trentino Alto-Adige ha potestà legislativa "concorrente" nella materia dell'"ordinamento dei comuni" (art. 5 Statuto) ed ha, in proposito, emanato un'apposita disciplina normativa. Inoltre, in virtù dell'art. 65 dello statuto, la regione può stabilire i principi generali per ciò che attiene "all'ordinamento del personale dei comuni" per delimitare il potere regolamentare spettante, al riguardo, a tali enti. Inoltre, gli atti degli enti locali sono soggetti alla vigilanza e alla tutela delle giunte delle province autonome di Trento e Bolzano (art. 54 statuto).

(1) MARIA IMMORDINO - FRANCESCO TERESI - La regione Sicilia, 1988, pp. 146 e ss.

Per completare l'elenco delle disposizioni riflettenti il regime degli enti locali nella Regione Trentino - Alto Adige va anche ricordato l'art. 61 dello statuto, secondo cui "nell'ordinamento degli enti pubblici locali sono stabilite le norme atte ad assicurare la rappresentanza proporzionale dei gruppi linguistici nei riguardi della costituzione degli organi degli enti stessi".

- la Regione Friuli- Venezia Giulia ha, infine, potestà legislativa "concorrente" nella materia dell'"ordinamento comunale e dei controlli sugli enti locali" (art. 5 Statuto).

Incidentalmente si rileva che le regioni ordinarie, ai sensi dell'art. 117, 1° comma, della Costituzione, hanno potestà legislativa concorrente in materia di "circoscrizioni comunali".

**1.2. Controlli regionali sugli atti dei Comuni. Controllo di legittimità e di merito in Sicilia, in Sardegna, nel Friuli - Venezia Giulia, nella Valle d'Aosta e nel Trentino - Alto Adige.**

Per quanto concerne il sistema dei controlli regionali sugli atti amministrativi delle province, dei comuni e degli altri enti locali, l'art. 130 della Costituzione statuisce: "Un organo della regione, costituito nei modi stabiliti dalle leggi della Repubblica, esercita, anche in forma decentrata, il controllo di legittimità. In casi determinati dalla legge può essere esercitato il controllo di merito nella forma di richiesta motivata agli enti deliberanti di riesaminare la loro deliberazione".

Per quanto riguarda la Sicilia questo principio ha trovato sviluppo legislativo anche nel sopracitato D.L.P. Reg. Sic. 29 ottobre

1955, n. 6, che ha istituito in ciascun capoluogo di provincia per il controllo di legittimità e di merito sugli atti degli enti locali, una speciale commissione denominata "commissione di controllo". L'art. 30 della L.R. n. 16 del 1963 ha istituito presso ogni libero consorzio, con sede nel capoluogo, una commissione per l'esercizio dei controlli sugli atti del libero consorzio, dei comuni e degli altri enti locali.

Di fatto, data la mancata istituzione dei liberi consorzi, le commissioni anzidette sono state istituite nel capoluogo di ciascuna provincia.

La materia è adesso prevalentemente regolata dalla L.R. n. 1 del 1976, che ha innovato la precedente disciplina sia relativamente alla struttura interna della commissione provinciale di controllo, sia per quel che concerne le modalità di controllo di legittimità sugli atti degli enti locali. La Commissione provinciale di controllo esercita un controllo preventivo di legittimità sugli atti deliberati dal Consiglio (comunale e provinciale) e sulle delibere adottate dalla Giunta con i poteri del Consiglio o soggette al controllo di merito (art. 12 L.R. n. 1 del 1976 e art. 159 L.R. n. 16 del 1963). L'esercizio dell'attività di controllo da parte della commissione è sottoposto ai termini perentori previsti dagli artt. 12 e 13 L.R. n. 1 citata e dall'art. 81 L.R. n. 16 citata; trascorsi inutilmente tali termini il potere di controllo della commissione provinciale di controllo si considera consumato. Il controllo di merito si esercita nei casi tassativamente previsti dalla legge mediante richiesta motivata, da parte della commissione provinciale di controllo, all'organo deliberante, di riesaminare l'atto.

I provvedimenti di annullamento e di rinvio della Commissione provinciale di controllo sono definitivi (art. 88 L.R. n. 16).

Per quanto riguarda la regione Sardegna la legge regionale 31 gennaio 1956, n. 36, (poi modificata con L.L. R.R. 17 maggio 1957, n. 22 e 27 febbraio 1962, n. 1) allo stesso fine ha istituito nel capoluogo della regione (Cagliari) un comitato di controllo e, nelle due province di Sassari e Nuoro, sezioni di detto comitato; a differenza dalle regioni ordinarie, alle quali l'art. 130 della Costituzione demanda solo la competenza amministrativa ad esercitare quel controllo, ma attraverso organi regionali costituiti nei modi stabiliti da leggi statali e, naturalmente, nei modi e forme e con le procedure sempre determinati dalle leggi statali, alla regione sarda è stato attribuito, come sopra precisato, non soltanto il potere amministrativo ad esercitare quel controllo, ma anche (art. 46 dello statuto) la potestà legislativa ad emanare la disciplina di tale controllo, sia quanto alla determinazione degli organi regionali che devono esercitarlo, sia quanto alle forme e procedure di tale esercizio, sia pure "in armonia coi principi delle leggi dello Stato". Con L.R. n. 5 del 28 aprile 1971 sono state istituite le nuove sezioni del comitato regionale di controllo in Oristano, Lanusei e Tempio in aggiunta a quelle già esistenti in Cagliari, Sassari e Nuoro. (2)

Per quanto concerne la regione Friuli-Venezia Giulia, la previsione contenuta nell'art. 60 dello statuto, ove si dispone che "il controllo sugli atti degli enti locali è esercitato da organi della regione nei modi e nei limiti stabiliti con legge regionale, in armonia con i principi delle leggi dello Stato", è stata resa operativa dapprima

(2) PIETRO GIAGU - La regione Sardegna, 1979, p. 109

con la L.R. 2 marzo 1966, n. 3 e successivamente con la L.R. 3 agosto 1977 n. 48 che ha dettato le nuove "Norme regionali in materia di funzioni di controllo e di amministrazione attiva nei confronti degli enti locali". (3) Gli organi regionali che esercitano il controllo sia di legittimità che di merito sugli atti degli enti locali sono i seguenti:

- Comitato centrale di controllo, con sede in Udine che ha competenza ad esaminare gli atti della Provincia, delle Comunità montane, delle istituzioni pubbliche di emanazione provinciale, dei consorzi di enti cui partecipino province, dei consorzi di enti appartenenti a circoscrizioni provinciali diverse;
- Comitati provinciali di controllo con sede in ciascun capoluogo di provincia che hanno competenza ad esaminare atti dei comuni, delle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza, dei consorzi tra enti situati nella stessa circoscrizione provinciale, degli enti ospedalieri. Anche nella regione Friuli Venezia-Giulia il controllo non riguarda solo la legittimità ma per taluni atti tassativamente individuati è esteso al merito. L'esercizio del potere di controllo è sottoposto a termini perentori, con la conseguenza che gli atti e le deliberazioni per i quali il controllo non sia stato effettuato nel tempo prescritto dalla legge regionale, diventano automaticamente esecutivi.

(3) VINCENZO BUSCEMA - RENATO FUSCO - La regione Friuli-Venezia Giulia, 1982, pp. 173 e ss.

Per quanto riguarda la Valle d'Aosta, l'art. 43 dello statuto prescrive che il controllo sugli atti dei comuni è esercitato dalla regione nei modi e nei limiti stabiliti con legge regionale in armonia con i principi delle leggi dello Stato.

Tuttavia, la Regione, allorché decise di disciplinare per la prima volta la materia (23 anni dopo l'emanazione dello statuto), preferì ricalcare la situazione preesistente, che risaliva all'ordinamento del 1945 (v. art. 7, comma 1, d.l. lgt. 7 settembre 1945, n. 545); la L.R. 15 novembre 1971, n. 15 confermò, infatti, i poteri di controllo in capo al Presidente della Regione e alla giunta regionale, individuando nel primo l'organo competente ad esercitare il controllo di legittimità e nella seconda l'organo competente ad effettuare il controllo di merito.

Solo con la legge regionale 15 maggio 1978, n. 11, la Regione Valle d'Aosta ha recepito i principi fondamentali della legislazione statale in materia prevedendo l'istituzione di un organo collegiale regionale competente ad esercitare sia il controllo di legittimità che di merito. L'organo istituito nella Regione Valle d'Aosta è denominato Commissione regionale di controllo sugli atti degli enti locali. (4)

Nella regione Trentino-Alto Adige la vigilanza e la tutela sulle amministrazioni comunali, sulle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza, sui consorzi e sugli altri enti o istituti locali, sono esercitate dalle giunte provinciali di Trento e Bolzano (art. 54, n. 5 dello statuto speciale di autonomia della Regione Trentino-Alto Adige) competenti ad esercitare il controllo di legittimità e di merito sulle deliberazioni comunali secondo la disciplina normativa descritta al successivo punto 2.

(4) RENATO BARBAGALLO - GIUFFRÈ' - La regione Valle d'Aosta, 1986, p.



### 1.3. Il controllo sostitutivo ed il controllo sugli organi.

Gli ordinamenti delle regioni a statuto speciale sono caratterizzati da notevoli diversità di struttura e di competenza. Come è noto il controllo sostitutivo - repressivo sugli organi degli enti locali nell'ordinamento italiano è attribuito, di norma, ad organi dello

Stato; fanno eccezione a detta regola le norme in materia della regione Sicilia, della Valle d'Aosta (art. 43, comma 2 Statuto Valle d'Aosta), delle province di Trento e di Bolzano (art. 54, n. 5 Statuto Trentino Alto Adige).

Alla regione Sicilia gli articoli 14, 15 e 20 dello statuto devolvono - come attribuzione di potestà "primaria" - tutti i poteri di intervento nei confronti degli enti locali, fra i quali pertanto anche i controlli sostitutivi sugli organi. In Sicilia il potere di sciogliere i consigli comunali appartiene al Presidente della Regione, su proposta dell'Assessore agli enti locali, previo parere del Consiglio di giustizia amministrativa. Deve tuttavia ritenersi che i provvedimenti sfuggano ugualmente alla competenza regionale qualora siano da adottare per motivi di ordine pubblico: in questo settore infatti, la prevalente opinione è orientata nel senso che, per il combinato disposto degli artt. 21 e 31 dello statuto, i poteri del Presidente della regione rivestano natura delegata, e che essi non possano di conseguenza essere esercitati fino a quando il governo dello Stato non si avvalga della facoltà di delega. Coerentemente il D.L.P. Reg. Sic. 29 ottobre 1955, n. 6, non disciplina l'ipotesi di scioglimento dei consigli comunali per motivi di ordine pubblico.

Circa il procedimento, l'atto di scioglimento, nella regione Valle d'Aosta, è posto in essere dalla Giunta, sentito il Consiglio. In analogia a quanto rilevato per la Sicilia, deve ritenersi sottratto anche alla regione in parola lo scioglimento per motivi di ordine pubblico, dovendo la disposizione dell'art. 43 dello statuto essere in armonia con il sistema generale delle competenze (Corte Costituzionale 11 luglio 1961, n. 40, Foro italiano, 1961, I, 1281).

Per quanto concerne la regione sarda l'art. 46 dello statuto demanda alla competenza regionale solo il controllo sugli atti.

La regione ha regolato con propria legge la materia (L.R. 31 gennaio 1956, n. 36) dettando anche il relativo regolamento di esecuzione con decreto del Presidente della giunta regionale 17 luglio 1959, n. 24.

Nell'ambito di tale regolamento di particolare rilievo è l'art. 2, il quale esclude dal controllo delle commissioni regionali gli atti concernenti la nomina, la costituzione e la modificazione degli organi degli enti locali. Rimangono quindi, di competenza delle autorità statali i controlli sugli organi locali per ciò che concerne sia la costituzione, sia le successive modificazioni della loro composizione e quindi gli atti di nomina, di revoca, di decadenza, di dimissioni.

Anche nella regione Friuli-Venezia Giulia il controllo sugli enti locali è limitato espressamente agli atti e la disciplina che è stata prevista in materia si è uniformata ai principi della legge dello Stato (art. 60 Statuto). Rimane, infatti, di competenza statale la nomina di commissari per l'adozione di provvedimenti concernenti la sospensione e lo scioglimento di consigli comunali e provinciali, nonché la sospensione, la rimozione e la revoca dei sindaci.

Aspetti di maggiore complessità presenta il problema nei confronti della regione Trentino-Alto Adige.

L'ordinamento dei comuni rientra nella potestà legislativa "concorrente", cioè limitata dai "principi delle leggi dello Stato", conferita al legislatore regionale dall'art. 5, n. 1, dello Statuto; entro gli stessi limiti la regione gode di potestà amministrativa (art. 16); peraltro, ai sensi dell'art. 54, n. 5 la "vigilanza e tutela" sugli enti locali sono esercitate dalle giunte provinciali.

Precisato che la vigilanza e tutela concerne indubbiamente i controlli (sia di legittimità che di merito) sugli atti, rimane da stabilire se quelli sostitutivi e i controlli sugli organi rientrano o meno nella competenza degli organi provinciali.

Alla luce dell'art. 130 della Costituzione e dell'art. 64 della legge 10 febbraio 1953, n. 62 si perviene agevolmente alla conclusione che il potere di intervento sostitutivo per atti omissivi rientra nella competenza provinciale.

Ma l'art. 54, n. 5 dello statuto della Regione Trentino - Alto Adige ha altresì esteso alla competenza provinciale la facoltà di sospensione e scioglimento degli organi comunali in base alla legge, e cioè per motivi che sono previsti dalla legislazione statale.

Quando le amministrazioni non siano in grado per qualsiasi motivo di funzionare spetta anche alla giunta provinciale la nomina di commissari con l'obbligo di sceglierli nella provincia di Bolzano nel gruppo linguistico che ha la maggioranza degli amministratori in seno al Consiglio comunale.

Restano riservati allo Stato (trattasi in concreto di un'attribuzione del commissario del Governo delle rispettive province) l'adozione dei provvedimenti di sospensione, scioglimento e sostituzione per impossibilità di funzionamento degli organi comunali, allorchè siano dovuti a motivi di ordine pubblico e quando si riferiscano a comuni con

popolazione superiore ai 20.000 abitanti (art. 54, n. 5 dello statuto speciale di autonomia).

#### **1.4. L'armonizzazione delle nuove norme con gli adempimenti speciali: la Valle D'Aosta.**

In questo quadro l'intervento di una nuova normativa generale sulle autonomie locali pone inevitabilmente complessi problemi, nell'applicazione ai vari ordinamenti delle regioni a statuto speciale le quali si troveranno, ad esercitare le proprie competenze nell'ambito di principi mutati.

Ad esigenze di armonizzazione il legislatore ha fatto esplicito riferimento in relazione alla Valle d'Aosta, per la quale l'art. 62 della legge 142/90 prevede una delega al governo per l'emanazione di decreti aventi valore di legge ordinaria, appunto "per armonizzare le disposizioni della presente legge con l'ordinamento della regione medesima", tenendo conto delle particolari condizioni di autonomia attribuite alla regione. Le norme delegate dovranno essere emanate - secondo il procedimento disciplinato dall'art. 3 L. 5 agosto 1981, n. 453 - su proposta di una commissione paritetica (formata da tre rappresentanti del governo e da tre rappresentanti della regione), e sentita la commissione parlamentare per le questioni regionali.

## **2. L'ORDINAMENTO DEI COMUNI NELLA REGIONE TRENTINO - ALTO ADIGE**

### **2.1. La disciplina normativa vigente.**

Come già precisato in premessa, l'art. 5 dello statuto speciale di autonomia della Regione Trentino - Alto Adige approvato con

D.P.R. 31 agosto 1972, n. 670, demanda alla competenza legislativa, sia pure concorrente, della regione suddetta la materia dell' "ordinamento dei comuni".

Allo stato attuale la disciplina normativa emanata in virtù della suddetta disposizione statutaria è contenuta rispettivamente nella L.R. 1.6.1954, n. 11, contenente "Norme per l'approvazione del conto consuntivo degli enti locali", nella L.R. 2.9.1978, n. 15 concernente "Norme sul decentramento e sulla partecipazione dei cittadini alla vita amministrativa dei comuni", nella L.R. 13.2.1986, n. 1, concernente "Disciplina del servizio di tesoreria dei comuni della Regione Trentino - Alto Adige", nel decreto del Presidente della Giunta regionale 19 gennaio 1984, n. 6/L contenente "Approvazione del testo unico delle leggi regionali sull'ordinamento dei comuni", (pubblicato sul bollettino ufficiale 17 luglio 1984, n. 33, suppl. ord. n. 2) modificato dalla legge regionale 14.8.1986, n. 4 e nel decreto del Presidente della Giunta regionale 12 luglio 1984, n. 12/L contenente "Approvazione del regolamento di esecuzione del testo unico delle leggi regionali sull'ordinamento dei comuni di cui al D.P.G.R. 19 gennaio 1984, n. 6/L" (pubblicato sul B.U. 18 dicembre 1984, N. 59 - suppl. ord. n. 1) modificato dal D.P.G.R. 29.1.1987, n. 1/L.

### 3. LA DISCIPLINA DEL DISEGNO DI LEGGE CONCERNENTE "NUOVO ORDINAMENTO DEI COMUNI DELLA REGIONE TRENINO-ALTO ADIGE"

#### 3.1. Incidenza della nuova normativa sulla disciplina normativa attualmente vigente allo stato attuale.

La regione Trentino - Alto Adige, al fine di dare concreta attuazione a quanto previsto dal sopracitato articolo 1, comma 2, della legge 142/90, ha predisposto il disegno di legge n. 72 concernente

"Nuovo ordinamento dei comuni della Regione Trentino-Alto Adige" approvato dalla giunta provinciale in data 7 giugno 1991, attualmente all'esame della competente Commissione consiliare.

Per quanto riguarda l'incidenza della normativa di cui al suddetto disegno di legge sulle precedenti leggi sopra citate, l'art. 61 espressamente statuisce che: "Sono abrogate tutte le disposizioni contenute nelle leggi regionali sull'ordinamento dei comuni e sul personale dipendente dei medesimi che risultino in contrasto con la presente legge, salvo quanto previsto dal successivo comma 2".

Rimangono in vigore gli articoli:

- a) da 5 a 19, da 27 a 30, eccettuato l'art. 28 quater, 45, 47, 68, 81, 82, da 86 a 95, e da 97 a 103 del testo unico delle leggi regionali sull'ordinamento dei comuni, approvato con D.P.G.R. 19 gennaio 1984, n. 6/L e successive modificazioni ed integrazioni;
- b) gli articoli del regolamento di esecuzione del T.U. sopra richiamato che dettano disposizioni di attuazione degli articoli indicati nella precedente lettera a);
- c) è abrogata la legge regionale 2 settembre 1978, n. 15".

Ai sensi del successivo art. 62 "il Presidente della giunta regionale, su deliberazione della giunta regionale, è autorizzato a riunire e coordinare in forma di testo unico le norme contenute nella presente legge con le norme contenute nel vigente testo unico delle leggi regionali sull'ordinamento dei comuni, approvato con D.P.G.R. 19 gennaio 1984, n. 6/L".

Lo schema di disegno di legge della giunta regionale si compone di 65 articoli, suddivisi in 7 titoli.

### 3.2. Analisi dei principi fondamentali.

L'articolo 1 del disegno di legge regionale riprende i

principi consacrati nell'articolo 2 della legge 142/90 secondo cui le comunità locali sono autonome e i comuni hanno autonomia statutaria e finanziaria.

Rispetto alla disciplina contenuta nel testo unico delle leggi regionali sull'ordinamento dei comuni di cui al D.P.G.R. 1984, n. 6/L, emerge con nitida evidenza l'innovazione fondamentale contenuta nel suddetto disegno di legge regionale rappresentata dalla ampiezza riconosciuta allo statuto e ai regolamenti come fonte di autonoma normazione per la disciplina dell'ente e del suo funzionamento.

Ai sensi dell'art. 3 del suddetto disegno di legge lo statuto viene deliberato dal Consiglio con il voto favorevole dei due terzi dei consiglieri assegnati.

E' sottoposto al controllo di legittimità da parte della giunta provinciale ed è soggetto a pubblicazione sul bollettino ufficiale della Regione. Lo statuto, secondo quanto previsto dall'art. 4, con disposizione simmetrica all'art. 4 comma 2 della legge 142/90, stabilisce, nell'ambito dei principi fissati dalla legge, le norme fondamentali per il funzionamento e l'organizzazione dell'ente ed in particolare determina le attribuzioni degli organi, l'ordinamento degli uffici e dei servizi pubblici, le forme della collaborazione con altri enti locali, della partecipazione popolare, del decentramento, dell'accesso dei cittadini alle informazioni ed ai procedimenti amministrativi.

Ogni statuto ha un contenuto obbligatorio e un contenuto eventuale o facoltativo. Appartiene al contenuto obbligatorio l'organizzazione dell'ente ed in particolare le attribuzioni degli organi, l'ordinamento degli uffici e dei servizi pubblici, le forme della collaborazione con altri enti locali, della partecipazione popolare, del decentramento, dell'accesso dei cittadini alle informazioni ed ai procedimenti amministrativi.

Appartiene invece al contenuto facoltativo l'istituzione del difensore civico o la previsione di inserire fra i membri della giunta anche cittadini non facenti parte del consiglio o l'istituzione di referendum consultivi.

E' invece demandata alla potestà regolamentare del Comune l'organizzazione ed il funzionamento delle istituzioni e degli organismi di partecipazione, gli organi, gli uffici e l'esercizio delle funzioni, l'organizzazione ed il funzionamento delle aziende e degli enti da esso dipendenti.

E' aperta fra gli studiosi del diritto la questione circa la posizione dello statuto comunale nella gerarchia delle fonti: è ben vero che esso nella sua disciplina è espressamente soggetto "ai principi fissati dalla legge", ma è anche vero che la particolare procedura prevista per la sua approvazione (maggioranza di due terzi o duplice votazione a maggioranza assoluta) lo pone in posizione di rilievo giuridico in ordine ad ogni altro atto normativo locale e, nel campo riservato dalla legge 142/90, alla sua competenza esclusiva e relativamente al territorio del singolo ente locale, idoneo a limitare, attraverso un singolare procedimento di delegificazione, l'efficacia di ogni altra norma legislativa altrimenti vigente e con esso contrastante.

Di particolare rilievo è l'istituto della sfiducia costruttiva prevista dall'art. 11 del disegno di legge regionale nel senso che non basta una votazione contraria alla giunta per la sua decadenza, ma è necessaria una votazione a maggioranza assoluta espressa per appello nominale con la contemporanea proposta di diverso esecutivo.

### 3.3. Attribuzioni del Consiglio comunale, della giunta, del sindaco.

Per quanto concerne le previsioni normative afferenti alle attribuzioni del Consiglio comunale, della giunta comunale, del sindaco,



nonchè alle attribuzioni del sindaco nei servizi di competenza statale e alla disciplina dei provvedimenti contingibili ed urgenti del sindaco medesimo contenute rispettivamente negli articoli 13, 14, 15, 16, 17 e 18 del disegno di legge in esame, si rileva che esse non si discostano sostanzialmente dalle corrispondenti previsioni contenute nella legge 142/90. All'esigenza di un assetto più razionale delle competenze risponde il legislatore che circoscrive espressamente la competenza del Consiglio all'emanazione di una serie tassativa di atti considerati "fondamentali", mentre alla giunta è riconosciuta una competenza generale residuale ad adottare tutti gli atti dell'amministrazione che non siano riservati dalla legge al consiglio e che non rientrino nelle competenze previste dalla legge o dallo statuto del sindaco, degli organi di decentramento, del segretario comunale o di funzionari dirigenti. Il disegno di legge in esame (art. 13) partendo da un rigido criterio di riparto delle competenze, limita il ricorso alla surrogazione in via d'urgenza al solo caso delle variazioni di bilancio, prescrivendo comunque la decadenza in ogni ipotesi in cui il consiglio non abbia provveduto alla ratifica entro sessanta giorni dall'adozione dell'atto.

Di particolare rilievo è, in relazione alla disciplina dei "provvedimenti contingibili ed urgenti del sindaco", la disposizione contenuta nel 2° comma dell'art. 18 del disegno di legge, secondo cui "ove il sindaco non provveda o dove sono interessati due o più comuni, provvede il Presidente della Giunta provinciale con propria ordinanza o a mezzo di Commissario", mentre l'art. 38, comma 9 della legge 142/90 statuisce espressamente che "ove il sindaco non adotti i provvedimenti di cui al comma 2, il prefetto provvede con propria ordinanza".

La diversità di contenuto delle due norme va correlata direttamente ai principi contenuti nello statuto speciale di autonomia della Regione Trentino-Alto Adige; non va infatti, pretermesso quanto

disposto dall'art. 52, comma 2 dello statuto medesimo che, con riferimento alle attribuzioni del Presidente della giunta provinciale, demanda allo stesso "l'adozione dei provvedimenti contingibili ed urgenti in materia di sicurezza e di igiene pubblica nell'interesse delle popolazioni di due o più comuni". Trattasi in sostanza dei poteri che l'art. 20 del R.D. 3 marzo 1934, n. 383, attribuiva alla competenza del Prefetto in parallelo con quelli che l'art. 55 assegnava ai Sindaci nell'ambito del territorio comunale. La norma statutaria ha in particolare sostituito al Prefetto i Presidenti delle giunte provinciali di Trento e di Bolzano, mantenendo invece fermi i poteri dei Sindaci.

Emerge con nitida evidenza che il legislatore regionale ha anzi ampliato la disposizione statutaria, attribuendo ai Presidenti delle giunte provinciali di Trento e di Bolzano i poteri surrogatori di cui all'art. 55, 1° comma del R.D. 3 marzo 1934, n. 383 nel caso che il Sindaco, nell'ambito delle sue funzioni in materia, ometta di provvedere.

Nell'esercizio delle funzioni in esame i Presidenti delle giunte provinciali agiscono, così come i Sindaci, in qualità di organi dello Stato. Tale conclusione è del resto espressamente confermata dall'art. 12 del D.P.R. 12 dicembre 1948, n. 1414 (contenente norme di attuazione del vecchio statuto ma rimasto in vigore per espressa previsione contenuta nell'art. 53 del D.P.R. 1 febbraio 1973, n. 49), il quale non solo ammette la possibilità per il Presidente della Giunta di sostituirsi ai sindaci in caso di inadempimento, ma conferisce altresì al Commissario del Governo la facoltà di sostituirsi al Presidente della Giunta ove questo ometta di provvedere. (5)

(5) ENZO REGGIO D'ACI - La regione Trentino-Alto Adige, 1982, p. 338

### 3.4. Organizzazione degli uffici e del personale

Sono recepiti i più recenti orientamenti in materia di pubblico impiego, disponendo che l'organizzazione degli uffici e dei servizi risponda a criteri di autonomia, funzionalità ed economicità di gestione e si ispiri ai principi della professionalità e della responsabilità.

Per quanto concerne specificatamente i dirigenti, la normativa in esame recepisce il criterio della responsabilità gestionale legata all'attuazione degli obiettivi fissati dagli organi elettivi dell'ente locale e all'efficienza della gestione.

Fortemente innovativa è poi la distinzione fissata dal legislatore tra la responsabilità politico-amministrativa spettante agli organi elettivi e quella gestionale-amministrativa dei dirigenti.

La competenza di questi ultimi assume una diretta rilevanza esterna, estrinsecandosi nell'adozione di atti che impegnano l'amministrazione verso l'esterno, nella presidenza delle commissioni di gara e di concorso, nella responsabilità delle procedure d'appalto e di concorso, nella stipulazione di contratti.

Viene inoltre prevista la possibilità, (art. 22) da sancire statutariamente, di coprire i posti dirigenziali o di alta specializzazione con contratti a tempo determinato di diritto pubblico e, eccezionalmente, di diritto privato, nonchè di avvalersi, per obiettivi determinati e con convenzioni a termine, di collaborazione esterna ad elevato contenuto di professionalità.

Preme rilevare che la giunta regionale ha presentato in data 17 aprile 1991 il disegno di legge concernente "Nuove norme sullo stato giuridico ed il trattamento economico dei dipendenti dei comuni e dei segretari comunali". Con il suddetto disegno di legge la giunta

regionale, avvalendosi della potestà legislativa attribuita alla regione dall'art. 65 dello statuto, provvede a ridisegnare il quadro normativo che attualmente fissa i principi generali dello stato giuridico e del trattamento economico dei segretari e dipendenti comunali.

### 3.5. Responsabilità dal segretario comunale e dei dirigenti delle strutture

Il disegno di legge in esame prevede (art. 55) l'intervento del segretario comunale e del dirigente nel procedimento di formazione della volontà dell'ente locale, attribuendo ad essi un ruolo di qualificata consulenza a garanzia della legalità dell'azione dell'ente. Su ogni proposta di deliberazione, infatti, deve essere richiesto il parere di regolarità tecnica e contabile del responsabile del servizio interessato e di ragioneria, nonché il parere di legittimità del segretario comunale. I pareri in questione operano, come presupposti di diritto per il corretto esercizio del potere deliberativo da parte della giunta o del consiglio, nel senso che la loro mancanza determinerebbe l'invalidità della deliberazione per violazione di legge, essendo l'acquisizione dei pareri stessi prevista dalla legge come adempimento istruttorio necessario.

Data la natura che detti pareri vengono ad assumere nel processo formativo della volontà degli organi comunali, quali atti a funzione prodronica, sarebbe da escludere - conformemente a consolidati orientamenti giurisprudenziali - che essi possano essere richiesti e dati in un momento successivo al formarsi di detta volontà. (6)

(6) Cons. st. Sez. V, 2 maggio 1975, n. 589, in Foro amm., 1975, I, 648; TAR Friuli-Venezia Giulia 23 ottobre 1987, n. 320, ivi, 1989, I, 593.

Nei comuni dove non vi sono funzionari responsabili dei servizi, il parere è dato dal segretario, per quanto attiene alla legittimità, ed in via generale, alla regolarità tecnico - contabile.

Al conferimento della particolare competenza si ricollega una responsabilità in sede amministrativa e contabile per il segretario ed i dirigenti che esprimono il parere. L'articolo in esame ha finito con il configurare un tipo di funzione consultiva che pare trovare i suoi antecedenti negli artt. 59 e 143 reg. com. prov. 1911 che affidavano al segretario "voto consultivo circa la legalità di ogni proposta o deliberazione". (7) Preme rilevare che le suddette attribuzioni in capo al segretario comunale con la previsione di una precisa responsabilità trovano, del resto, una specifica disciplina nell'art. 37 del D.P.C.R. 10.5.1983, n. 3/L concernente il testo unico delle leggi regionali contenenti norme sullo stato giuridico ed il trattamento economico dei dipendenti dei comuni e dei segretari comunali della regione Trentino-Alto Adige.

Queste valutazioni vengono inserite nel provvedimento e secondo la giurisprudenza l'organo decidente deve motivare nelle ipotesi in cui s'intenda discostarsi.

La previsione di una responsabilità-amministrativa e contabile dei soggetti che hanno espresso il parere, applica esplicitamente al caso in esame i principi affermati dalla

(7) LUCIANO VANDELLI - ORDINAMENTO DELLE AUTONOMIE LOCALI - Commento alla legge 8 giugno 1990, n. 142 - pag. 475

giurisprudenza della Corte dei conti, secondo cui la responsabilità si estende a coloro che non abbiano manifestato il proprio dissenso in sede di adozione di un atto dichiarato illegittimo.

### 3.6. L'estensione ad amministratori e personale degli enti locali della responsabilità dei dipendenti dello Stato.

In materia di responsabilità di amministratori ed impiegati degli enti locali e di chi maneggia denaro pubblico appartenenti a questi enti, si è configurato tradizionalmente un regime differenziato, caratterizzato da una duplice giurisdizione: della Corte dei conti, per le responsabilità definite storicamente contabili o formali (artt. 251 - 259 t.u. com. prov. 1934) e del giudice ordinario, con prescrizione quinquennale, per i danni recati con dolo o colpa grave all'ente o a terzi (artt. 261 - 264 t.u. cit.), nè, nonostante i dubbi avanzati, questa differenziazione è stata ritenuta illegittima dalla Corte costituzionale.

Recependo istanze da tempo affermate nel dibattito, il disegno di legge in esame (art. 38) sancisce la tendenza all'uniformazione del sistema di responsabilità degli amministratori e del personale degli enti locali rispetto a quello degli impiegati civili dello Stato (definito dal T.U. n. 3/57, artt. 18 e segg.); conclude la evoluzione giurisprudenziale all'espansione degli ambiti di intervento della Corte dei conti (che ha progressivamente esautorato il giudice ordinario, nella sostanza, di quella giurisdizione in tema di responsabilità patrimoniale che il T.U. gli assegnava) riconoscendo alla Corte stessa il giudice unico in materia di responsabilità contabile e patrimoniale nei confronti dell'ente. (8)

(8) LUCIANO VANDELLI op. cit. pag. 518

La disciplina in esame introduce un nuovo elemento di differenziazione, costituito dalla previsione di cui al 3° comma dell'art. 38 dell'intrasmissibilità agli eredi della responsabilità degli amministratori e del personale degli enti locali. Viene fissato in cinque anni il termine di prescrizione dell'azione di responsabilità.

Preme rilevare che, il procuratore generale della Corte dei conti con ordinanza n. 504 di data 11 aprile 1991, ha sollevato la questione di legittimità costituzionale dell'art. 58 quarto comma della legge 142/90 nella parte in cui dispone che "la responsabilità nei confronti degli amministratori e dei dipendenti dei comuni e delle province è personale e non si estende agli eredi", con riferimento agli artt. 3, 24 e 97 della costituzione.

### 3.7. Istituti di partecipazione

Nel titolo IV del disegno di legge sono contenute delle disposizioni finalizzate ad agevolare il rapporto tra cittadini e amministratori locali. Esse riguardano una tematica generale che, nell'attuale momento storico, sta trovando sempre più sviluppo nella legislazione quale segno di una sempre maggiore democratizzazione dell'azione amministrativa.

Gli istituti di partecipazione specificatamente previsti sono i seguenti:

1. azione popolare (art. 46);
  2. diritto di accesso e di informazione dei cittadini (art. 47);
  3. partecipazione popolare (art. 48);
  4. referendum popolare (art. 50).
- L'azione popolare è istituto di democrazia diretta, riservato a "ciascun elettore" per far valere innanzi alle giurisdizioni

amministrative le azioni ed i ricorsi che spettano al comune. Con tale mezzo l'attore popolare agisce non in difesa di un interesse individuale, bensì in difesa di un interesse di cui è portatore come membro della collettività (uti civis). Per quanto concerne la sua disciplina il legislatore ha fatto un espresso rinvio a quanto previsto dall'art. 7, commi 1 e 2 della legge 142/90.

- Per quanto concerne la disciplina del c.d. diritto di accesso e di informazione dei cittadini, oggetto di una specifica previsione all'art. 25 della legge 816/1985 in tema di aspettative, permessi ed indennità degli amministratori locali e all'art. 14, comma 3 della legge 349/1986 istitutiva del ministero dell'ambiente, ove si riconosce a tutti i cittadini il diritto di accedere alle informazioni sullo stato dell'ambiente disponibili presso gli uffici, è contemplata dall'art. 47 del disegno di legge in esame che contiene i lineamenti essenziali dell'istituto.

Sono pubblici, ai sensi di quanto previsto dal sopracitato art. 47, tutti gli atti dell'amministrazione comunale, non solo quindi i provvedimenti; è da ritenere anzi che sia prevista la pubblicità anche degli atti non aventi natura amministrativa (ad esempio contratti).

Alla pubblicità di tutti gli atti dell'amministrazione comunale fanno eccezione i seguenti:

- a) gli atti riservati per espressa indicazione di legge e dei decreti previsti dall'art. 24 della legge 7 agosto 1990, n. 241;
- b) gli atti riservati per effetto di dichiarazione del sindaco. E' da rilevare che la dichiarazione del sindaco deve essere:
  - temporanea: quindi avendo effetto limitato nel tempo, non inibisce la futura esibizione e pubblicità dell'atto, ma lo sospende solo in un limitato arco temporale;
  - motivata: deve indicare espressamente i motivi, le ragioni, le



- considerazioni in base alle quali tale autorità vieta temporaneamente la pubblicità di un determinato atto;
- la pubblicità degli atti deve inoltre essere conforme a quanto previsto dal regolamento: deve essere il regolamento comunale a contenere necessariamente l'indicazione degli atti per i quali il sindaco può vietare l'esibizione. Il regolamento deve inoltre disciplinare le modalità del rilascio di copie, cercando di ricomporre in una disciplina organica i vari profili connessi al procedimento e identificando chiare regole di trasparenza, comprensibilità, certezza e responsabilità nella formazione degli atti amministrativi.
- Per quanto riguarda l'istituto della "partecipazione popolare" disciplinato dall'art. 48 del disegno di legge, il legislatore ne ha rinviato lo sviluppo normativo alle norme statutarie, facendo solo un generico riferimento a diverse forme di partecipazione:
- a) valorizzazione e promozione di associazioni, organismi, formazioni sociali;
  - b) intervento degli interessati nei procedimenti di adozione di atti che incidono su loro posizioni soggettive;
  - c) forme di consultazione della popolazione;
  - d) procedure per l'ammissione di istanze, petizioni e proposte di cittadini singoli o associati, previsione di referendum consultivi. E' da rilevare che il legislatore fa riferimento, da un lato, genericamente a "forme di consultazione della popolazione", dall'altro a "referendum consultivi", prevedendo soltanto per questi ultimi la possibilità di stabilirne l'attivazione da parte di un adeguato numero di cittadini ed estendendo ad entrambi la delimitazione a "materie di esclusiva competenza locale" e la preclusione all'effettuazione in coincidenza con altre operazioni di voto.

Per quanto concerne l'istituto del referendum popolare l'art. 50 del disegno di legge in esame statuisce che gli statuti comunali possono prevedere il ricorso al referendum popolare consultivo, demandando ai medesimi la disciplina delle modalità del procedimento del referendum, della consultazione e della iniziativa popolare.

Un cenno particolare merita l'art. 19 del disegno di legge che, in relazione all'istituto del Difensore civico, demanda allo statuto comunale la previsione della sua istituzione o della sua attivazione mediante convenzione con il Difensore civico operante nel territorio della provincia autonoma di Trento o di Bolzano, ovvero mediante convenzione con un comune che abbia già istituito il Difensore civico.

### 3.8. Il controllo sugli atti

Per quanto concerne la disciplina del controllo sugli atti, le novità più rilevanti contenute nel disegno di legge in esame sono le seguenti:

- abolizione del controllo di merito, previsto dall'art. 61 del D.P.G.R. 19.1.1984 n. 6/L. che veniva esercitato sui bilanci annuali e pluriennali, sulle variazioni di bilancio e sul conto consuntivo, su quelli di approvazione e variazione della pianta organica. Esso comportava l'esame dell'opportunità dell'atto ed era esercitato, ai sensi del suddetto articolo, anche sotto il profilo della corrispondenza dell'atto ai programmi dell'ente, ai piani provinciali e agli obiettivi della finanza locale pubblica, ed avveniva mediante la richiesta di riesame per una sola volta, all'ente deliberante.
- Il controllo di legittimità nella nuova posizione legislativa è limitato agli atti più importanti nella vita degli enti locali e, dunque, ai provvedimenti assegnati alla competenza del Consiglio o a

quelli che gli stessi organi comunali intendano sottoporre al controllo.

### **3.8. A) Il controllo sugli atti di giunta su richiesta dei consiglieri**

Ai sensi dell'art. 51 del disegno di legge regionale in esame le deliberazioni di competenza della giunta comunale sono sottoposte al controllo nei limiti delle illegittimità denunciate, quando un terzo dei consiglieri ne facciano richiesta scritta e motivata con l'indicazione delle norme violate entro otto giorni dall'affissione all'albo pretorio e vertano nelle seguenti materie:

- a) acquisti, alienazioni, appalti ed in generale tutti i contratti;
- b) contributi, indennità, compensi, rimborsi ed esenzioni ad amministratori, a dipendenti o a terzi;
- c) assunzioni, stato giuridico e trattamento economico del personale.

Entro gli stessi termini possono altresì essere sottoposte al controllo le deliberazioni della giunta, quando un terzo dei consiglieri, con richiesta scritta e motivata, le ritengano viziate di incompetenza o assunte in contrasto con atti fondamentale del Consiglio.

Nella prima ipotesi la norma precisa che il sindacato dell'organo di controllo dovrà restare limitato alla sola illegittimità denunciata. Deve ritenersi che la stessa limitazione all'oggetto della denuncia, per coerenza con i principi ispiratori del sistema, sussista anche nella seconda ipotesi.

### **3.8. B) Il controllo su iniziativa della giunta**

Il sopracitato articolo 51 prevede che il controllo di legittimità possa estendersi alle deliberazioni che le giunte intendono

di propria iniziativa sottoporre all'organo di controllo. La previsione dell'iniziativa di detti organi è finalizzata - nell'intenzione del legislatore - a promuovere la verifica di legittimità dei provvedimenti ad opera di un organo qualificato sul piano tecnico-giuridico.

Si introduce così una nuova forma di collaborazione a carattere paraconsultivo che gli enti locali potranno attivare a garanzia della legalità della propria azione.

### 3.8. C) Modalità di controllo.

L'articolo 52 del disegno di legge in esame dispone che le delibere oggetto di verifica di legittimità, diventano esecutive se entro venti giorni dal ricevimento la giunta provinciale non dispone l'annullamento e ne dà entro il medesimo termine comunicazione all'ente interessato. Il controllo di legittimità comporta la verifica della conformità dell'atto alle norme vigenti nonché alle norme statutarie dell'ente, esclusa ogni diversa valutazione dell'interesse pubblico perseguito.

Fra le modalità particolari del controllo di legittimità vanno segnalate quelle previste dall'art. 52, commi 11, 12 e 13 relativi al controllo del bilancio preventivo e del conto consuntivo. Con le prime due disposizioni viene attribuito alla giunta provinciale il potere di prescrivere all'ente deliberante le modificazioni da apportare al conto consuntivo, di fissargli un termine (entro un massimo di 30 giorni) per tale adempimento e di nominare uno o più commissari "ad acta" nell'ipotesi di mancata attribuzione delle modifiche stesse.

La terza disposizione introduce tra i parametri, ai quali va riferito il giudizio di legittimità del bilancio e del conto consuntivo "la coerenza interna degli atti e la corrispondenza dei dati contabili con quelli delle deliberazioni, nonché con i documenti giustificativi

allegati alle stesse". Con ciò si è voluto evidenziare che la verifica di legittimità sugli atti in questione non potrà risolversi - abolito il sindacato di merito del sistema preevigente - nel mero riscontro della regolarità-formale delle relative deliberazioni, il che giustifica il maggior termine (40 giorni) assegnato all'organo di controllo.

### 3.9. IL CONTROLLO SUGLI ORGANI

#### 3.9.1. I casi di scioglimento del Consiglio

L'articolo 57, 1° comma del disegno di legge n. 72 disciplina i casi di scioglimento del Consiglio comunale. Stante il suo carattere del tutto straordinario ed eccezionale, lo scioglimento di organi elettivi può essere disposto solo nei casi e per motivi tassativamente previsti dalla legge. Lo scioglimento, da adottarsi con decreto del Presidente della Giunta provinciale, su conforme deliberazione della Giunta medesima, può essere disposto per le seguenti cause:

- a) quando i Consigli compiano atti contrari alla costituzione o gravi persistenti violazioni di legge;
- b) quando non possa essere assicurato il normale funzionamento degli organi e dei servizi per le seguenti cause:
  - 1) mancata elezione del sindaco e della giunta entro sessanta giorni dalla proclamazione degli eletti 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;
  - 3) quando non sia approvato nei termini il bilancio.

Ai sensi del 3° comma del suddetto articolo con il decreto di scioglimento si provvede alla nomina di un commissario che esercita

le attribuzioni conferitegli con il decreto stesso.

Il decreto suddetto e quello di nomina del commissario è pubblicato nel bollettino ufficiale della regione; di esso viene data comunicazione al Consiglio provinciale.

Per quanto riguarda l'ipotesi dello scioglimento del Consiglio per "compimento di atti contrari alla costituzione", la quale riprende la fattispecie prevista dall'articolo 126 della medesima per gli enti regione, rientra "a fortiori" in quella del compimento di "gravi e persistenti violazioni di legge" ed è riconducibile al caso in cui un ente locale manifesti apertamente la volontà di disattendere talune norme o principi fondamentali che regolano l'ordinamento repubblicano previsti da norme costituzionali.

In questo caso il provvedimento di scioglimento non resta subordinato alla previa diffida.

Rispetto alla previsione contenuta nell'art. 39, 1° comma, lettera a) della legge 142/90, manca nella formulazione dell'art. 57 del disegno di legge in esame l'ipotesi dello scioglimento del Consiglio comunale per "gravi motivi di ordine pubblico".

Per quanto riguarda la fattispecie dello scioglimento del Consiglio "per gravi e persistenti violazioni di legge" (cfr. art. 126 Cost. e art. 323 T.U. com. prov. 1915, modificato dall'art. 103 R.D. n. 2839/23), si rileva che il legislatore regionale, come del resto quello statale, (art. 39 legge 142/90) non ha fatto espresso riferimento alla diffida quale condizione sanzionatoria a carico dell'ente locale.

E' da ritenere, peraltro, che tale omissione non comporti il venir meno dell'istituto in questione; innanzitutto perchè l'obbligo della diffida è finalizzato alla salvaguardia dell'autonomia dell'ente ed è, come principio generale del diritto, ricavabile dalle norme costituzionali che disciplinano l'autonomia dell'ente locale (artt. 5 e 128 Cost.); inoltre, perchè il momento della diffida è funzionale

all'accertamento della persistenza della violazione che fa scattare la previsione sanzionatoria, ed infine, perchè tale adempimento è obbligatoriamente previsto nella procedura di scioglimento per mancata approvazione del bilancio, che rappresenta l'ipotesi più evidente dello scioglimento per compimento di gravi e persistenti violazioni di legge.

Preme peraltro evidenziare che, non una qualsiasi violazione di legge può legittimare un intervento straordinario quale quello dello scioglimento dell'organo elettivo, ma soltanto una violazione che si qualifichi particolarmente per la sua gravità. A titolo esemplificativo possono considerarsi gravi le violazioni che si riflettono direttamente sulle posizioni giuridiche soggettive dei cittadini, ovvero la funzionalità complessiva del sistema dei pubblici poteri per interferire nella sfera di altri soggetti pubblici.

Una volta iniziata la procedura per lo scioglimento e in attesa dell'emanazione del decreto, la giunta provinciale, per motivi di grave e urgente necessità, può sospendere il Consiglio, nominando un commissario per la provvisoria amministrazione dell'ente (art. 57, comma 7 del disegno di legge).

Si tratta di provvedimento adottato in via cautelare e di carattere temporaneo, non potendo comunque superare un periodo di 90 giorni.

### **3.10. Forme associative e di cooperazione**

L'esigenza della gestione coordinata delle funzioni e dei servizi che, per le loro caratteristiche non possono essere gestiti in modo efficiente in ambito comunale e l'esistenza di comuni di dimensioni ridotte che, a causa della carenza di mezzi e di strutture, incontrano difficoltà a provvedere ai servizi essenziali, costituiscono i principali motivi che hanno ispirato il legislatore ad individuare

particolari e diversificate "forme associative e di cooperazione" volte all'espletamento ottimale di servizi e funzioni, previste dagli artt. 40, 41, 42, 43 concernenti rispettivamente le "convenzioni", i "consorzi", l'"unione di comuni", gli "accordi di programma".

In questa sede merita un breve cenno l'istituto delle "comunità montane".

L'art. 39, 2° comma, del disegno di legge in esame fa un espresso riferimento alle "comunità montane" enti locali, possibili destinatari di delega di funzioni amministrative ai sensi dell'art. 18 dello statuto speciale d'autonomia della Regione Trentino-Alto Adige, dotati di autonomia statutaria, la cui istituzione, denominazione e ordinamento sono disciplinati dalle leggi provinciali ai sensi dell'art. 7 del D.P.R. 22 marzo 1974, n. 279 contenente norme di attuazione dello statuto in materia di agricoltura. Le comunità montane sono state istituite con la legge 3 dicembre 1971, n. 1102 come enti locali associativi con finalità essenzialmente connesse alla pianificazione per lo sviluppo economico e sociale delle zone montane. La suddetta legge, in virtù di quanto previsto dall'art. 18 della medesima, è applicabile anche alle regioni a statuto speciale e alle province di Trento e Bolzano ove queste partecipino ai programmi di finanziamento predisposti dallo Stato. Il disegno di legge in esame assegna alle comunità montane tre tipi di finalità: all'originario scopo di promuovere la valorizzazione delle zone montane e a quello via via affermatosi in relazione all'esercizio associato delle funzioni comunali, si aggiunge l'obiettivo di perseguire la fusione di tutti o parte i comuni associati.

L' articolo 40 del disegno di legge in esame disciplina le convenzioni che possono essere:



- a) facoltative: con apposito atto i comuni possono stabilire i servizi e le funzioni da svolgere in regime convenzionale disciplinando le modalità della loro gestione. La scelta è, quindi, discrezionale e demandata all'autonoma determinazione degli enti che di volta in volta valuteranno di conseguenza la fattibilità;
- b) obbligatorie: le Province autonome di Trento e Bolzano nelle materie di loro competenza, possono prevedere forme di convenzione obbligatoria fra comuni o fra provincia autonoma e comuni, previa approvazione di un disciplinare-tipo, per la gestione a tempo determinato di uno specifico servizio o per la realizzazione di un'opera pubblica. La previsione di forme di convenzione obbligatoria è circoscritta, dunque, nella durata e nell'oggetto.

Il ricorso al suddetto strumento viene riferito in termini generali, ad un "fine di svolgere in modo coordinato funzioni e servizi determinati".

In vista dell'opportunità di cooperare in relazione alla prestazione di servizi, i comuni possono quindi valutare se dare a questa cooperazione un carattere di gestione associata mediante consorzio, ai sensi dell'art. 41 del disegno di legge in esame, o se avvalersi della forma flessibile della "convenzione"; tale strumento è utilizzabile in relazione allo svolgimento di qualunque funzione con un solo limite, che si tratti di funzioni e servizi "determinati", aggettivo che lascia supporre che il legislatore abbia inteso riferirsi a convenzioni di carattere in via di massima monofunzionale (diversamente da quanto si desume dall'art. 41 in materia di consorzi, ove il legislatore ha fatto un esplicito riferimento a "più servizi" (9)

(9) LUCIANO VANDELLI op. cit. pag. 229

Nel disciplinare le forme associative, il legislatore regionale ha dettato la disciplina del "consorzio" (art. 41) già previsto, peraltro, dall'articolo 104 del decreto del presidente della giunta regionale 19 gennaio 1984, n. 6/L, contenente "testo unico delle leggi regionali sull'ordinamento dei comuni". Al consorzio si applicano, in quanto compatibili, le norme previste per le aziende speciali di cui all'art. 45.

Preme rilevare che nella disciplina contenuta nel testo unico legge com. prov. 1934 (artt. 156 e segg.) il consorzio, previsto come la sola fondamentale forma di collaborazione intercomunale, era concepito come ente locale complesso rivolto essenzialmente all'esplicazione di un'unica funzione. La costituzione del consorzio veniva prevista in via facoltativa (su accordo degli interessati) od obbligatoria (per imposizione di legge) ovvero coattiva (per decreto, indipendentemente da specifiche funzioni legislative, per provvedere a determinati servizi od opere di carattere obbligatorio).

Il consorzio ha personalità giuridica ed uno statuto adottato dai consigli degli enti locali che ad essi partecipano.

I suoi organi sono: l'assemblea, il consiglio di amministrazione, il presidente e il direttore, al quale compete la responsabilità generale.

La costituzione del consorzio può essere:

- a) facoltativa (art. 41, 1° comma), allorquando i comuni decidono di gestire in forma associata uno o più servizi. A tal fine i rispettivi consigli approvano, a maggioranza assoluta, una convenzione unitamente allo statuto (art. 41, 2° comma).

La convenzione dovrà, tra l'altro, prevedere la trasmissione agli enti aderenti degli atti fondamentali del consorzio (art. 41, 3° comma) e la quota di partecipazione che darà la possibilità di

assumere da parte di ciascun associato una corrispondente responsabilità in seno all'assemblea;

- b) obbligatoria: (art. 41, 7° comma). In virtù della suddetta previsione le province autonome di Trento e di Bolzano nelle materie di loro competenza esclusiva possono con legge prevedere la costituzione di consorzi obbligatori per l'esercizio associato di determinate funzioni o servizi. La legge subordina, peraltro, la costituzione di un consorzio obbligatorio alla presenza di un rilevante interesse pubblico.

Rispetto alla normativa sopra richiamata e contenuta nel D.P.G.R. 19.1.1984, n. 6/L, vanno evidenziate le non trascurabili innovazioni attinenti agli assetti organizzativi e alle modalità di rappresentazione degli enti consorziati: ad es. l'assemblea del consorzio è composta dai rappresentanti degli enti associati nella persona del sindaco o suo delegato, correlando la presenza dell'ente ad una precisa responsabilità al massimo livello dell'esecutivo.

In virtù di quanto previsto dall'art. 60, 1° comma del disegno di legge in esame entro due anni dalla data di entrata in vigore della legge "da qua", i comuni provvedono, anche in deroga ai limiti di durata eventualmente previsti dai relativi atti costitutivi, alla revisione dei consorzi e delle altre forme associative in atto, costituiti tra enti locali, sopprimendoli o trasformandoli nelle forme previste dal titolo IV del disegno di legge.

Per quanto concerne l'unione, trattasi di una forma associativa introdotta dalla legge 142/90 e ripresa dal legislatore regionale all'art. 42 del presente disegno di legge. In sostanza si tratta di un nuovo ente locale costituito volontariamente tra comuni di piccole dimensioni, potendo essere costituito tra enti contermini ed appartenenti alla stessa provincia con popolazione di regola non

superiore a 5.000 abitanti. Nella configurazione del legislatore regionale non è necessariamente finalizzata alla fusione dei comuni.

Esso ha un'incidenza applicativa più ampia di quella del consorzio, considerato che, mentre questo è finalizzato alla gestione di "uno o più servizi", l'unione è preposta alla gestione di una "pluralità di funzioni e di servizi" (art. 42, 1° comma); l'unione tende quindi ad un carattere decisamente plurifunzionale. In concreto la delimitazione dell'ambito di attività ad essa demandate verrà comunque a dipendere dalle scelte comparate in sede di atto costitutivo e di statuto; allo statuto il disegno di legge in esame (art. 42, 4° comma) affida il compito di definire gli organi e i servizi da unificare, nonché i modi di disciplina delle relative risorse finanziarie.

La costituzione avviene con deliberazione dei singoli consigli con cui si approvano, contestualmente atto costitutivo e statuto, deliberazione da adottarsi da parte di ciascun consiglio a maggioranza assoluta.

Sono organi dell'unione il Consiglio, la Giunta ed il Presidente. Compete allo statuto disciplinare la composizione e la nomina degli organi, prevedendo, per quanto riguarda il Consiglio, l'elezione diretta secondo le norme relative ai comuni con popolazione superiore ai mille abitanti, o, in alternativa, forme di elezione di secondo grado da parte dei consigli dei comuni partecipanti all'unione. Per rafforzare la funzionalizzazione delle unioni alle fusioni tra i comuni, il legislatore ha stabilito un termine: la durata dell'unione non può superare i 15 anni.

Gli accordi di programma di cui all'art. 43 del presente disegno di legge contenente un espresso rinvio all'art. 27 della legge 142/90, integrano l'ultimo strumento di cooperazione offerto dalla

riforma agli enti locali.

La norma prevede l'indizione di una conferenza tra i rappresentanti delle amministrazioni interessate per la preparazione dell'accordo di programma, che conterrà precisi vincoli per tutte le amministrazioni partecipanti e anche interventi surrogatori a carico degli inadempienti.

La competenza ad assumere l'iniziativa per la conferenza non è fissata in maniera rigida, ma rimessa ai vari organi rappresentanti le diverse amministrazioni che, di volta in volta, possono essere interessate in relazione al carattere "primario o prevalente" della competenza sull'opera, sugli interventi o sui programmi da realizzare.

L'accordo per il quale è richiesto il consenso unanime dei partecipanti potrà stabilire le modalità di coordinamento delle iniziative, fissare i tempi di realizzazione, regolare i finanziamenti e ogni altro aspetto.

La vigilanza sull'esecuzione dell'accordo è affidata ad un collegio di composizione variabile, del quale sono chiamati a far parte anche "il Commissario del Governo nella regione o il Prefetto della provincia interessata, se all'accordo partecipano amministrazioni statali o enti pubblici nazionali".

L'esigenza di fondo avuta di mira dal legislatore attraverso l'istituto dell' "accordo di programma" va ricercata in un contesto in cui, a necessità di azioni ed interventi di rilevante complessità, fa riscontro, sempre più frequentemente una distribuzione delle competenze e degli interessi coinvolti tra più soggetti istituzionali, nessuno dei quali, in definitiva si presenta di per sé autosufficiente rispetto alla realizzazione degli scopi perseguiti.

Questo è, sostanzialmente, il presupposto da cui muove il nuovo ordinamento delle autonomie, nel riferire l'accordo di programma ad ipotesi di opere, interventi e programmi di intervento "che

richiedono, per la loro completa realizzazione, l'azione integrata di comuni, di province e regioni, di amministrazioni statali e di altri soggetti pubblici, o comunque di due e più tra i soggetti predetti".

(10)

Accanto al nucleo dei contenuti necessari, relativi ad esempio, alla determinazione dei tempi, delle modalità e del funzionamento di tali azioni, possono, del resto, trovare collocazione ulteriori disposizioni, che il secondo comma dell'art. 27 della legge 142/90 configura come contenuti di carattere eventuale, attinenti alla previsione di procedimenti di arbitrato, da un lato, di interventi surrogatori in caso di inadempienze dei soggetti partecipanti, dall'altro.

E' di tutta evidenza che la determinazione dei contenuti è correlata all'oggetto che in concreto ogni accordo assumerà.

Su questo punto il legislatore ha mantenuto una certa genericità configurando uno strumento flessibile che possa essere adottato alle diverse esigenze.

La disposizione in esame si inquadra in quell'ambito di collaborazione interregionale che ha trovato sino ad oggi un punto di riferimento nelle intese previste dall'art. 8 del D.P.R. 616 del 1977.

### 3.11. SERVIZI

Ai sensi dell'art. 44, 2° comma del disegno di legge in esame i comuni possono gestire i servizi pubblici nelle seguenti forme: in economia, in concessione a terzi, a mezzo di azienda speciale, a mezzo di istituzione, a mezzo di società per azioni, fermo restando che

(10) LUCIANO VANDELLI op. cit. pag. 257

le decisioni relative alle forme di gestione dei servizi sono riservate alla competenza del consiglio comunale in ossequio a quanto previsto dall'art. 13 lett. f) del disegno di legge medesimo.

Le prime due forme di gestione non presentano particolari novità rispetto al quadro legislativo precedente. Merita invece attenzione la prevista gestione a mezzo di azienda speciale e di istituzione. La prima viene configurata come ente strumentale dell'ente locale dotato di personalità giuridica, di autonomia imprenditoriale e di proprio statuto approvato dal Consiglio comunale con notevole diversificazione, quindi, rispetto alla disciplina prevista dal T.U. 1925 che la considerava priva di personalità giuridica pur dotata di "capacità di compiere tutti i negozi giuridici necessari per il raggiungimento del loro fine e di stare in giudizio per le azioni che ne conseguono".

L'istituzione alla quale può essere affidato l'esercizio dei servizi sociali senza rilevanza imprenditoriale, è organismo strumentale dell'ente locale per l'esercizio dei servizi sociali, dotato di autonomia gestionale.

Dalla formulazione dell'art. 45 del disegno di legge in esame emergono le differenze tra i due istituti: l'azienda assume la configurazione di persona giuridica chiamata ad assicurare l'espletamento di servizi di rilevanza economica in modo imprenditoriale sulla base di uno statuto che ne assicura l'autonomia; l'istituzione persegue fini sociali, non è persona giuridica, non ha autonomia statutaria, ma soltanto gestionale. L'ordinamento e il funzionamento disciplinato dal proprio statuto e dai regolamenti per le aziende speciali, sono invece riservati, nel caso della istituzione, allo statuto e ai regolamenti dell'ente locale da cui dipendono. L'azienda è dotata di un proprio organo di revisione, mentre nei confronti dell'istituzione estende le proprie funzioni il collegio dei revisori

dei conti dell'ente locale.

I due istituti sono invece accomunati nell'organizzazione: un consiglio di amministrazione, un presidente e un direttore al quale compete la responsabilità gestionale. Devono inoltre informare la propria attività a criteri di efficacia, efficienza ed economicità ed hanno l'obbligo del pareggio del bilancio da perseguire attraverso l'equilibrio dei costi e dei ricavi compresi i trasferimenti.

Quanto alla gestione dei servizi pubblici a mezzo di società per azioni, preme rilevare che la legittimità dell'utilizzazione di queste forme è stata oggetto di varie contestazioni in giurisprudenza.

In anni più recenti, peraltro, gli orientamenti adottati sia dai tribunali amministrativi, sia dalla Corte dei conti, sembrano generalmente legittimare il ricorso a questo tipo di istituto, in relazione al cui utilizzo il legislatore ha posto, peraltro, un limite rilevante, circoscrivendo espressamente ad una partecipazione minoritaria la presenza di privati e complessivamente di ogni altro soggetto non riconducibile alla sfera del "capitale pubblico locale".



#### 4. BILANCIO E CONTO CONSUNTIVO

##### 4.1. Principi fondamentali

I principi fondamentali che il legislatore ha stabilito in materia di bilancio e programmazione finanziaria possono così essere sintetizzati:

- a) principio di universalità, integrità, pareggio economico e finanziario (art. 31, 1° comma);
- b) esigenza dell'attestazione della copertura finanziaria da parte del responsabile del servizio finanziario per gli impegni di spesa (art. 31, 4° comma);
- c) configurazione del rendiconto, comprendente il conto del bilancio e il conto del patrimonio (art. 31, 5° comma).

La previsione della relazione illustrativa della giunta allegata al conto consuntivo che esprime le valutazioni di efficacia dell'azione condotta sulla base dei risultati conseguiti in rapporto ai programmi ed ai costi sostenuti, riprende il principio contenuto nell'art. 22 del D.P.R. 421/79 che, a sua volta trova un precedente nell'art. 141 del T.U. com. e prov. 1915.

Le novità di maggior rilievo concerne l'obbligo di approvare, contestualmente al bilancio annuale di previsione, un bilancio pluriennale di durata pari a quello della Provincia autonoma di appartenenza (art. 31, 2° comma).

Si rileva che l'art. 86 del più volte citato D.P.G.R. 19.1.1984, n. 6/L imponesse l'obbligo di redigere il bilancio pluriennale solo ai comuni con popolazione superiore a diecimila abitanti; quanto all'attestazione del responsabile del servizio finanziario di cui all'art. 31, 4° comma, è da tenere distinta dal parere di cui all'art. 55 che il responsabile del servizio di ragioneria deve esprimere e che

attiene alla regolarità-contabile, vale a dire ad una valutazione sulla conformità della proposta di deliberazione rispetto alle disposizioni in materia di contabilità e di procedure di spesa dell'ente; con l'attestazione suddetta invece, si dichiara che l'impegno di spesa può essere assunto, esistendo sul capitolo di bilancio la disponibilità necessaria ad assicurare la copertura finanziaria.

Di particolare significato è il principio contenuto nell'art. 33 che impone ai comuni l'equilibrio nella gestione del bilancio. I comuni sono infatti tenuti a rispettare nelle variazioni di bilancio e durante la gestione il pareggio finanziario e gli equilibri stabiliti in bilancio per la copertura delle spese correnti e il finanziamento degli investimenti, secondo le norme finanziarie stabilite dalla legge.

#### 4.2. Revisori dei conti

La revisione economico-finanziaria è demandata ad un collegio di revisori che, a differenza dal collegio dei revisori di cui al T.U. com. prov. 1915 (artt. 129 e 235), composto da consiglieri, si configura come organo tecnicamente qualificato, essendo composto da tre membri eletti nell'ambito degli iscritti agli albi, rispettivamente, dei revisori ufficiali dei conti, dei commercialisti, dei ragionieri, tra i segretari comunali e ragionieri comunali in quiescenza e tra i dirigenti e funzionari statali regionali o provinciali in quiescenza di provata competenza nel settore contabile o finanziario. L'elezione è effettuata dal consiglio comunale con voto limitato a due.

Nei comuni con popolazione inferiore a 3.000 abitanti la revisione economico-finanziaria è affidata ad un solo revisore eletto dal consiglio comunale a maggioranza assoluta dei suoi membri e scelto tra i suddetti esperti.

Le funzioni che, in conformità allo statuto e al regolamento, vengono demandate al collegio dei revisori sono finalizzate ai seguenti obiettivi:

- a) collaborazione con il consiglio nella sua funzione di controllo e di indirizzo con ruolo di consulenza tecnico-contabile; al consiglio ne riferiscono ove riscontrino gravi irregolarità nella gestione dell'ente;
- b) esercizio della vigilanza sulla regolarità contabile e finanziaria della gestione dell'ente a cui corrisponde l'esercizio del diritto di accesso agli atti e documenti dell'ente;
- c) attestazione della corrispondenza del rendiconto alle risultanze della gestione, redigendo apposita relazione che accompagna la proposta di relazione consiliare del conto consuntivo.

## **5. NORME TRANSITORIE**

### **5.1. Termine per l'adozione dello statuto.**

Viene stabilito che i consigli comunali deliberano lo statuto, il regolamento di contabilità ed il regolamento per la disciplina dei contratti dell'ente entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge.

Fino all'entrata in vigore dello statuto, si prevede che limitatamente alle materie e discipline ad esso espressamente demandate, continuano ad applicarsi le norme vigenti alla data di entrata in vigore della presente legge in quanto con essa compatibili;

### **5.2. Regolamento di esecuzione**

Entro sei mesi dall'entrata in vigore del testo coordinato di cui all'art. 62 il Presidente della giunta regionale, su deliberazione della giunta medesima, provvede ad emanare il regolamento di esecuzione della presente legge in sostituzione del D.P.G.R. 12 luglio 1984, n. 12/L e successive modificazioni ed integrazioni.

## 6. ATTUAZIONE DELLA LEGGE 142/90 NELLA REGIONE FRIULI VENEZIA-GIULIA

### 6.1. Elenco dei disegni di legge presentati e loro contenuti

La Giunta regionale in data 24 giugno 1991 ha presentato il disegno di legge n. 317 concernente "Norme regionali in materia di funzioni di controllo e di amministrazione attiva nei confronti degli enti locali e delle unità sanitarie locali, nonché norme in materia di ordinamento dell'amministrazione regionale. Abrogazione della legge regionale 3 agosto 1977, n. 48 e della legge regionale 5 aprile 1985, n. 17, nonché modificazioni ed integrazioni della legge regionale 1 marzo 1988, n. 7". Il suddetto disegno di legge, approvato dal consiglio regionale in data 25 luglio, ha ottenuto in data 6 settembre c.a. il visto governativo

La presente legge rappresenta non solo un momento significativo per l'attuazione della riforma dell'ordinamento delle autonomie locali introdotta in campo nazionale con la legge 8 giugno 1990, n. 142, ma anche l'ulteriore tassello normativo di un'azione, iniziata nella regione Friuli Venezia-Giulia con l'approvazione della legge regionale 7 marzo 1988, n. 10, di decentramento di specifiche funzioni agli enti locali. Di particolare significato è il disposto dell'art. 1, 2 ° comma della legge in esame, ove è statuito che la normativa si ispira agli obiettivi del decentramento, della pubblicità, della trasparenza, della semplificazione e dello snellimento delle procedure, dell'eliminazione delle duplicazioni di competenze e di controlli non essenziali, della massima funzionalità ed efficienza, della collaborazione positiva a favore delle amministrazioni locali nell'interesse della legalità dell'attività delle stesse.

In ordine alla normativa specifica sul controllo degli atti

degli enti locali, la normativa recepisce le principali innovazioni introdotte dalla legge n. 142/1990. In particolare, si sancisce la suddivisione del controllo preventivo di legittimità in controllo necessario e in controllo eventuale su richiesta, nonché l'eliminazione del controllo di merito. Si è inoltre operata la scelta di prevedere una nuova normativa di controllo per gli atti delle unità sanitarie locali.

La legge si suddivide in quattro titoli che rispettivamente si riferiscono:

- alle norme in materia di funzioni di controllo nei confronti degli enti locali (titolo I);
- alle norme in materia di controllo e vigilanza delle unità sanitarie locali (titolo II);
- alle norme di modificazione della legge regionale 1 marzo 1988, n. 7 (titolo III);
- alle norme finali, transitorie e finanziarie (titolo IV).

## 6.2. Organi di controllo

All'esercizio dei controlli provvedono, ai sensi dell'art.

4, secondo le rispettive competenze, i seguenti organi:

- a) il presidente della giunta regionale
- b) l'assessore regionale per le autonomie locali
- c) il comitato regionale centrale di controllo
- d) i comitati regionali territoriali di controllo
- e) i presidenti dei comitati regionali di controllo.

Mentre il presidente della giunta regionale adotta i provvedimenti di costituzione, modificazione e scioglimento dei comitati regionali di controllo, viene demandato all'assessore regionale per le autonomie locali il compito di convocare e presiedere la conferenza dei presidenti dei comitati e la conferenza plenaria. Inoltre gli vengono

attribuiti compiti derivanti dai trasferimenti di funzioni prima spettanti ad organi centrali dello Stato, nonché ogni altra funzione dalla legge non assegnata a specifici organi regionali.

Nel ribadire la scelta della pluralità degli organi collegiali di controllo, si sono utilizzati tre criteri di suddivisione, ovvero la materia e la tipologia degli atti oggetto di controllo, il territorio e il tipo di enti. In particolare si è individuato nel Comitato regionale centrale di controllo con sede in Udine (art. 7), l'organo competente all'esame degli atti in materia di personale dei comuni, delle comunità montane, dei consorzi, delle unioni di comuni e delle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza. In particolare rientrano nella sua competenza il controllo di alcuni atti di natura costitutiva, quali gli statuti dei comuni e delle comunità montane e relative modificazioni, i regolamenti di contabilità e di disciplina dei contratti approvati dai comuni, nonché degli atti aventi per oggetto la costituzione di consorzi e di unioni di comuni o il loro scioglimento.

Attraverso la previsione dell'art. 8 si completa la ripartizione delle competenze che vengono attribuite in via residuale su base territoriale, a cinque comitati regionali territoriali di controllo aventi sede in Gorizia, Pordenone, Tolmezzo, Trieste ed Udine, ai quali è demandato il controllo degli atti degli enti locali siti nell'ambito territoriale delle rispettive province e che non siano riservati alla competenza del comitato regionale centrale di controllo. Di rilievo è la previsione contenuta nell'art. 4, 3° comma della legge in esame, che attribuisce ai comitati regionali di controllo una competenza speciale di natura consultiva esprimendo pareri sotto il solo profilo di legittimità a favore di organi dell'amministrazione regionale in ordine ad atti deliberativi degli enti locali. Trattasi, peraltro, di una norma di principio che troverà compimento nei soli casi indicati da leggi speciali.

A questi organi collegiali definiti autonomi tra loro, vanno aggiunti i rispettivi Presidenti con precise attribuzioni soprattutto in ordine alle funzioni trasferite, in forza delle norme di attuazione dello statuto speciale di autonomia dallo Stato alla regione, attribuzioni prima di competenza degli organi statali periferici.

Per quanto concerne la composizione, gli organi collegiali di controllo, costituiti con decreto del Presidente della giunta regionale, sono costituiti da sette membri eletti dal consiglio regionale con la specifica previsione di precisi requisiti soggettivi in capo ai componenti per assicurare una specifica professionalità.

Nelle ipotesi di reiterate violazioni o di impossibilità di funzionamento, i comitati regionali di controllo possono essere sciolti dal Presidente della giunta regionale che, contestualmente ed in attesa dell'elezione di un nuovo organo di controllo, nomina una commissione straordinaria (art. 19). L'obiettivo di tendere il più possibile ad un'azione di controllo uniforme, trova uno dei principali strumenti normativi nella valorizzazione di un istituto già previsto nella precedente legge regionale, ovvero la Conferenza dei Presidenti dei comitati di controllo. (art. 25).

Anche l'ipotesi della Conferenza plenaria dei componenti gli organi collegiali di controllo, che dovrà riunirsi perlomeno una volta all'anno (art. 26) trova fondamento in questa ratio.

### 6.3. Tipologia dei controlli

Per quanto concerne la tipologia dei controlli, l'art. 27 espressamente statuisce che il controllo sugli atti degli enti locali è limitato alla sola valutazione della legittimità, eliminando il controllo di merito. Il controllo di legittimità comporta la verifica della conformità dell'atto alle norme vigenti, nonché alle norme



statutarie dell'ente esclusa ogni diversa valutazione dell'interesse pubblico perseguito.

Anche nella legge in esame il legislatore ha avuto cura di distinguere il controllo preventivo di legittimità in controllo necessario ed in controllo eventuale. All'art. 28 si afferma il principio che il controllo necessario e quindi obbligatorio riguarda solo le deliberazioni di competenza degli organi c.d. assembleari deputati a compiere le manifestazioni di volontà principali di indirizzo e di controllo politico-amministrativo: in pratica le deliberazioni che la legge riserva ai consigli comunali e provinciali, le deliberazioni delle comunità montane, dei consorzi e delle unioni di comuni.

All'art. 29 si prevede che gli atti adottati dall'altro organo collegiale (deliberazioni di competenza delle giunte comunali, provinciali, delle unioni dei comuni, dei consigli di amministrazione dei consorzi, dei consigli direttivi delle comunità montane) siano sottoponibili a controllo solo qualora risulti presente un ulteriore requisito rappresentato, o dalla esplicita volontà in tal senso diretta dal medesimo organo o dall'organo assembleare, oppure dalla richiesta, motivata, scritta e ben determinata di un numero minimo (un terzo) di componenti gli organi assembleari nel rispetto sempre di un termine perentorio. In quest'ultimo caso le deliberazioni sono sottoposte al controllo nei limiti delle illegittimità denunciate. Entro gli stessi termini possono essere altresì sottoposte a controllo le deliberazioni di competenza della giunta o dei consigli amministrativi e direttivi quando lo stesso numero di consiglieri, con richiesta scritta e motivata, le ritengano viziate da incompetenza o assunte in contrasto con atti fondamentali del consiglio o dell'organo assembleare.

Viene affermato il principio (art. 29 3° comma), previsto dall'art. 45, 2° comma della legge 142/90 che sono sottoponibili al controllo preventivo eventuale di legittimità le deliberazioni relative

alle seguenti materie:

- a) acquisti, alienazioni, appalti ed in generale tutti i contratti;
- b) contributi, indennità, compensi, rimborsi ed esenzioni ad amministratori, a dipendenti o a terzi;
- c) assunzioni, stato giuridico e trattamento economico del personale.

Non sono soggette a controllo le deliberazioni di mera esecuzione, le deliberazioni meramente ripetitive o confermative, le deliberazioni prive di contenuto dispositivo. Per quanto concerne il controllo di legittimità del bilancio e del conto consuntivo, in virtù dell'espresso rinvio operato dal legislatore alla legge 142/90, trova applicazione il principio secondo cui, 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 giustificativi allegati alle stesse".

#### 6.4. Controllo sostitutivo

Per quanto concerne il controllo sostitutivo, l'art. 50 prevede che, qualora da un ente sia omesso o ritardato un atto obbligatorio, il competente comitato regionale di controllo, previa diffida con esplicita previsione di un termine, delibera l'invio di un Commissario per il compimento dell'atto.

#### 6.5. Norme in materia di controllo e vigilanza delle unità sanitarie locali

Il titolo II del disegno di legge in esame contiene la previsione di un nuovo regime di controllo per gli atti delle unità sanitarie locali e per gli istituti di ricerca e cura a carattere

scientifico. Gli aspetti peculiari possono così essere sintetizzati:

- a) soppressione della commissione regionale di controllo sugli atti delle unità sanitarie locali e trasferimento della competenza al comitato regionale centrale di controllo;
- b) limitazione degli atti soggetti al controllo, che è solo controllo di legittimità, fatte salve le approvazioni di competenza della giunta regionale.;
- c) riproposizione di un sistema coordinato di vigilanza e di ispezione;
- d) proroga degli attuali collegi dei revisori, costituiti ai sensi della legge regionale 5 aprile 1985, n. 17 sino alla definitiva attuazione del riordinamento del servizio sanitario nazionale.

Gli atti sottoposti al controllo necessario di legittimità, individuati all'art. 56, possono suddividersi in tre gruppi:

- atti dell'amministratore straordinario, come attribuiti dalla legge 111/1991;
- atti di contabilità generale, redatti dall'amministratore straordinario e adottati dal comitato dei garanti;
- ulteriori atti non precisati dalla legge 111/91, che però possiedono particolare rilevanza, quali la elezione del presidente del comitato dei garanti e i regolamenti.

Il regime di approvazione e di controllo risulta differenziato: da una parte alcuni atti vengono inviati alla direzione regionale della sanità per le determinazioni della giunta regionale e poi trasmessi al comitato regionale centrale per il solo esame nella legittimità, altri invece, vengono direttamente trasmessi a tale organo di controllo.

Il legislatore ha ritenuto opportuno prevedere (art. 58) per alcuni atti, non più soggetti al controllo, una preventiva autorizzazione da parte della giunta regionale; la legge in esame contiene inoltre una specifica previsione per quanto concerne

l'amministratore straordinario, attribuendo al Presidente della giunta regionale, su conforme deliberazione della giunta medesima, la competenza ad adottare l'atto di revoca e la conseguente sostituzione dell'amministratore straordinario qualora questo adotti ripetutamente provvedimenti in contrasto con disposizioni di legge, ovvero con atti di indirizzo e coordinamento, ovvero con prescrizioni del piano sanitario regionale od incorra in gravi, ripetute omissioni, ritardi o negligenze.

Per quanto concerne la disciplina della vigilanza sull'andamento delle attività delle unità sanitarie locali e degli istituti di ricovero e cura a carattere scientifico, esso è soggetto ad un sistema coordinato di controlli finalizzato alla verifica della rispondenza degli interventi agli obiettivi e prescrizioni secondo le linee della programmazione sanitaria regionale e all'accertamento del corretto utilizzo delle risorse assegnate anche in funzione dei servizi resi e del rapporto costo e benefici. Le verifiche e i controlli suddetti disposti dall'assessore regionale alla sanità, vengono svolti da dipendenti in servizio presso l'amministrazione regionale ovvero in servizio presso le strutture sanitarie pubbliche della regione.

All'affermazione del principio contenuto nell'art. 62 della legge, che individua gli organi delle unità sanitarie locali dei servizi sanitari e socio assistenziali nel comitato dei garanti, nell'amministratore straordinario, e nel collegio dei revisori, il legislatore ha fatto seguito con altre norme che prevedono la proroga dell'attività degli attuali collegi, mentre per quanto concerne i compiti e il funzionamento si è cercato di adeguare la normativa previgente alle innovazioni apportate dalla legge 111/1991.

## 7. ATTUAZIONE DELLA LEGGE 142/90 NELLA REGIONE SICILIA

### 7.1. Elenco dei disegni di legge presentati nel corso della X legislatura e loro contenuti

E' necessario preliminarmente ricordare come, a norma dell'art. 14 lett. o) dello statuto, la regione abbia la legislazione esclusiva sul "regime degli enti locali e delle circoscrizioni relative". A norma del successivo art. 15 "le circoscrizioni provinciali e gli organi ed enti pubblici che ne derivano sono soppressi nell'ambito della regione siciliana. L'ordinamento degli enti locali si basa nella regione stessa sui comuni e sui liberi consorzi comunali, dotati della più ampia autonomia amministrativa e finanziaria. Nel quadro di tali principi generali spetta alla regione la legislazione esclusiva e la esecuzione diretta in materia di circoscrizione, ordinamento e controllo degli enti locali".

La materia è quindi regolata dalla normativa della regione Sicilia; in particolare la legge regionale n. 9 del 1986 ha disciplinato la "istituzione della provincia regionale".

Nel corso della decima legislatura che si è appena conclusa, l'ordinamento degli enti locali ha formato oggetto dei disegni di legge nn. 814, 854, 864, 867, 879.

La commissione affari istituzionali ha esitato un proprio testo (d.d.l. nn. 879 - 814 - 854 - 864 - 867-A) che è stato sottoposto all'esame dell'assemblea regionale. L'iter si è però bloccato nella fase della discussione generale, quando da parte di alcune forze politiche è stata formulata la proposta di introdurre l'elezione diretta del sindaco.

Per quanto riguarda la materia dei controlli, essa ha costituito oggetto dei disegni di legge nn. 814 (titolo IV), 530, 895,

949; data la rilevanza della loro natura, questi sono stati sottoposti all'esame di una commissione speciale sulla "trasparenza", che si è anche occupata dei disegni di legge in tema di procedure amministrative, concorsi ed appalti.

Il testo esitato dalla commissione è stato successivamente sottoposto all'esame dell'aula (d.d.l. nn. 949 - 895 - 814 - titolo IV - 530-A).

L'assemblea regionale siciliana ha quindi approvato in data 16 aprile 1991 la legge \_\_\_\_\_ concernente "Nuove norme per il controllo sugli atti dei comuni, delle provincie e degli altri enti locali della regione siciliana. Norme in materia di ineleggibilità a deputato regionale".

La legge suddetta si propone il riordino dell'ordinamento regionale degli enti locali siciliani, alla stregua dei nuovi principi in materia di ordinamento delle autonomie locali di cui alla legge 8 giugno 1990, n. 142.

## 7.2. Organi di controllo

Viene prevista l'istituzione del comitato regionale di controllo sugli atti delle provincie e dei comuni. Tale comitato si articola nella sezione centrale con sede in Palermo e nelle sezioni provinciali ciascuna con sede nel capoluogo delle provincie regionali. Ad esse è affidato, ai sensi dell'art. 14, il controllo di legittimità sugli atti delle provincie e dei comuni, controllo che comporta la verifica della conformità dell'atto alle norme vigenti e alle norme statutarie dell'ente, restando esclusa ogni diversa valutazione dell'interesse pubblico perseguito. Per quanto concerne il controllo di legittimità dei bilanci preventivi e dei conti consuntivi viene ribadito il principio che esso comporta altresì la verifica della

coerenza interna degli atti e la corrispondenza dei dati contabili con quelli delle deliberazioni, nonché con i documenti giustificativi allegati alle stesse.

### 7.3. Tipologia dei controlli

#### 7.3.A Controllo necessario di legittimità

Ai sensi dell'art. 15 della legge in esame sono soggette al controllo preventivo di legittimità le deliberazioni concernenti materie attribuite alla competenza dei consigli provinciali e comunali, nonché le deliberazioni di competenza delle giunte provinciali e comunali nelle seguenti materie:

- a) acquisti, alienazioni, appalti e tutti i contratti in generale;
- b) contributi;
- c) assunzioni, stato giuridico ed economico del personale.

#### 7.3.B Controllo su iniziativa della Giunta e del Consiglio

Sono soggette al controllo preventivo di legittimità le altre deliberazioni che i consigli e le giunte intendono sottoporre, di propria iniziativa, allo stesso controllo.

#### 7.3.C Controllo eventuale di legittimità

E' previsto anche il c.d. controllo eventuale, estrinsecantesi nella possibilità prevista dall'art. 15, 3° comma della legge in esame, che siano soggette a controllo preventivo di legittimità le deliberazioni di competenza delle giunte provinciali e comunali in materia di indennità, compensi, rimborsi ed esenzioni ad amministratori, a dipendenti o a terzi, quando un decimo dei consiglieri, ovvero un gruppo consiliare regolarmente costituito in base al regolamento interno vigente presso ciascun ente, ne faccia richiesta scritta entro

dieci giorni dall'affissione della deliberazione all'albo.

Sono ancora soggette al controllo preventivo di legittimità, nei limiti dei vizi denunciati, le deliberazioni di competenza delle giunte provinciali e comunali quando un quinto dei consiglieri provinciali o un quinto dei consiglieri comunali le ritengano viziose da incompetenza o assunte in contrasto con atti fondamentali del consiglio.

#### 7.4. Competenza

La soluzione adottata per quanto riguarda la competenza, tende a conciliare i principi della speditezza e della economicità del controllo, obiettivo conseguito attraverso il decentramento territoriale dell'attività di controllo, con l'altro principio di garantire omogeneità di comportamento ed uguaglianza di trattamento nello svolgimento dei controlli. Compete, infatti, alla sezione centrale una competenza unitaria in tema di atti fondamentali per la vita degli enti controllati (statuti, regolamenti, ordinamenti degli uffici e dei servizi, disciplina generale dello stato giuridico e delle assunzioni del personale, recepimento dei provvedimenti concernenti il trattamento economico del personale, bilanci preventivi e consuntivi, programmi e relazioni previsionali e programmatiche).

Inoltre la sezione centrale ha compito di indirizzo e di coordinamento nei confronti delle sezioni provinciali, nonché quello di esaminare le deliberazioni che importino la soluzione di questioni di massima o che abbiano dato o possano dar luogo a soluzioni contrastanti.

Le deliberazioni diventano esecutive se, nel termine di venti giorni dalla relativa ricezione, l'organo di controllo non abbia adottato un provvedimento di annullamento, dandone comunicazione



all'ente interessato. Il termine per l'esame dei bilanci e dei conti consuntivi è di quaranta giorni.

#### 7.5. Controlli sostitutivi ed ispettivi

Gli artt. 24 e seguenti della suddetta legge disciplinano rispettivamente i controlli sostitutivi ed ispettivi, disponendo che, qualora gli organi delle province e dei comuni omettano o ritardino, sebbene previamente diffidati a provvedere entro congruo termine, o non siano comunque in grado di compiere atti obbligatori per legge, al compimento dell'atto provvede l'Assessore regionale per gli enti locali a mezzo di un commissario; a mezzo di funzionari in servizio presso le sezioni provinciali del comitato regionale di controllo, egli può disporre ispezioni saltuarie e periodiche presso le amministrazioni provinciali e comunali per accertare la funzionalità degli organi amministrativi e tecnici dell'ente, il regolare andamento dei pubblici servizi, nonché l'esatta osservanza delle leggi e dei regolamenti.

Il legislatore ha avuto cura di precisare agli artt. 29 e 30, che le disposizioni della suddetta legge in materia di controllo e di vigilanza, si applicano altresì, in quanto compatibili ai consorzi, alle unioni dei comuni e alle unità sanitarie locali.

#### 7.6. Rilievi effettuati dal commissario dello Stato in sede di controllo

Preme rilevare che, il Commissario dello Stato, in sede di controllo della suddetta legge, ha, in particolare, impugnato:

- l'art. 30, 2° comma, della legge in quanto non prevede che la sezione centrale e le sezioni provinciali di controllo siano integrate da un

esperto in materia sanitaria di designazione regionale e da un rappresentante del ministero del tesoro, qualora si proceda al controllo sugli atti delle unità sanitarie locali, secondo quanto previsto dall'art. 49 legge 833/1978, come modificato dall'art. 13 della legge 26 aprile 1982, n. 181;

- le conseguenti abrogazioni disposte dall'art. 31, lettere e) e g) per violazione delle suaccennate disposizioni statali, in connessione con gli artt. 119 e 130 della costituzione ed in relazione ai limiti posti dagli artt. 14 e 17 dello statuto speciale.

#### 7.7. Disciplina del diritto di accesso agli atti

Preme da ultimo evidenziare che la regione Sicilia con legge 30 aprile 1991, n. 10 concernente "Disposizioni per i procedimenti amministrativi, il diritto di accesso ai documenti amministrativi e la migliore funzionalità dell'attività amministrativa", ha introdotto nell'ordinamento regionale i principi fondamentali contenuti nella legge 7 agosto 1990, n. 241, in tema di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi, dettando, altresì, disposizioni complementari volte a garantire la maggiore efficacia, funzionalità e trasparenza dell'azione amministrativa. I soggetti cui si applica la sopracitata normativa sono:

la regione siciliana, gli enti, gli istituti e le aziende dipendenti dalla regione e/o comunque sottoposti al controllo, tutela e/o vigilanza della medesima, gli enti locali territoriali e/o istituzionali, gli enti, istituti e aziende da questi dipendenti e/o comunque sottoposti al controllo, tutela e/o vigilanza.

#### 7.8. Elenco dei disegni di legge presentati nel corso della XI legislatura

Nel corso dell'XI legislatura, appena iniziata, sono stati presentati due disegni di legge, rispettivamente, n. 3 di data 25 luglio 1991, di iniziativa dei deputati Cristaldi, Bono e altri, concernente "Nuovo ordinamento dei comuni e delle province in Sicilia" n. 9 di data 8 agosto 1991 d'iniziativa dei deputati Parisi, Libertini ed altri, concernente "Nuove norme in materia di ordinamento delle autonomie locali nella regione siciliana".

#### 7.9. Disegno di legge n. 3 di data 25 luglio 1991

Per quanto concerne il disegno di legge n. 3 concernente "Nuovo ordinamento dei comuni e delle province in Sicilia", presentato in data 25 luglio 1991, si rileva che esso non si pone nell'ottica di attuazione della legge 142/90, ma si muove su linee direttrici autonome, quali ad esempio la previsione dell'elezione del Sindaco e del Presidente delle province regionali a suffragio popolare diretto e della possibilità che l'esecutivo possa deliberare in via di assoluta urgenza, sulle materie di competenza del consiglio. E' evidente il contrasto con quanto statuito dall'art. 32, 3° comma della legge 142/90 ove è previsto che nessuna deliberazione di competenza del consiglio comunale possa essere adottata 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.

Il suddetto disegno di legge contiene, peraltro, la previsione (art. 43) della costituzione tra comuni, o tra province regionali, di intese, gestioni comuni, consorzi ed unioni, al fine di

svolgere in modo efficiente e coordinato funzioni che interessino congiuntamente il territorio e la popolazione di più comuni o di più province regionali.

#### 7.10. Disegno di legge n. 9 di data 8 agosto 1991

Il disegno di legge n. 9 mira a rendere applicabile alla regione Sicilia le parti più qualificanti della normativa statale di cui alla legge 142/90, facendo salve, nel contempo, alcune scelte compiute dalla legislazione regionale che appaiono meglio rispondenti alle esigenze della realtà siciliana o che comunque costituiscono il frutto di un'autonoma riflessione compiuta in sede regionale.

Seguendo questa impostazione, il disegno di legge contiene delle norme che prendono in considerazione distintamente i singoli capi in cui si articola la legge n. 142/90 al fine di prevederne, ora l'integrale applicazione, ora l'integrazione eventuale con le leggi regionali vigenti.

Il disegno di legge fa salva, ad esempio, la disciplina regionale in materia di circoscrizioni di decentramento comunale, (L.R. n. 84/1976) in materia di comunità montane, (art. 45 L.R. n. 9/1986) e di accesso agli atti, oggetto di una specifica disciplina contenuta nella legge regionale n. 10/1991 che ha recepito la legge 241/1990.

In particolare con riferimento alla provincia regionale, il disegno di legge ha inteso mantenere talune scelte di fondo a suo tempo operate con l'emanazione della L.R. n. 9/1986 a proposito soprattutto delle funzioni e delle modalità di esercizio, rinviano invece integralmente alla normativa statale per la parte riguardante l'organizzazione (autonomia statutaria e potestà regolamentare, organi, servizi (aziende speciali ed istituzionali), forme associative (consorzi, unioni di comuni), uffici e personale, responsabilità).

Viene rinviata alla legge regionale la disciplina delle aree metropolitane.

#### 7.11 Controllo sugli atti

Per quanto concerne l'individuazione degli atti soggetti a controllo preventivo di legittimità il disegno di legge in esame ripropone la formulazione dell'art. 15 della legge "Nuove norme per il controllo sugli atti dei comuni, delle province e degli altri enti locali della regione siciliana. Norme in materia di ineleggibilità a deputato regionale", approvata dall'assemblea regionale siciliana nella seduta di data 16 aprile 1991, disciplina descritta al paragrafo 7.

Preme rilevare in questa sede che, rispetto alla previsione contenuta nell'art. 45 della legge 142/90, l'art. 13 del disegno di legge in esame sottopone al controllo preventivo di legittimità, non in via meramente eventuale, le deliberazioni di competenza delle giunta provinciali e comunali nelle materie appena indicate:

- a) acquisti, alienazioni, appalti e tutti i contratti in generale;
- b) contributi;
- c) assunzioni, stato giuridico ed economico del personale.

#### 7.12 Controllo sugli organi

Viene recepita la disciplina contenuta nella legge statale, demandando, peraltro (art. 11), al Presidente della regione, su proposta dell'assessore regionale agli enti locali, l'attribuzione dello scioglimento dei consigli comunali e provinciali quando si verificano le ipotesi previste dall'art. 39, 1° comma, lettere a), b), e c) della legge 142/90. Compete al Presidente della regione, su proposta dell'Assessore regionale agli enti locali (art. 11) l'adozione

del provvedimento di rimozione e sospensione di amministratori di enti locali quando compiano atti contrari alla costituzione o incorrano in gravi e persistenti violazioni di legge o si verificano le altre ipotesi previste dall'art. 40, 1° comma della legge 142/90.

## 8. ATTUAZIONE DELLA LEGGE 142/1990 NELLA REGIONE VALLE D'AOSTA

### 8.1. Elenco dei disegni di legge presentati e loro contenuti

Allo stato attuale sono stati presentati 2 disegni di legge regionali, rispettivamente, n. 247 di data 16 novembre 1990 concernente "Disciplina dei controlli sugli atti degli enti locali in Valle d'Aosta in attuazione dell'art. 43 dello statuto e dei principi contenuti nella legge 8 giugno 1990, n. 142", e n. 281 di data 8 aprile 1991, concernente "Disciplina dei controlli sugli atti degli enti locali" di iniziativa, quest'ultimo, della giunta regionale. E' stato da ultimo presentato un nuovo testo predisposto dalla II Commissione consiliare, risultante dalla fusione dei due sopracitati disegni di legge, avente per oggetto "Disciplina dei controlli sugli atti degli enti locali".

E' necessario preliminarmente ricordare che, ai sensi dell'art. 43 dello Statuto della regione Valle d'Aosta, "il controllo sugli atti dei comuni, delle istituzioni pubbliche di beneficenza, dei consorzi e delle consorterie ed altri enti locali è esercitato dalla regione nei modi e nei limiti stabiliti con legge regionale in armonia con i principi delle leggi dello Stato".

### 8.2. Organo di controllo

Il disegno di legge regionale predisposto dalla II Commissione consiliare si propone di dettare la disciplina dei controlli sugli atti degli enti locali, demandando ad una apposita commissione regionale di controllo sugli atti degli enti locali, con sede in Aosta, le funzioni di controllo medesimo, nei confronti dei seguenti enti: comuni, comunità montane, consorzi dei comuni, unità sanitarie locali,

consorterie e loro consorzi, consorzio regionale per la pesca, comitato regionale per la caccia, aziende di promozione turistica, istituto autonomo case popolari, istituto regionale Bartolomeo Gervasone, institut Valdotain de l'artisanat typique, istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza, nonché altri enti locali disciplinati dalla legge regionale o statale.

Per quanto concerne la costituzione e la composizione della commissione regionale di controllo, è previsto che essa è costituita e insediata con decreto del Presidente della giunta regionale ed è composta da cinque membri effettivi e cinque membri supplenti eletti dal consiglio regionale, tendendo ad armonizzare il criterio della elezione da parte del consiglio regionale con quello della garanzia di professionalità e imparzialità dei componenti. Tra i membri effettivi è prevista, peraltro, la nomina di chi abbia ricoperto per almeno cinque anni la carica di parlamentare nazionale, consigliere regionale o sindaco.

### 8.3. Il controllo sugli atti

Viene recepita la normativa statale per quanto concerne l'individuazione degli atti soggetti a controllo e i poteri di iniziativa delle minoranze consiliari nell'attivare i meccanismi del c.d. controllo eventuale di legittimità degli atti amministrativi di competenza delle giunte comunali. Viene ribadito il principio che il controllo di legittimità comporta "la verifica della conformità dell'atto alle norme vigenti nonché alle norme statutarie dell'ente, esclusa ogni diversa valutazione dell'interesse pubblico perseguito".

Il controllo va eseguito entro quindici giorni dal ricevimento dell'atto elevato a quaranta per il controllo dei regolamenti e degli statuti.



### **8.3.A Il controllo preventivo di legittimità**

Sono soggette al controllo preventivo di legittimità le deliberazioni che la legge riserva ai consigli comunali (art. 17, 1° comma, lettera a), nonché gli atti degli enti locali diversi dai comuni che vertono nelle seguenti materie (art. 18):

- a) bilancio preventivo e variazioni allo stesso conto consuntivo;
- b) statuti;
- c) regolamenti;
- d) atti istitutivi di forme collaborative con enti pubblici o privati;
- e) atti di organizzazione degli uffici;
- f) atti di disposizione del patrimonio;
- g) acquisti, alienazioni, appalti, convenzioni ed in generale tutti i contratti;
- h) atti concernenti la pianta organica, lo stato giuridico ed il trattamento economico del personale.

### **8.3.B Il controllo su iniziativa della Giunta e del Consiglio**

L'art. 17 del disegno di legge in esame prevede che il controllo di legittimità possa estendersi alle deliberazioni che i consigli e le giunte intendono di propria iniziativa sottoporre alla commissione.

### **8.3.C Il controllo sugli atti di Giunta su richiesta dei consiglieri**

Ai sensi dell'art. 17 lettera b) del disegno di legge le deliberazioni di competenza delle giunte sono sottoposte al controllo di legittimità con richiesta scritta e motivata dei consiglieri (un quarto o un quinto) qualora siano ritenute viziate da incompetenza o assunte in

contrasto con atti fondamentali del consiglio.

Sono inoltre sottoposte al controllo di legittimità, nei limiti delle illegittimità denunciate, su richiesta dei consiglieri (un quarto o un quinto) con l'indicazione delle norme violate, le deliberazioni di competenza delle giunte che riguardino le seguenti materie:

- 1) acquisti, alienazioni, appalti, convenzioni ed in generale tutti i contratti;
- 2) contributi, indennità, compensi, rimborsi ed esenzioni ad amministratori e dipendenti o a terzi;
- 3) assunzioni, stato giuridico e trattamento economico del personale.

Con disposizione simmetrica a quella dell'art. 46 della 142/90 l'art. 26 del disegno di legge in esame prevede, con riferimento all'esame del bilancio e del conto consuntivo, che il controllo di legittimità comprende la coerenza interna degli atti e la corrispondenza dei dati contabili con quelli delle deliberazioni, nonché con gli elementi giustificativi allegati alle stesse.

#### 8.4. Controllo sostitutivo

Il disegno di legge in esame contiene una precisa disposizione in materia di controllo sostitutivo, disponendo che, qualora da parte di un ente sia omissso o ritardato un atto obbligatorio per legge, la commissione regionale di controllo, previa diffida dell'organo responsabile, delibera l'invio di un commissario per il compimento dell'atto.

### **8.5. Osservazioni e reclami avverso gli atti soggetti a controllo**

Di particolare rilievo è la norma contenuta nell'art. 20 che attribuisce ad ogni cittadino la possibilità di far pervenire alla commissione regionale di controllo direttamente o tramite lo stesso ente da cui proviene l'atto soggetto a controllo, osservazioni e reclami avverso l'atto medesimo.

### **8.6. Diritto di accesso**

E' concessa la facoltà (art. 20) a chiunque vi abbia interesse per la tutela di situazioni giuridicamente rilevanti il diritto ad ottenere copie dei provvedimenti della commissione che lo riguardano; le modalità di esercizio del diritto di accesso vengono disciplinate con regolamento approvato dal Consiglio regionale.

### **8.7. Esecutività degli atti soggetti a controllo**

Ai sensi dell'art. 25 l'atto soggetto a controllo, trascorso il prescritto periodo di pubblicazione, diventa esecutivo:

- a) quando la commissione dà comunicazione di non aver riscontrato vizi di legittimità;
- b) quando siano scaduti i termini per l'esercizio del controllo senza che la commissione ne abbia disposto l'annullamento;
- c) quando si verifichi la decadenza del provvedimento di annullamento per la mancata trasmissione all'ente che ha emesso l'atto del provvedimento di annullamento entro i termini stabiliti dall'art. 24.

### 8.8. Norme per il taglio dei boschi

Per gli enti locali che adottano atti relativi al taglio dei boschi è previsto che debbano richiedere preventivamente il parere vincolante del servizio selvicoltura, difesa e gestione del patrimonio forestale dell'Assessorato regionale dell'agricoltura, foreste ed ambiente naturali.

## 9. ATTUAZIONE DELLA LEGGE 142/1990 NELLA REGIONE SARDEGNA

### 9.1. Elenco dei disegni di legge presentati e loro contenuti

Allo stato attuale sono state presentate 3 proposte di legge, rispettivamente la n. 130 di data 26 luglio 1990, la n. 147 di data 23 ottobre 1990, nonché la n. 235 di data 16 luglio 1991.

### 9.2. Analisi del disegno di legge presentato dalla giunta regionale

In data 16 luglio 1991 la giunta regionale ha presentato, su proposta dell'assessore agli enti locali, finanze ed urbanistica, il disegno di legge n. 235 concernente "Nuove norme sui controlli regionali sugli atti dei comuni e province". Con il presente disegno di legge si intende procedere alla revisione della vigente normativa in tema di controlli sugli atti dei comuni e delle province avvalendosi della specifica competenza prevista dall'art. 46 dello statuto speciale della regione sarda, ai sensi del quale "il controllo sugli atti degli enti locali è esercitato da organi della regione nei modi e nei limiti stabiliti con legge regionale in armonia con i principi delle leggi dello Stato". L'obiettivo che il legislatore si propone di conseguire è costituito dall'adeguamento della disciplina regionale attualmente contenuta nella legge n. 62/78 e successive modificazioni ed integrazioni ai sopravvenuti nuovi "principi" stabiliti dalla legge 8 giugno 1990, n. 142. La normativa in esame trova applicazione nei confronti degli atti delle comunità montane, dei consorzi di comuni e

province, delle altre forme associative di comuni e degli atti delle unità sanitarie locali.

### 9.3. Organi di controllo

All'esercizio dei controlli disciplinati dal disegno di legge in esame provvedono il comitato regionale con sede in Cagliari e i comitati circoscrizionali con sede in Cagliari, Sassari, Nuoro, Oristano, Iglesias, Tempio Pausania e Lanusei. Essi sono composti da 6 membri effettivi e 3 supplenti eletti dal consiglio regionale.

Vengono introdotte modifiche rilevanti per quanto concerne la composizione dei comitati con notevole potenziamento della componente giuridico-professionale e tecnica; vengono allo scopo introdotte all'interno dei comitati nuove figure di soggetti dotati di un elevato grado di qualificazione e preparazione derivante, sia dalla loro appartenenza a determinate categorie professionali, sia dalla loro comprovata e continuativa esperienza maturata nel campo dell'amministrazione attiva in virtù della titolarità di cariche elettive o burocratiche ai diversi livelli territoriali, comunali, provinciali e regionali. Strettamente correlate all'obiettivo del potenziamento delle condizioni organizzative necessarie ad assicurare l'autonomia e l'idoneità funzionale degli organi di controllo si pongono le disposizioni afferenti alla configurazione di ipotesi di incompatibilità ulteriori rispetto a quelle contemplate dall'attuale legislazione.

All'esigenza di rafforzare l'indipendenza dell'organo di controllo corrisponde anche la previsione relativa all'estensione ai singoli membri dei comitati, personalmente o in solido con gli altri,

della responsabilità per danni arrecati agli enti locali, con dolo o colpa grave nell'esercizio delle loro funzioni (art. 34).

#### 9.4. Il controllo sugli atti

A fronte dell'eliminazione del controllo di merito il legislatore ha provveduto a circoscrivere in modo netto l'ambito del controllo di legittimità che, ai sensi dell'art. 13, comporta "la verifica della conformità degli atti alle norme giuridiche che ne regolano la competenza e ne disciplinano il procedimento di formazione, ne stabiliscono i presupposti o ne vincolano il contenuto, esclusa ogni diversa valutazione dell'interesse pubblico perseguito dall'ente e la verifica della conformità degli atti alle norme statutarie e regolamentari dell'ente". Viene riproposto il principio, per quanto concerne il controllo del bilancio e del conto consuntivo, che esso comprende "la verifica della coerenza interna degli atti e della corrispondenza dei dati contabili con quelli delle deliberazioni nonché con i documenti giustificativi allegati alle stesse". Viene ribadito il principio per quanto concerne il controllo del bilancio e del conto consuntivo, che esso comporta la verifica della coerenza interna degli atti e della corrispondenza dei dati contabili con quelli delle deliberazioni nonché con i documenti giustificativi alle stesse.

Di particolare rilievo è la scelta sottesa alla restrizione delle deliberazioni da sottoporre al controllo preventivo e necessario di legittimità di cui all'art. 17, 1° comma lett. a) del disegno di legge in esame, limitato agli atti fondamentali della vita dell'ente quali statuti, regolamenti, piani finanziari, disciplina dello stato giuridico e delle assunzioni del personale, costituzione di aziende

speciali, ecc.. Tra gli atti degli organi esecutivi soggetti al controllo preventivo di legittimità del comitato regionale (art. 10) vengono segnalate le seguenti deliberazioni:

- di inquadramento del personale derivanti dall'applicazione del contratto di lavoro e degli avanzamenti di carriera;
- di assunzione del personale, ivi comprese quelle a tempo determinato;
- di affidamento mediante convenzione degli incarichi professionali diversi da quelli attinenti la progettazione e la direzione dei lavori e degli strumenti urbanistici.

#### 9.4. A) Il controllo degli atti di giunta su richiesta dei consiglieri

Il legislatore ha previsto all'art. 17, 1° comma lett. b) il controllo preventivo di legittimità delle deliberazioni di competenza della giunta comunale e provinciale e degli organi esecutivi delle comunità montane, dei consorzi di comuni e province e delle altre forme associative di comuni, su iniziativa dei consiglieri, qualora ne facciano richiesta scritta, adducendo un vizio di incompetenza o di violazione di legge ovvero il contrasto con atti fondamentali del Consiglio.

#### 9.4. B) Il controllo su iniziativa della giunta

Il sopracitato art. 17, 1° comma lett. c) prevede che il controllo di legittimità possa estendersi alle deliberazioni che le giunte o gli organi esecutivi degli enti sopracitati intendano di propria iniziativa sottoporre all'organo di controllo, facendone espressa richiesta nella stessa deliberazione.

Le deliberazioni adottate dai comuni, dalle province e dagli altri enti



locali nell'esercizio delle funzioni delegate dalla regione, sono sottoposte al controllo di legittimità secondo gli stessi criteri, limiti, modalità e termini previsti per il controllo sulle deliberazioni adottate dai predetti enti nell'esercizio delle funzioni proprie.

#### 9.4. C) Il controllo successivo ed eventuale di legittimità

Sono sottoposte al controllo successivo ed eventuale di legittimità le deliberazioni che riguardano i programmi, le convenzioni tra i comuni e quelle tra comuni e provincia, la nomina, la designazione e la revoca dei propri rappresentanti presso enti, aziende ed istituzioni operanti nell'ambito del comune o della provincia, ecc.

Gli enti trasmettono l'elenco degli atti non soggetti a controllo preventivo all'organo di controllo competente. Entro il termine perentorio di quindici giorni consecutivi dal ricevimento dell'elenco, il Presidente del Comitato può chiedere copia integrale degli atti che vi sono compresi: la richiesta deve indicare i motivi per i quali l'atto è ritenuto assoggettabile al controllo.

#### 9.5. Osservazioni avverso le deliberazioni soggette a controllo

Viene prevista la possibilità che ogni cittadino e ogni soggetto portatore di interessi diffusi e collettivi possa presentare ai comitati nei confronti della deliberazione soggetta a controllo, osservazioni scritte (art. 25).

### 9.6. Controlli sostitutivi

Per quanto concerne la disciplina dei controlli sostitutivi, l'art. 26 dispone che, fino a quando non sarà emanata la legge regionale sulla disciplina delle modalità di esercizio dei controlli sostitutivi sugli atti di comuni e province e di altri enti, i poteri di controllo sostitutivo sono esercitati dai comitati. Ad essi è demandata, qualora gli enti suddetti abbiano omesso di compiere, entro i termini stabiliti dalla legge, atti obbligatori per legge, statuto o regolamento, previa fissazione di un termine, la nomina di un commissario per l'adozione degli atti stessi.

### 9.7. Coordinamento ed esame congiunto di questioni comuni

Di particolare rilievo è la disposizione dell'articolo 35 che disciplina, al fine di favorire il coordinamento dell'attività dei singoli comitati di controllo nei confronti di questioni omogenee e al fine di realizzare l'uniformità di indirizzo su problemi di ordine generale e di comune interesse, le c. d. riunioni congiunte di tutti i membri dei comitati, su un ordine del giorno preventivamente stabilito, che vengono indette dall'assessore agli enti locali almeno due volte all'anno. Riunioni congiunte possono essere indette ogni qualvolta si renda necessario risolvere questioni particolari inerenti l'esercizio dell'attività svolta dai singoli comitati, ovvero questioni interpretative delle norme giuridiche vigenti.

#### 9.8. Analisi della proposta di legge n. 130 di data 26 luglio 1990

La proposta di legge n. 130 di data 26 luglio 1990 d'iniziativa dei consiglieri Pabusa, Sanna ed altri concernente "Istituzione e delimitazione dell'area metropolitana di Cagliari" è volta ad istituire e delimitare in attuazione dell'art. 17, ultimo comma della legge di riforma delle autonomie locali, l'area metropolitana di Cagliari. Per quanto concerne le funzioni l'area metropolitana di Cagliari esercita le attribuzioni di competenza provinciale e quelle di carattere sovracomunale di cui all'art. 19 della legge di riforma delle autonomie locali; in armonia con gli atti di programmazione regionale adotta il piano di sviluppo ed il piano territoriale dell'area. Il piano di sviluppo ha ad oggetto le scelte fondamentali riguardanti l'intera area e si articola in piani e programmi a carattere settoriale ed intersettoriale, nonché in progetti determinati ed è vincolante per i comuni dell'area.

Il piano territoriale ha ad oggetto le scelte fondamentali riguardanti l'intera area e persegue l'obiettivo generale della verifica di compatibilità tra lo sviluppo socio-economico e la salvaguardia delle risorse naturali e l'uso del territorio. La regione attribuisce e delega funzioni dell'area metropolitana oltre che con propri atti legislativi, anche mediante l'approvazione di regolamenti di autonomia adottati dall'area metropolitana anche in deroga alla legislazione regionale.

La proposta di legge n. 147 di data 23 ottobre 1990 d'iniziativa dei consiglieri Pabusa, Sanna ed altri riguardante "Modificazioni ed integrazioni alla legge regionale 23 ottobre 1978, n. 62, e successive modificazioni ed integrazioni, concernente "I controlli

sugli enti locali " " è volta a modificare la legge regionale 23 ottobre 1978, n. 62 e successive modificazioni ed integrazioni, assumendo come riferimento la legge 8 giugno 1990, n. 142. La proposta suddetta si propone di raggiungere due obiettivi:

- 1) modificare la composizione dei comitati regionali di controllo onde sottrarne la nomina ad una sostanziale designazione dei partiti;
- 2) ridefinire il controllo sugli enti comunali e provinciali, sulle comunità montane e gli organismi comprensoriali, eliminando il controllo di merito e ridisegnando quello di legittimità.

Il controllo sugli enti locali minori è quindi funzione decentrata a livello regionale, indicando precisi criteri per la composizione dell'organo di controllo (art. 1) che viene costituito in senso esclusivamente tecnico.

In aggiunta al controllo di legittimità necessario, stabilito per le categorie di atti elencati nel primo comma dell'art. 2, il progetto prevede un controllo eventuale, a tutela, prevalentemente ma non solo, delle competenze riservate al consiglio: il controllo può essere promosso dai consiglieri e, oltre che alla verifica dell'osservanza delle norme relative alla competenza consiliare, è finalizzato al riscontro di eventuali altri vizi di legittimità (art. 2, ult. comma). Il progetto mantiene l'istituto della immediata esecutività degli atti soggetti a controllo con l'espressa previsione del dovere a carico dell'organo che ha adottato l'atto, di annullare l'atto che sia stato dichiarato illegittimo dall'organo di controllo ed escludendo il ricorso all'immediata esecutività per i provvedimenti riguardanti il personale (art. 4).

Per le ipotesi di omissione di atti obbligatori da adottarsi entro termini di legge e per quelle di mancata emissione di mandati per il pagamento di somme dovute, l'art 5 prevede l'intervento di un commissario "ad acta", nominato da parte dell'organo di controllo.