

GUIDA PER GLI AMMINISTRATORI DEGLI ENTI LOCALI

Maria Piera Pastore – Ottobre 2004

DALLA LEGGE 142/1990 AL DECRETO LEGISLATIVO 267/2000

Il riferimento fondamentale in tema di enti locali è stato, per anni, la legge 8 giugno 1990, n. 142 avente ad oggetto “Ordinamento delle autonomie locali”.

La legge 142/1990 è stata poi integrata e/o modificata da altre disposizioni legislative.

Ricordiamo, tra le altre, la legge 25 marzo 1993, n. 81 “Elezione diretta del sindaco, del presidente di provincia, del consiglio comunale e del consiglio provinciale”; la legge 15 maggio 1997, n. 127 “Misure urgenti per lo snellimento dell’attività amministrativa e dei procedimenti di decisione e controllo”.

Inoltre, pur essendo la legge principale in materia di enti locali, alla 142/1990 erano sopravvissute norme anteriori che regolavano materie particolari (quali ad esempio la legge 23 aprile 1981, n. 154 “Norme in materia di ineleggibilità ed incompatibilità alle cariche di consigliere regionale, provinciale, comunale e circoscrizionale e in materia di incompatibilità degli addetti al Servizio sanitario nazionale”).

La normativa relativa agli enti locali ha avuto una improvvisa accelerazione con l’approvazione di due leggi, la legge 30 aprile 1999, n. 120 “Disposizioni in materia di elezione degli organi degli enti locali, nonché disposizioni sugli adempimenti in materia elettorale” e la legge 3 agosto 1999, n. 265 “Disposizioni in materia di autonomia e ordinamento degli enti locali, nonché modifiche alla L. 8 giugno 1990 n. 142” che, hanno introdotto modifiche di rilievo alla normativa.

Tra l’altro, la legge 120/1999 ha riportato a 5 anni il mandato elettorale per i sindaci e i presidenti di provincia (a partire dalle elezioni amministrative della primavera 1999) e la legge 265/1999 ha riformato tutta la materia relativa allo status degli amministratori locali.

Proprio la legge 265/1999 prevedeva, all’art. 31, la delega al Governo per l’emanazione di un Testo Unico che raccogliesse le disposizioni relative agli enti locali.

In osservanza alla delega è stato emanato il D.Lgs 18 agosto 2000, n. 267 che approva il Testo Unico delle leggi sull’ordinamento degli enti locali.

L’esigenza di addivenire alla redazione di un testo unico derivava dalla necessità di raccogliere e coordinare la normativa esistente ma, a ben vedere, non si è arrivati né ad una semplificazione né ad una raccolta organica.

Infatti il Testo Unico non prende in considerazione i regolamenti esistenti e, pur ricomprendendo la normativa relativa agli enti locali, prevede l’abrogazione totale di alcune leggi ma anche l’abrogazione parziale di altre.

Ad esempio, sono abrogate la legge 142/1990; la legge 154/1981 “fatte salve le disposizioni previste per i consiglieri regionali”.

Sono abrogati alcuni articoli della legge 81/1993; alcuni articoli della legge 127/1997; alcuni articoli della legge 120/1999; alcuni articoli della legge 265/1999.

L’elencazione contenuta nell’art. 274 del D.Lgs 267/2000 “Norme abrogate” è vastissima ma, comunque, mantiene in vita numerose disposizioni.

L’entrata in vigore del Testo Unico è stata presentata come un passo importante verso l’autonomia degli enti locali ma, in realtà, il testo unico continua a mantenere norme di dettaglio.

Ma, soprattutto, il Testo Unico, che non doveva avere contenuto innovativo, da un lato contiene nuove norme e dall’altro conferma, nell’impianto generale ma anche in disposizioni particolari, anche in tema di enti locali, l’indirizzo adottato dal governo di centro sinistra durante la scorsa legislatura.

Un esempio è dato dall’art. 8 del T.U. relativo alla partecipazione popolare. La formulazione della norma aveva già subito una modificazione attraverso la sostituzione della parola “cittadini”, contenuta nella legge 142/90, con il termine “popolare” introdotto dalla legge 265/99. La

disposizione quindi attualmente stabilisce che “i comuni valorizzano le libere forme associative e promuovono organismi di partecipazione popolare all’amministrazione locale”.

Ma, l’art. 8 del T.U. introduce una nuova disposizione disponendo, al comma 5, che “lo statuto, ispirandosi ai principi di cui alla legge 8 marzo 1994, n. 203 e al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, promuove forme di partecipazione alla vita pubblica locale dei cittadini dell’unione europea e degli stranieri regolarmente soggiornanti”.

L’art. 8 quindi garantisce la partecipazione non solo ai cittadini o ai cittadini della UE, ma anche agli extracomunitari. Occorre infatti sottolineare che la norma non dice “lo statuto può promuovere” ma “lo statuto promuove”.

Occorre anche notare che il Testo Unico, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale del 28 settembre 2000, ha già subito numerose modifiche e/o integrazioni.

Ad esempio la Corte Costituzionale con sentenza n. 450 dell’ottobre 2000 aveva stabilito l’illegittimità costituzionale della disposizione contenuta nell’art. 61 n. 2 nella parte in cui stabiliva che “chi ha ascendenti o discendenti ovvero parenti o affini fino al secondo grado che rivestano la qualità di appaltatore di lavori o di servizi comunali non può essere eletto alla carica di sindaco, anziché stabilire che chi si trova in detta situazione non può ricoprire la carica di sindaco”.

Secondo la Corte, si configura quindi una incompatibilità e non una ineleggibilità.

Di conseguenza, con decreto legge n. 80 del 2004 l’art. 61 è stato modificato.

Un altro esempio è dato dalle norme che regolavano l’istituzione della commissione elettorale.

Infatti, prima dell’entrata in vigore del T.U., era espressamente stabilito che la commissione elettorale doveva essere eletta dal consiglio comunale nella prima seduta successiva a quella di insediamento (e quindi la seconda seduta di consiglio). Il T.U. invece modifica la disposizione stabilendo che il consiglio comunale, nella prima seduta, elegge tra i suoi componenti la commissione elettorale comunale.

Arriviamo quindi alla legge 24 novembre 2000, n. 340 “Disposizioni per la delegificazione di norme e per la semplificazione dei procedimenti amministrativi – Legge di semplificazione 1999”, la quale prevede che dal 1° gennaio 2002 la commissione elettorale sia sostituita dall’ufficio elettorale (sindaco nei comuni con popolazione inferiore ai 15.000 abitanti, organo collegiale nei comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti).

Comunque, in seguito all’approvazione della Legge Costituzionale 3/2001, necessariamente alcune disposizioni del Testo Unico dovranno essere riviste (alcuni articoli del T.U. fanno riferimento ad articoli della costituzione che sono stati abrogati dalla legge cost. 3/2001: ad esempio, l’art. 128 della costituzione al quale fa riferimento l’art. 1 del T.U. e l’art. 130 della costituzione che istituiva gli organi di controllo regionali).

Tra l’altro, la riforma federale attualmente in discussione in parlamento cambia i rapporti tra Stato, regioni ed enti locali e anche di tali norme occorrerà tenere conto.

Inoltre, è bene ricordare che, in materia di enti locali, sono all’attenzione del Parlamento numerosi progetti di legge che, in caso di approvazione, modificheranno la normativa attualmente in vigore.

Per opportuna informazione, si elencano gli articoli del D. Lgs 267/2000 che sono già stati oggetto di modifiche:

- Corte Costituzionale sentenza 23-31 ottobre 2000, n. 450: stabilisce l'illegittimità del n. 2 dell'art. 61;
- Legge 23 dicembre 2000, n. 388 (legge finanziaria per il 2001): modifica l'art. 110;
- D.L. 27 dicembre 2000, n. 392 "Disposizioni urgenti in materia di enti locali": modifica gli articoli 80, 102, 116, 154, 201 e 208;
- D.Lgs 8 giugno 2001, n. 325 "Testo unico delle disposizioni legislative in materia di espropriazione per pubblica utilità" e D.P.R. 8 giugno 2001, n. 327: abrogano l'art. 121;
- D.M. 31 ottobre 2001: in riferimento all'art. 241 determina i limiti massimi del compenso base annuo lordo spettante ai componenti degli organi di revisione economico-finanziaria degli enti locali;
- Legge 28 dicembre 2001, n. 448 (legge finanziaria per il 2002): modifica gli articoli 31, 42, 112, 113, 115, 116, 118, 123, 161, 167, e 204. Introduce l'art. 113 bis;
- Legge 24 aprile 2002, n. 75 "Conversione in legge, con modificazioni, del D.L. 22 febbraio 2002, n. 13 recante disposizioni urgenti per assicurare la funzionalità degli enti locali": modifica l'articolo 63; introduce l'art. 268 bis;
- Legge 6 luglio 2002, n. 137 "Delega per la riforma dell'organizzazione del Governo e della Presidenza del Consiglio dei Ministri, nonché di enti pubblici": modifica l'art. 60;
- Legge 15 luglio 2002, n. 145 "Disposizioni per il riordino della dirigenza statale e per favorire lo scambio di esperienze e l'interazione tra pubblico e privato": modifica l'art. 101;
- Legge 1 agosto 2002, n. 166 "Disposizioni in materia di infrastrutture e trasporti": modifica l'articolo 120;
- Legge 16 gennaio 2003, n. 3 "Disposizioni ordinamentali in materia di pubblica amministrazione": modifica l'art. 102; introduce l'art. 7 bis "sanzioni amministrative".
- D.L. 31 marzo 2003, n. 50 "Disposizioni urgenti in materia di bilanci degli enti locali": modifica gli articoli 7 bis, 146, 227; introduce l'art. 268 ter;
- D.L. 39 settembre 2003, n. 269 "Disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e per la correzione dell'andamento dei conti pubblici": modifica gli articoli 113, 113 bis, 141;
- Legge 24 dicembre 2003, n. 350 "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2004)": modifica gli articoli 113, 227.
- D.L. 29 marzo 2004, n. 80 "Disposizioni urgenti in materia di enti locali": modifica gli articoli 38, 58, 59, 61, 64, 254, 256; introduce l'articolo 145 bis.
- D.L. 12 luglio 2004, n. 168 "Interventi urgenti per il contenimento della spesa pubblica": introduce l'articolo 198 bis.

LE DISPOSIZIONI DEL TESTO UNICO SULL'ORDINAMENTO DEGLI ENTI LOCALI

IL COMUNE E LA PROVINCIA

In base all'art. 3 del D.Lgs 267/2000 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), il comune è l'ente locale che rappresenta la propria comunità, ne cura gli interessi e ne promuove lo sviluppo; la provincia, ente locale intermedio tra comune e regione, rappresenta la propria comunità, ne cura gli interessi, ne promuove e coordina lo sviluppo.

I comuni e le province sono titolari di funzioni proprie e di quelle conferite loro con legge dello stato e della regione, secondo il principio di sussidiarietà.

Sono organi di governo del comune il consiglio, la giunta e il sindaco. Sono organi di governo della provincia il consiglio, la giunta e il presidente (art. 36 T.U)

E' importante sottolineare che, ai fini del T.U., si intendono per enti locali i comuni, le province, le città metropolitane, le comunità montane, le comunità isolate e le unioni di comuni (art. 2 T.U.)

Il territorio

Il territorio delimita la superficie entro la quale gli organi comunali e provinciali hanno il potere e il dovere di esercitare le funzioni attribuite dall'ordinamento.

Al comune spettano tutte le funzioni amministrative che riguardano la popolazione e il territorio comunale precipuamente nei settori organici dei servizi alla persona e alla comunità, dell'assetto e utilizzazione del territorio e dello sviluppo economico, salvo quanto non sia espressamente attribuito ad altri soggetti dalla legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze (art.13 T.U.).

Inoltre, riguardo ai servizi di competenza statale, il comune gestisce i servizi elettorali, di stato civile, di anagrafe, di leva militare e di statistica.

In base alla legge 340/2000 sulla semplificazione amministrativa, il Ministro degli affari esteri, può delegare per il rilascio e i rinnovi dei passaporti oltre che i questori, i sindaci dei comuni di residenza dei richiedenti. Di conseguenza anche questo servizio è disponibile presso gli uffici comunali.

Alla provincia spettano le funzioni amministrative di interesse provinciale che riguardino vaste zone intercomunali o l'intero territorio provinciale in settori quali la difesa del suolo; la tutela e la valorizzazione dell'ambiente; la tutela e la valorizzazione delle risorse idriche ed energetiche; la protezione della flora e della fauna, dei parchi e delle riserve naturali; la regolamentazione della caccia e della pesca nelle acque interne; il rilevamento, la disciplina e il controllo degli scarichi delle acque e delle emissioni atmosferiche e sonore; l'organizzazione dello smaltimento dei rifiuti a livello provinciale (art. 19 T.U.).

Inoltre alla provincia sono affidati compiti di programmazione .

La popolazione

La popolazione è costituita dall'insieme delle persone fisiche che risiedono nel territorio comunale o nel territorio provinciale.

La consistenza della popolazione ha importanti riflessi su vari aspetti della vita di un ente, ad esempio, il T.U. disciplina in modo diverso l'elezione del sindaco e del consiglio comunale facendo riferimento ai comuni con popolazione inferiore o superiore ai 15.000 abitanti (Titolo III, Capo III art. da 71 a 76 del T.U.)

Al numero di abitanti si fa riferimento anche per determinare la composizione numerica del consiglio comunale (e provinciale) e della giunta, per rendere obbligatoria l'istituzione delle circoscrizioni nei comuni con popolazione superiore ai 100.000 abitanti, per regolamentare lo status degli amministratori comunali, per disciplinare la nomina del direttore generale, per determinare l'entità dei contributi finanziari versati dallo Stato agli enti locali, ecc.

Si ricorda che nell'ottobre del 2001 sono state avviate le operazioni relative al censimento della popolazione residente.

I dati risultanti dal censimento 2001 devono essere presi in considerazione per determinare la consistenza demografica del comune per quanto riguarda il procedimento elettorale (e cioè per determinare la soglia dei 15.000 abitanti).

Invece, ad altri fini, ad esempio per la determinazione delle indennità e dei gettoni di presenza degli amministratori, per l'attribuzione dei contributi erariali, per la disciplina relativa ai revisori dei conti, la popolazione residente è quella calcolata alla fine del penultimo anno precedente secondo i dati ISTAT (al 1° gennaio 2004 la popolazione residente è quella individuata dall'ISTAT al 31 dicembre 2002).

La personalità giuridica

Il comune e la provincia hanno personalità giuridica di diritto pubblico e sono titolari di poteri e di diritti pubblici. Inoltre sono titolari di diritti privati agendo, in tali casi, in posizione di sostanziale parità con gli altri soggetti.

Dalla personalità giuridica derivano:

- il diritto al nome (per eventuali mutamenti è competente la Regione. La Corte Costituzionale con sentenza n. 237 del 19 luglio 2004 ha stabilito che anche per modificare la denominazione di un comune occorre sentire la popolazione interessata, stabilendo quindi l'obbligo per le regioni di procedere mediante referendum).
- il diritto allo stemma e al sigillo
- il diritto al gonfalone
- il diritto a stabilire la denominazione delle proprie borgate e frazioni (solo per i comuni).

Non a tutti i comuni è attribuito il titolo di Città. Tale titolo può essere concesso con decreto del presidente della repubblica su proposta del ministro dell'interno ai comuni insigni per ricordi, monumenti storici e per l'attuale importanza.

AUTONOMIA STATUTARIA E POTESTA' REGOLAMENTARE

L'art. 3 del T.U. stabilisce che le comunità locali, ordinate in comuni e province, sono autonome.

I comuni e le province hanno autonomia statutaria, normativa, organizzativa ed amministrativa, nonché autonomia impositiva e finanziaria nell'ambito dei propri statuti e regolamenti e delle leggi di coordinamento della finanza pubblica.

Il termine autonomia indica la capacità di un soggetto di darsi proprie regole. Si possono distinguere vari tipi di autonomia:

- a) l'autonomia normativa indica il potere di darsi propri regolamenti
- b) l'autonomia amministrativa indica la capacità di un ente di curare i propri interessi e di auto organizzarsi
- c) l'autonomia finanziaria indica la capacità di disporre di risorse proprie
- d) l'autonomia impositiva indica il potere di fissare i tributi
- e) l'autonomia contabile indica la capacità dell'ente di tenere una propria contabilità e un proprio bilancio

Al di là della formulazione della legge, in realtà gli enti locali non godono di particolari forme di autonomia. Anzi, nelle materie che dovrebbero essere di competenza comunale o provinciale, è la legge statale o regionale che stabilisce limiti e vincoli e che disciplina in modo preciso tutti gli aspetti di quella che viene chiamata "autonomia".

Non si può parlare di autonomia senza considerare anche l'aspetto relativo alle risorse finanziarie. E, a tale proposito, sappiamo che, attualmente, gli enti locali non hanno il potere di definire tariffe

e tributi se non in base a disposizioni statali: possono eventualmente intervenire per graduare l'entità del tributo ma non per imporre il tributo.

Inoltre, è dato ampio risalto al fatto che le entrate proprie degli enti locali ormai superano l'entità dei trasferimenti statali ma, ciò significa che gli enti locali sono costretti ad aumentare le tariffe per poter offrire ai propri cittadini i servizi di cui hanno bisogno: cittadini che, normalmente, già pagano le tasse per avere anche quei servizi.

(E' quindi necessario che il processo di riforma fiscale metta ordine sulla materia. A tale proposito la Legge finanziaria per il 2003 ha istituito l'Alta Commissione per il federalismo fiscale presieduta da Giuseppe Vitaletti. L'alta commissione sta lavorando ad una bozza che prevede la ripartizione delle entrate tra i diversi enti (stato, regioni, enti locali) ispirandosi al principio della correlazione tra prelievo effettuato e servizio offerto. L'attività della commissione è stata prorogata al 30 settembre 2005).

Lo Statuto

Espressione della autonomia normativa degli enti locali, è la potestà di adottare un proprio Statuto, vale a dire di determinare le norme che regolano la propria organizzazione ed il proprio funzionamento.

Lo Statuto pertanto è l'atto normativo in cui si manifesta l'autonomia di un ente.

L'autonomia statutaria di Comuni e Province è espressamente prevista dall'art. 6 del T.U. il quale dispone che "i Comuni e le Province adottano il proprio Statuto" e si fonda direttamente su una norma costituzionale.

Lo Statuto deve scaturire dalle esigenze e dalle necessità della comunità e deve rispecchiare la realtà dell'ente che lo ha emanato.

Lo Statuto è un atto necessario, è un atto unico ed esclusivo nel senso che si riferisce a quel singolo ente, è un atto che esprime gli scopi fondamentali che l'ente vuole perseguire ma, soprattutto, è un atto normativo e come tale ha efficacia nei confronti di tutti coloro che vengono in contatto con l'ente che lo ha approvato.

Ciò significa che le disposizioni contenute nello statuto (così come nei regolamenti) devono essere osservate da tutti coloro che risiedono nel territorio comunale e da tutti coloro che entrano in rapporto con il comune o la provincia.

Proprio perché lo Statuto è l'atto fondamentale di un comune o di una provincia, chi è stato eletto non può ignorarne il contenuto.

Dovrà al contrario conoscere ed esaminare lo Statuto dell'ente con particolare attenzione, andando ad esaltare quei contenuti che fanno della propria città o provincia una realtà territoriale non confondibile con altre.

Lo Statuto, ad esempio, potrà contenere particolari disposizioni circa il mantenimento o il potenziamento di attività culturali tipiche del territorio e della comunità che rappresenta, quali la salvaguardia delle tradizioni o del dialetto.

Il contenuto

Lo statuto ha un contenuto obbligatorio, così come specificato nel T.U. e un contenuto facoltativo che si traduce nella disciplina di altri aspetti della realtà locale.

L'art. 6 del T.U. stabilisce che lo statuto, nell'ambito dei principi fissati dal Testo Unico, stabilisce le norme fondamentali dell'organizzazione dell'ente e, in particolare, specifica le attribuzioni degli organi, le forme di garanzia e di partecipazione delle minoranze, i modi di esercizio della rappresentanza legale dell'ente, anche in giudizio.

Lo statuto stabilisce altresì i criteri generali in materia di organizzazione dell'ente, le forme di collaborazione fra comuni e province, della partecipazione popolare, del decentramento, dell'accesso dei cittadini alle informazioni ed ai procedimenti amministrativi, lo stemma e il gonfalone e quanto ulteriormente previsto dal Testo Unico.

Sempre secondo l'articolo 6, gli statuti comunali e provinciali stabiliscono norme per assicurare condizioni di pari opportunità tra uomo e donna e per promuovere la presenza di entrambi i sessi

nelle giunte e negli organi collegiali del comune e della provincia, nonché negli enti, aziende ed istituzioni da essi dipendenti.

L'art. 44 del T.U. stabilisce che lo statuto prevede le forme di garanzie e di partecipazione delle minoranze attribuendo alle opposizioni la presidenza delle commissioni consiliari aventi funzioni di controllo o di garanzia, ove costituite.

Si tratta quindi di verificare come gli statuti disciplinano in concreto le forme di garanzia e di partecipazione delle minoranze anche se, probabilmente, non ci saranno sostanziali novità rispetto a quanto previsto nei regolamenti per il funzionamento del consiglio comunale.

Alcune osservazioni possono essere svolte anche per quanto attiene le forme di decentramento.

L'art. 17 del T.U. definisce le circoscrizioni di decentramento quali organismi di partecipazione, di consultazione e di gestione dei servizi di base, nonché di esercizio delle funzioni delegate dal comune.

L'istituzione delle circoscrizioni è obbligatoria per i Comuni con popolazione superiore ai 100.000 abitanti mentre per gli altri Comuni è facoltativa. Inoltre, nei comuni con popolazione superiore a 300.000 abitanti, lo statuto può prevedere particolari e più accentuate forme di decentramento.

In genere le maggioranze consiliari nei comuni con popolazione inferiore a 100.000 abitanti, tendono a limitare le prerogative delle circoscrizioni arrivando anche ad eliminare la previsione statutaria.

Considerando che l'art. 3 del T.U. prevede "l'autonomia statutaria", occorre notare che, oltre alle disposizioni menzionate, il richiamo allo statuto risulta in altre norme del T.U. e quindi sono moltissime le materie che, in base alla legge, devono essere specificamente regolamentate.

Si intende che le disposizioni contenute nello statuto devono essere conformi alla legge.

Quando l'amministrazione, attraverso modifiche statutarie o altri provvedimenti (ad esempio, regolamenti) approva atti contrari alla legge, può essere preso in considerazione l'art. 138 del Testo Unico, in base al quale "il governo, a tutela dell'unità dell'ordinamento, con decreto del presidente della repubblica, previa deliberazione del consiglio dei ministri, su proposta del ministero dell'interno, ha facoltà, in qualunque tempo, di annullare, d'ufficio o su denuncia, sentito il consiglio di stato, gli atti degli enti locali viziati da illegittimità". E, sono atti illegittimi quelli contrari a disposizioni di legge.

L'adozione dello statuto

L'art. 6 del T.U. stabilisce che lo statuto è deliberato dal consiglio con il voto favorevole dei due terzi dei consiglieri assegnati e che qualora tale maggioranza non venga raggiunta, la votazione è ripetuta in successive sedute da tenersi entro trenta giorni.

In questa ipotesi lo Statuto è approvato se ottiene per due volte il voto favorevole della maggioranza assoluta dei consiglieri assegnati. La stessa procedura si applica anche in caso di modifiche allo statuto.

Il testo unico prevede che, dopo l'espletamento del controllo (*), lo Statuto è pubblicato nel bollettino ufficiale della Regione, affisso all'albo pretorio dell'ente per trenta giorni consecutivi ed inviato al Ministero dell'Interno per essere inserito nella raccolta ufficiale degli Statuti .

Lo Statuto entra in vigore decorsi trenta giorni dalla sua affissione all'albo pretorio.

(*) Occorre ricordare che, per effetto dell'abrogazione dell'art. 130 della Costituzione (avvenuta in seguito all'approvazione della modifica del titolo V della Costituzione con legge costituzionale 3/2001), sono stati eliminati gli organi regionali di controllo.

I regolamenti

L'art. 7 del T.U. stabilisce che nel rispetto dei principi fissati dalla legge e dello Statuto, il comune e la provincia adottano regolamenti nelle materie di propria competenza e in particolare per

l'organizzazione ed il funzionamento delle istituzioni e degli organismi di partecipazione, per il funzionamento degli organi e degli uffici e per l'esercizio delle funzioni.

Alla regola generale in base alla quale i regolamenti sono deliberati dal consiglio, fa eccezione il regolamento sull'ordinamento generale degli uffici e dei servizi la cui adozione compete alla giunta (art. 48 del T.U.)

I regolamenti possono disciplinare le materie più diverse e, praticamente, ogni aspetto della vita dell'ente è soggetto ad un regolamento. Quindi, se è necessario approfondire un argomento, conoscere quali sono le procedure, ecc., è indispensabile esaminare il relativo regolamento.

E' importantissimo che il consigliere comunale o provinciale conosca in modo approfondito il regolamento per il funzionamento del consiglio. Ciò gli consentirà di agire correttamente utilizzando tutti gli strumenti che il regolamento mette a sua disposizione per poter svolgere in modo efficace il proprio ruolo.

La legge 5 giugno 2003 n. 131

In seguito all'approvazione della legge costituzionale 3/2001 che ha modificato il Titolo V della costituzione è stata emanata la legge 131/2003 avente ad oggetto "Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3". La cosiddetta legge "La Loggia", ha per oggetto l'attuazione dell'art. 114 e dell'articolo 117 della Costituzione in materia di potestà normativa degli enti locali.

L'articolo 4 della legge n. 131 riafferma il principio relativo alla potestà normativa degli enti locali stabilendo che i comuni, le province, le città metropolitane, le unioni di comuni e le comunità montane e isolate hanno potestà normativa secondo i principi fissati dalla costituzione e precisa che la potestà normativa consiste nella potestà statutaria e in quella regolamentare.

In particolare, lo Statuto in armonia con la Costituzione e con i principi generali in materia di organizzazione pubblica, stabilisce i principi di organizzazione e funzionamento dell'ente, le forme di controllo, anche sostitutivo, nonché le garanzie delle minoranze e le forme di partecipazione popolare.

Mentre la disciplina dell'organizzazione, dello svolgimento e della gestione delle funzioni è riservata alla potestà regolamentare.

Attualmente è in discussione alla Camera dei Deputati la riforma federale, voluta dal Ministro delle Riforme on. Umberto Bossi, che modifica nuovamente gli articoli 114 e 117 della costituzione. Trattandosi di legge costituzionale l'iter di approvazione richiederà ancora due passaggi al Senato e uno alla Camera ma, anche nella nuova formulazione, l'articolo 114 della costituzione prevede che "I comuni, le Province, le città metropolitane e le regioni sono enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla costituzione"; e, l'articolo 117 stabilisce che "I comuni, le province e le città metropolitane hanno potestà regolamentare in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite".

LE ELEZIONI AMMINISTRATIVE

Le elezioni rappresentano la massima espressione della volontà popolare, costituiscono il più importante istituto di partecipazione e consentono al cittadino di esercitare il diritto - dovere di scegliere i propri rappresentanti e, in particolare, il sindaco e il presidente della provincia.

A tale proposito, la legge 30 aprile 1999 n. 120 ha riportato il mandato elettorale a cinque anni (a partire dalle elezioni svoltesi a giugno 1999) e tale disposizione è stata riconfermata dall'art. 51 del T.U.

Inoltre, l'art. 8 della legge 120/1999 ha previsto che le elezioni comunali e provinciali si svolgano in un turno annuale da tenersi in una domenica compresa tra il 15 aprile e il 15 giugno e tale disposizione è tuttora vigente.

Con l'elezione diretta del sindaco e del presidente della provincia, si è spostata su tali figure la responsabilità dell'amministrazione dell'ente legandola alla realizzazione del programma amministrativo presentato.

Lo stretto rapporto che esiste tra il candidato sindaco o presidente della provincia e il suo programma porta molto spesso alla creazione di liste civiche sganciate (teoricamente) dal potere e dal controllo dei partiti politici.

Il cittadino infatti, vota un candidato ed il suo programma, esprimendo una valutazione sul programma di governo proposto, in rapporto ai bisogni e agli interessi della collettività.

Ne deriva che il programma amministrativo da documento scarsamente impegnativo è divenuto un atto di fondamentale importanza, tanto da essere obbligatoriamente affisso all'albo pretorio del comune e della provincia.

Il programma contiene necessariamente delle scelte politiche e deve rispondere non solo alle necessità e ai bisogni del territorio e della popolazione, ma anche essere concreto e attuabile.

In base all'art. 46 del T.U., entro il termine fissato dallo statuto, il sindaco o il presidente della provincia, sentita la giunta, presenta al consiglio le linee programmatiche relative alle azioni e ai progetti da realizzare nel corso del mandato.

Elettorato attivo e passivo

Innanzitutto, è necessario sottolineare quanto stabilito dalla Costituzione in tema di elettorato.

L'art. 48 della Costituzione stabilisce che "sono elettori tutti i cittadini, uomini e donne, che hanno raggiunto la maggiore età" e che "il diritto di voto non può essere limitato se non per incapacità civile o per effetto di sentenza penale irrevocabile o nei casi di indegnità morale indicati dalla legge".

Inoltre, l'articolo 51 della Costituzione stabilisce che "tutti i cittadini dell'uno o dell'altro sesso possono accedere agli uffici pubblici e alle cariche elettive in condizioni di eguaglianza, secondo i requisiti stabiliti dalla legge" e che "la legge può, per l'ammissione ai pubblici uffici e alle cariche direttive, parificare ai cittadini gli italiani non appartenenti alla Repubblica".

Il 20 febbraio 2003 il Senato ha definitivamente approvato una modifica all'art. 51 della Costituzione aggiungendo il seguente periodo: "A tale fine la Repubblica promuove con appositi provvedimenti le pari opportunità tra donne e uomini".

E' la legge quindi che disciplina l'elettorato attivo (vale a dire la possibilità di esercitare il diritto di voto) e l'elettorato passivo (la possibilità di essere candidati ed eletti), mediante l'individuazione di alcuni requisiti.

(Ad esempio, la Costituzione all'art. 56 stabilisce che "sono eleggibili a deputati tutti gli elettori che nel giorno della elezione hanno compiuto i venticinque anni di età"; all'art. 58 dispone che "i senatori sono eletti a suffragio universale e diretto dagli elettori che hanno superato il venticinquesimo anno di età" e che "sono eleggibili a senatori gli elettori che hanno compiuto il quarantesimo anno di età"; all'art. 84 stabilisce che "può essere eletto Presidente della Repubblica ogni cittadino che abbia compiuto cinquanta anni di età e goda dei diritti civili e politici").

Per quanto riguarda gli enti locali, il Testo unico disciplina la materia relativa all'elettorato passivo e alla incandidabilità, ineleggibilità e incompatibilità negli articoli da 55 a 70.

L'art. 55 stabilisce che "sono eleggibili a sindaco, presidente della provincia, consigliere comunale, provinciale e circoscrizionale gli elettori di un qualsiasi comune della Repubblica che abbiano compiuto il diciottesimo anno di età, nel primo giorno fissato per la votazione".

Quindi sono eleggibili gli elettori che hanno compiuto 18 anni e, ugualmente, possono votare coloro che hanno compiuto 18 anni (dato che il diritto di voto si acquisisce con la maggiore età).

E, sempre l'art. 55 dispone che "per l'eleggibilità alle elezioni comunali di cittadini dell'Unione europea residenti nella Repubblica si applicano le disposizioni del decreto legislativo 12 aprile 1996, n. 197".

Quest'ultimo ha dato attuazione alla direttiva 94/80/CE riguardante le modalità di esercizio del diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni comunali per i cittadini della UE che risiedono in uno stato membro di cui non hanno cittadinanza.

Ai fini del diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni comunali, il primo requisito è quindi quello di essere un cittadino di uno stato membro della Unione Europea.

I cittadini di uno stato membro della UE che intendono partecipare alle elezioni per il rinnovo degli organi del comune e della circoscrizione in cui sono residenti devono presentare al sindaco domanda di iscrizione nella lista elettorale aggiunta istituita presso lo stesso comune. Nella domanda devono essere espressamente dichiarati:

- a) la cittadinanza
- b) l'attuale residenza nonché l'indirizzo dello stato di origine
- c) la richiesta di iscrizione nell'anagrafe della popolazione residente nel comune, semprechè non siano già iscritti
- d) la richiesta di conseguente iscrizione nella lista elettorale aggiunta

Ulteriori adempimenti sono poi previsti per i cittadini UE residenti in Italia che intendono presentare la propria candidatura a consigliere comunale o a consigliere di circoscrizione.

Se in regola con quanto disposto dal D. Lgs 197/1996, i cittadini di uno stato membro della UE residenti in Italia possono esercitare il diritto di voto per l'elezione del sindaco, del consiglio comunale e della circoscrizione; possono inoltre essere eletti consiglieri ed eventualmente nominati componenti della giunta ma non possono ricoprire la carica di vicesindaco né candidarsi alla carica di sindaco.

Negli ultimi tempi, alcuni enti locali (ad esempio, il Comune di Genova) hanno previsto, attraverso modifiche agli statuti, l'estensione ai cittadini extracomunitari residenti regolarmente in Italia, del diritto di elettorato attivo e passivo per le elezioni amministrative.

A tale proposito la Direzione Centrale dei Servizi Elettorali del Ministero dell'Interno ha emanato la circolare n. 4 del 22 gennaio 2004 nella quale ribadisce che il diritto di elettorato attivo e passivo trova fondamento nella Costituzione (art. 48 e 51); e che il diritto di voto non può essere limitato se non per incapacità civile o per altre cause ben determinate.

La circolare, nel ricordare che il testo unico delle leggi per la composizione ed elezione degli organi delle amministrazioni comunali stabilisce che "sono elettori i cittadini italiani iscritti nelle liste elettorali" e che, in applicazione del D.Lgs 197/1996 sono previste norme che riguardano i cittadini della Ue che risiedono in uno stato membro di cui non hanno la cittadinanza, afferma che, anche per le elezioni amministrative, la normativa statale vigente non riconosce il diritto di elettorato attivo e passivo ai cittadini extracomunitari.

Recentemente, però il Consiglio di Stato con il parere n. 8007 del 28 luglio 2004 ha espresso una interpretazione che introduce, sull'argomento, una nuova eccezione.

Secondo il Consiglio di Stato, i cittadini extracomunitari possono votare ed essere eletti nelle elezioni per le circoscrizioni comunali in base all'articolo 17, comma 4 del Testo Unico. L'articolo stabilisce che "gli organi delle circoscrizioni rappresentano le esigenze della popolazione ... e sono eletti nelle forme stabilite dallo statuto e dal regolamento" e, secondo il Consiglio di Stato, il

termine “popolazione” implica che di essa fanno parte tutti i cittadini residenti. Occorre precisare che l’estensione sembra essere circoscritta agli organi ai quali sono attribuiti esclusivamente compiti partecipativi e consultivi.

Il sistema elettorale comunale

L’elezione del consiglio comunale si effettua contestualmente a quella diretta del sindaco.

Il Testo Unico individua le modalità di elezione del sindaco e del consiglio comunale facendo una distinzione tra i comuni con popolazione sino a 15.000 abitanti e comuni con oltre 15.000 abitanti. La popolazione del comune è determinata in base al risultato dell’ultimo censimento ufficiale.

Nei comuni con popolazione sino a 15.000 abitanti, l’elezione dei consiglieri comunali si effettua con sistema maggioritario contestualmente alla elezione del sindaco mentre nei comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti, il sindaco è eletto a suffragio universale e diretto, contestualmente all’elezione del consiglio comunale (art. 71 e 72 T.U.)

La norma quindi ribadisce il collegamento tra il candidato sindaco e la lista dei candidati alla carica di consigliere comunale.

Nei comuni con popolazione inferiore ai 15.000 abitanti la candidatura alla carica di Sindaco deve essere collegata ad una sola lista per il consiglio comunale ed è proclamato eletto sindaco il candidato che ha ottenuto il maggior numero di voti. Alla lista collegata al candidato alla carica di sindaco che ha riportato il maggior numero di voti sono attribuiti due terzi dei seggi assegnati al consiglio mentre i restanti seggi sono ripartiti proporzionalmente fra le altre liste.

Nell’ambito di ogni lista, i candidati sono proclamati eletti consiglieri comunali secondo l’ordine delle rispettive cifre individuali (costituite dalla cifra di lista aumentata dei voti di preferenza) ed il primo seggio spettante a ciascuna lista di minoranza è attribuito al candidato alla carica di sindaco della lista stessa.

Ove sia stata ammessa e votata una sola lista, sono eletti tutti i candidati compresi nella lista, ed il candidato a sindaco collegato, purchè essa abbia riportato un numero di voti validi non inferiore al 50% dei votanti e il numero dei votanti non sia stato inferiore al 50% degli elettori iscritti nelle liste elettorali del comune.

Qualora non si siano raggiunte tali percentuali, la elezione è nulla.

Nei comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti la legge permette che più liste possano appoggiare lo stesso candidato sindaco.

Le liste collegate dovranno presentare un programma amministrativo comune che costituisce la base politica del futuro governo di coalizione.

Al primo turno, è proclamato eletto sindaco il candidato alla carica che ottiene la maggioranza assoluta dei voti validi. Qualora nessun candidato ottenga tale maggioranza, si procede al turno di ballottaggio tra i due candidati che hanno ottenuto il maggior numero di voti.

Per i candidati ammessi al ballottaggio rimangono fermi i collegamenti con le liste per l’elezione del consiglio dichiarati al primo turno e vi è la facoltà di dichiarare il collegamento con ulteriori liste.

Dopo il secondo turno è proclamato eletto sindaco il candidato che ha ottenuto il maggior numero di voti validi.

Dopo la proclamazione dell’elezione del sindaco viene determinato il numero dei seggi spettanti a ciascuna lista. Innanzitutto non sono ammesse all’assegnazione dei seggi quelle liste che al primo turno hanno ottenuto meno del 3% dei voti validi e che non siano collegate ad altre liste.

Entrano a far parte del consiglio comunale i candidati sindaco non eletti purché la lista a loro collegata abbia ottenuto almeno un seggio. Sono quindi proclamati eletti consiglieri comunali i candidati di ciascuna lista secondo l’ordine delle rispettive preferenze.

In base all’art. 73 del T.U. qualora un candidato alla carica di sindaco sia proclamato eletto al primo turno, alla lista o al gruppo di liste a lui collegate che abbia ottenuto almeno il 40% dei voti validi, viene assegnato il 60% dei seggi (semprechè nessuna altra lista o altro gruppo di liste collegate abbia superato il 50% dei voti validi).

Qualora un candidato alla carica di sindaco sia proclamato eletto al secondo turno, alla lista o al gruppo di liste ad esso collegate viene assegnato il 60% dei seggi (semprechè nessuna altra lista o gruppo di liste abbia superato il 50% dei voti validi al primo turno).

Per rendere più chiaro il meccanismo elettorale si propone un semplice esempio ipotizzando un comune di 21.000 abitanti (20 consiglieri assegnati per legge) e tre candidati sindaco. Supponiamo che al primo turno i cittadini di quel comune abbiano così votato:

| candidati sindaco | voti | liste e coalizioni |
|-------------------|-------------------|-----------------------------|
| Tizio | 5.000(25%) | A(3.000 voti, B(2.000) |
| Caio | 7.000(35%) | M(6.000) |
| Sempronio | 8.000(40%) | Y(1.000),W(3.000), X(3.000) |
| | 20.000 voti =100% | |

Siccome nessuno dei candidati a sindaco ha ottenuto al primo turno più del 50% dei voti si procede al turno di ballottaggio al quale partecipano solo Caio e Sempronio (Tizio è escluso).

Ipotizziamo la vittoria di Caio al ballottaggio: Caio è proclamato sindaco e alla lista M, che lo sostiene, vengono attribuiti 12 Consiglieri (ovvero il 60% di 20). I 12 Consiglieri saranno i 12 candidati che hanno ottenuto più preferenze all'interno della lista M.

Le 2 coalizioni perdenti (A,B e Y,W,X) si spartiranno i restanti 8 seggi.

Per sapere quanti seggi andranno alla coalizione di Tizio e quanti a quella di Sempronio occorre effettuare un riparto utilizzando il metodo d'Hondt, cioè suddividendo i voti di coalizione per 1,2,3,4,5,6,7,8 sino ad individuare gli otto quozienti più alti (evidenziati):

| Coalizioni | voti | /2 | /3 | /4 | /5 | /6 | seggi assegnati |
|------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|-------|-----------------|
| A,B | 5.000 | 2.500 | 1.667 | 1.250 | 1.000 | 833 | 3 |
| Y,W,X | 7.000 | 3.500 | 2.333 | 1.750 | 1.400 | 1.167 | 5 |

Per sapere quanti seggi andranno alle singole liste all'interno di ciascuna coalizione è necessario effettuare un analogo riparto all'interno di ciascuna coalizione.

Ai candidati sindaco non eletti è riservato il primo posto all'interno della rispettiva coalizione.

Non sono ammesse all'assegnazione dei seggi quelle liste che abbiano ottenuto al primo turno meno del 3% dei voti validi e che non appartengano a nessun gruppo di liste che abbia superato tale soglia.

Fatte queste premesse il nuovo consiglio comunale sarà così composto:

| | seggi | di cui | |
|-------------|-------|---|---|
| Maggioranza | 13 | Caio (sindaco) +12 consiglieri della lista M | |
| Opposizione | 8 | 5 della coalizione di Sempronio | Sempronio +2 della lista W +2 della lista X e nessuno della lista Y |
| | | 3 della coalizione di Tizio | Tizio + un consigliere per ciascuna delle liste A e B |

Il sistema elettorale provinciale

Il sistema elettorale provinciale è sostanzialmente simile a quello vigente per i comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti ed è disciplinato dall'art. 74 del T.U.

Il presidente della provincia è eletto a suffragio universale e diretto, contestualmente all'elezione del consiglio provinciale. La circoscrizione per l'elezione del presidente della provincia coincide con il territorio provinciale.

A tal fine, il territorio della provincia viene suddiviso in tanti collegi uninominali quanti sono i consiglieri assegnati alla provincia. La presentazione delle candidature per i singoli collegi è fatta per gruppi contraddistinti da un unico contrassegno. In base alla legge 8 marzo 1951, n. 122 nessuno può candidarsi in più di tre collegi.

I candidati alla carica di presidente devono dichiarare di collegarsi ad almeno uno dei gruppi di candidati per l'elezione del consiglio.

Al primo turno è proclamato eletto il candidato che ottiene la maggioranza assoluta dei voti validi. Se non si verifica questa condizione, si procede al ballottaggio tra i due candidati che hanno ottenuto il maggior numero di voti.

I candidati ammessi al ballottaggio mantengono i collegamenti con i gruppi di candidati al consiglio provinciale dichiarati al primo turno ed hanno la facoltà, entro sette giorni dalla prima votazione, di dichiarare il collegamento con ulteriori gruppi di candidati rispetto a quelli con cui è stato effettuato il collegamento nel primo turno (apparentamento).

Dopo il secondo turno è proclamato eletto presidente della provincia il candidato che ha ottenuto il maggior numero di voti validi.

Qualora il gruppo o i gruppi di candidati collegati al candidato proclamato eletto presidente della provincia non abbiano conseguito almeno il 60 per cento dei seggi assegnati al consiglio provinciale, a tale gruppo di candidati viene assegnato il 60 per cento dei seggi.

L'assegnazione dei seggi ai consiglieri provinciali si fa nel modo seguente: si divide il totale dei voti validi, riportati da tutti i gruppi di candidati, per il numero dei consiglieri da eleggere "più due" ottenendo così il quoziente elettorale.

Nell'effettuare la divisione si trascura la eventuale parte frazionaria del quoziente; si attribuiscono, quindi, ad ogni gruppo di candidati tanti seggi quante volte il quoziente elettorale risulti contenuto nella cifra elettorale di ciascun gruppo.

I seggi eventualmente restanti verranno successivamente attribuiti ai gruppi di candidati per i quali le divisioni abbiano dato i maggiori resti e, in caso di parità di resti, a quel gruppo che abbia avuto la più alta cifra elettorale.

Una volta determinato il numero dei seggi spettanti a ciascun gruppo di candidati, sono in primo luogo proclamati eletti alla carica di consigliere i candidati alla carica di presidente della provincia non risultati eletti, collegati a ciascun gruppo di candidati che abbia ottenuto almeno un seggio.

Non sono però ammessi all'assegnazione dei seggi i gruppi di candidati che abbiano ottenuto al primo turno meno del 3% dei voti validi e che non appartengano a nessuna coalizione di gruppi che abbia superato tale soglia.

In caso di collegamento di più gruppi con il candidato alla carica di presidente della provincia non eletto, il seggio spettante a quest'ultimo è detratto dai seggi complessivamente attribuiti ai gruppi di candidati collegati.

REQUISITI E INCANDIDABILITA'

Il Capo II del Titolo III del Testo Unico disciplina la materia riguardante l'elettorato passivo, i requisiti richiesti per potersi candidare, le cause che impediscono di candidarsi, le cause di ineleggibilità e incompatibilità e la decadenza.

Sono eleggibili a sindaco, presidente della provincia, consigliere comunale, provinciale e circoscrizionale, gli elettori di un qualsiasi comune che abbiano compiuto il diciottesimo anno di età, nel primo giorno fissato per la votazione (art. 55 T.U.)

Occorre poi godere dei diritti civili e politici e non incorrere in una delle cause di ineleggibilità o incompatibilità previste dalla legge.

Prima di passare all'esame delle norme che disciplinano la materia e, al fine di semplificare ed evidenziare alcuni tra i casi che nella pratica si verificano più frequentemente, vediamo il seguente prospetto:

| | |
|--|---|
| Il consigliere comunale in carica può candidarsi in altro comune? | NO: è ineleggibile in base all'art. 60, c. 1, n. 12. Può candidarsi se si dimette dalla carica che già riveste non oltre il giorno fissato per la presentazione delle candidature. |
| Il consigliere comunale in carica può candidarsi alle elezioni provinciali? | SI'. |
| Chi è sindaco può candidarsi alla carica di presidente della provincia? | SI'. |
| Chi è consigliere regionale può candidarsi alla carica di sindaco? | SI' : ma se eletto deve optare per una delle due cariche (art. 65, c. 1) |
| I cittadini extracomunitari possono votare alle elezioni comunali e provinciali? | NO. Il divieto è ribadito dalla circolare n. 4 del 22/1/04 della Direzione Centrale dei Servizi Elettorali del Ministero dell'Interno. Diverso il caso delle circoscrizioni comunali. |
| Chi è parlamentare può candidarsi alla carica di sindaco? | La Giunta per le elezioni della Camera di Deputati nella riunione del 2 ottobre 2002 ha deliberato di "dichiarare compatibile con il mandato parlamentare la carica di sindaco di comune con popolazione superiore a 20.000 abitanti. Per i comuni con popolazione inferiore a 20.000 abitanti è sempre possibile. |
| Il dipendente di un comune può candidarsi alla carica di consigliere comunale o di consigliere di una circoscrizione di quello stesso comune? | NO: è ineleggibile in base all'art. 60, c. 1, n. 7. Può candidarsi se cessa dalle funzioni per dimissioni, trasferimento, collocamento in aspettativa non retribuita non oltre il giorno fissato per la presentazione delle candidature. |
| Il dipendente di un comune può candidarsi alla carica di consigliere in altro comune? | SI'. |
| Un soggetto che non riveste alcuna carica può candidarsi contemporaneamente alla carica di consigliere comunale e di consigliere di una circoscrizione di quel comune? | SI': ma se viene eletto sia consigliere comunale sia consigliere della circoscrizione deve scegliere quale carica mantenere. |
| Chi riveste la carica di consigliere provinciale può candidarsi alla carica di sindaco? | SI'. |

| | |
|--|--|
| Un soggetto può candidarsi alla carica di sindaco in due comuni? | NO: in base all'art. 56, c. 2. |
| Il dipendente di una provincia può candidarsi alla carica di consigliere provinciale di quella provincia? | NO: in base all'art. 60, c. 1, n. 7. Per candidarsi deve cessare dalle funzioni non oltre il giorno fissato per la presentazione delle candidature. |
| Il ministro di culto può candidarsi alla carica di sindaco? | NO: in base all'art. 61, c. 1. |
| Il titolare di una cooperativa può ricoprire la carica di consigliere comunale? | SI': in base all'art. 63, c.2. |
| Chi ha presentato ricorso al TAR contro un provvedimento dell'amministrazione che riguarda i suoi interessi può ricoprire la carica di consigliere comunale? | NO. In base all'art. 63, c. 1, n. 4. Può candidarsi ma in caso di elezione deve rimuovere la causa di incompatibilità. |
| Chi riveste la carica di consigliere provinciale può candidarsi alla carica di consigliere in altra provincia? | NO: in base all'art. 56, c. 1. Per candidarsi deve dimettersi dalla carica che riveste non oltre il giorno fissato per la presentazione delle candidature. |
| Il soggetto che non riveste alcuna carica può candidarsi alla carica di consigliere comunale in tre comuni quando le elezioni si svolgono nella stessa data? | NO: può candidarsi in due comuni in base all'art. 56, c. 1. In questo caso, se eletto in entrambi deve scegliere quale carica mantenere. |
| Due fratelli possono essere uno sindaco e l'altro consigliere dello stesso comune? | SI'. Nello stesso comune il fratello del sindaco non può rivestire la carica di assessore ma può essere consigliere comunale. |
| Un soggetto può essere consigliere in un comune e assessore in altro comune? | NO. |

Requisiti della candidatura

Nella scelta dei candidati da inserire nella lista che partecipa alle elezioni o nel nominare gli assessori occorre fare molta attenzione e verificare in primo luogo che sussistano i requisiti richiesti e che non esistano cause di ineleggibilità o di incompatibilità oppure che tali cause, se esistenti, possano essere eliminate.

Infatti, secondo l'art. 56 del T.U. "nessuno può presentarsi come candidato a consigliere in più di due province o in più di due comuni o in più di due circoscrizioni, quando le elezioni si svolgano nella stessa data. I consiglieri provinciali, comunali o di circoscrizione in carica non possono candidarsi, rispettivamente, alla medesima carica in altro consiglio provinciale, comunale o circoscrizionale" e "nessuno può essere candidato alla carica di sindaco o di presidente della provincia in più di un comune ovvero di una provincia".

Nella scelta dei candidati da inserire nelle liste occorre fare molta attenzione a quanto disposto dall'art. 56 che pone, nella prima parte, un limite alla possibilità di candidarsi in enti dello stesso livello (non più di due) e, nella seconda, stabilisce il divieto di candidarsi.

Se una persona (non rivestendo alcuna carica) si candida a consigliere in due comuni e risulta eletto in entrambi, si viene a configurare una causa di incompatibilità che pone l'eletto nella condizione di dover scegliere una delle due cariche. Infatti, l'art. 57 del T.U. stabilisce che "il candidato che sia eletto contemporaneamente consigliere in due province, in due comuni, in due circoscrizioni, deve optare per una delle cariche entro cinque giorni dall'ultima deliberazione di convalida. Nel caso di mancata opzione rimane eletto nel consiglio della provincia, del comune o della circoscrizione in cui ha riportato il maggior numero di voti in percentuale rispetto al numero dei votanti ed è surrogato nell'altro consiglio".

Invece, chi è già consigliere in una provincia, in un comune o in una circoscrizione non può candidarsi in altro consiglio provinciale, comunale o circoscrizionale.

La norma richiama una delle condizioni di ineleggibilità previste dall'art. 60 del T.U.

Al contrario, è invece possibile che, quando le elezioni si svolgono nella stessa data, la stessa persona possa candidarsi alla carica di consigliere comunale e anche alla carica di consigliere provinciale; o candidarsi contemporaneamente alla carica di sindaco e di presidente di provincia.

Quando le elezioni si svolgono nella stessa data, ci si può candidare alla carica di consigliere comunale e anche di consigliere della circoscrizione dello stesso comune. In questo caso però, se si risulta eletti contemporaneamente consigliere comunale e consigliere della circoscrizione dello stesso comune, bisogna optare per una delle due cariche dato che, l'art. 65 del T.U. configura per tale ipotesi una causa di incompatibilità.

Chi è già consigliere comunale può candidarsi al consiglio provinciale e viceversa.

Un'ultima osservazione: nessuno può candidarsi in più di una lista in occasione delle elezioni provinciali; nessuno può accettare la candidatura in più di una lista per l'elezione a consigliere comunale nello stesso comune; nessuno può accettare di candidarsi a sindaco in liste diverse in uno stesso comune.

Cause ostative alla candidatura e sospensione

Non possono essere candidati alle elezioni provinciali, comunali e circoscrizionali e non possono comunque ricoprire le cariche di presidente di provincia, sindaco, assessore e consigliere provinciale e comunale, presidente e componente del consiglio circoscrizionale, presidente e componente del consiglio di amministrazione dei consorzi, presidente e componente dei consigli e delle giunte delle unioni di comuni, consigliere di amministrazione e presidente delle aziende speciali e delle istituzioni, presidente e componente degli organi delle comunità montane, coloro che hanno riportato condanna definitiva per i delitti di cui all'art. 58 del T.U.

(Tra i quali, peculato, malversazione, concussione, corruzione, produzione e traffico di sostanze stupefacenti, detenzione di armi, associazione mafiosa).

Inoltre, non possono essere candidati coloro che sono stati condannati con sentenza definitiva alla pena della reclusione complessivamente superiore a sei mesi per uno o più delitti commessi con abuso dei poteri o con violazione dei doveri inerenti ad una pubblica funzione o a un pubblico servizio.

L'eventuale elezione o nomina delle persone che si trovano nelle condizioni previste dall'art. 58 del T.U. è nulla.

Il secondo comma dell'art. 58 prevede che "per tutti gli effetti disciplinati dal presente articolo e dall'art. 59 la sentenza prevista dall'art. 444 del codice penale è equiparata a condanna. Occorre precisare che l'art. 444 del codice penale si riferisce al patteggiamento e quindi la sentenza di patteggiamento è equiparata a condanna. A tale proposito la circolare del Ministero dell'Interno n. 4/98 del 25 novembre 1998 aveva precisato che chi patteggia non è eleggibile e che il patteggiamento ad elezione avvenuta comporta sospensione e decadenza dalla carica. Gli effetti del patteggiamento si considerano estinti con il decorso di cinque anni.

La Corte di Cassazione con sentenza n. 13357/2000 ha stabilito che la sentenza di applicazione della pena su richiesta delle parti (cosiddetto patteggiamento) è idonea, al pari della sentenza di condanna, a determinare la causa di ineleggibilità degli amministratori locali solo ove emessa in epoca successiva all'entrata in vigore della legge 475/99, dovendosene invece escludere l'equipollenza alla sentenza di condanna, se pronunciata in epoca precedente.

Per quanto attiene la riabilitazione (prevista dal comma 5) è bene precisare che assume rilevanza la data in cui è pronunciata la riabilitazione e non la data della domanda presentata dall'interessato.

Anche l'art. 59 del T.U. disciplina invece i casi di sospensione dalla carica collegandoli sempre a fattispecie penali.

Qualora si verificassero i casi indicati dagli articoli 58 e 59, il consiglio, nella prima adunanza successiva alla notifica del provvedimento di sospensione, procede alla temporanea sostituzione affidando la supplenza per l'esercizio delle funzioni di consigliere al candidato della stessa lista che ha riportato, dopo gli eletti, il maggior numero di voti.

Qualora alla sospensione sopravvenga la decadenza, si fa luogo alla surrogazione del consigliere.

INELEGGIBILITA' E INCOMPATIBILITA'

La materia è complessa e, quindi, si ritiene opportuno riportare gli articoli del Testo unico. Le cause indicate dalla legge sono tassative e quindi non è possibile una interpretazione per analogia.

Cause di ineleggibilità

L'articolo 60 del Testo Unico, stabilisce che:

1. “Non sono eleggibili a sindaco, presidente della provincia, consigliere comunale, provinciale e circoscrizionale:
 - 1) il Capo della polizia, i vice capi della polizia, gli ispettori generali di pubblica sicurezza che prestano servizio presso il Ministero dell'interno, i dipendenti civili dello Stato che svolgono le funzioni di direttore generale o equiparate o superiori.
 - 2) nel territorio, nel quale esercitano le loro funzioni, i Commissari di Governo, i prefetti della Repubblica, i vice prefetti ed i funzionari di pubblica sicurezza;
 - 3) nel territorio, nel quale esercitano il comando, gli ufficiali generali, gli ammiragli e gli ufficiali superiori delle Forze armate dello Stato;
 - 4) nel territorio, nel quale esercitano il loro ufficio, gli ecclesiastici ed i ministri di culto, che hanno giurisdizione e cura di anime e coloro che ne fanno ordinariamente le veci;
 - 5) i titolari di organi individuali ed i componenti di organi collegiali che esercitano poteri di controllo istituzionale sull'amministrazione del comune o della provincia nonché i dipendenti che dirigono o coordinano i rispettivi uffici;
 - 6) nel territorio, nel quale esercitano le loro funzioni, i magistrati addetti alle corti di appello, ai tribunali, ai tribunali amministrativi regionali, nonché i giudici di pace;
 - 7) i dipendenti del comune e della provincia per i rispettivi consigli;
 - 8) il direttore generale, il direttore amministrativo e il direttore sanitario delle aziende sanitarie locali ed ospedaliere;
 - 9) i legali rappresentanti ed i dirigenti delle strutture convenzionate per i consigli del comune il cui territorio coincide con il territorio dell'azienda sanitaria locale o ospedaliera con cui sono convenzionati o lo ricomprende, ovvero dei comuni che concorrono a costituire l'azienda sanitaria locale o ospedaliera con cui sono convenzionate;
 - 10) i legali rappresentanti ed i dirigenti delle società per azioni con capitale maggioritario rispettivamente del comune o della provincia;

11) gli amministratori ed i dipendenti con funzioni di rappresentanza o con poteri di organizzazione o coordinamento del personale di istituto, consorzio o azienda dipendente rispettivamente dal comune o dalla provincia;

12) i sindaci, presidenti di provincia, consiglieri comunali, provinciali o circoscrizionali in carica, rispettivamente in altro comune, provincia o circoscrizione.

2. Le cause di ineleggibilità di cui al numero 8) non hanno effetto se le funzioni esercitate siano cessate almeno centottanta giorni prima della data di scadenza dei periodi di durata degli organi ivi indicati. In caso di scioglimento anticipato delle rispettive assemblee elettive, le cause di ineleggibilità non hanno effetto se le funzioni esercitate siano cessate entro i sette giorni successivi alla data del provvedimento di scioglimento. Il direttore generale, il direttore amministrativo ed il direttore sanitario, in ogni caso, non sono eleggibili nei collegi elettorali nei quali sia ricompreso, in tutto o in parte, il territorio dell'azienda sanitaria locale o ospedaliera presso la quale abbiano esercitato le proprie funzioni in un periodo compreso nei sei mesi antecedenti la data di accettazione della candidatura. I predetti, ove si siano candidati e non siano stati eletti, non possono esercitare per un periodo di cinque anni le loro funzioni in aziende sanitarie locali e ospedaliere comprese, in tutto o in parte, nel collegio elettorale nel cui ambito si sono svolte le elezioni.
3. Le cause di ineleggibilità previste nei numeri 1), 2), 3), 4), 5), 6), 7), 9), 10), 11) e 12) non hanno effetto se l'interessato cessa dalle funzioni per dimissioni, trasferimento, revoca dell'incarico o del comando, collocamento in aspettativa non retribuita non oltre il giorno fissato per la presentazione delle candidature.
4. Le strutture convenzionate, di cui al numero 9) del comma 1, sono quelle indicate negli articoli 43 e 44 della legge 23 dicembre 1978, n. 833.
5. La pubblica amministrazione è tenuta ad adottare i provvedimenti di cui al comma 3 entro cinque giorni dalla richiesta. Ove l'amministrazione non provveda, la domanda di dimissioni o aspettativa accompagnata dalla effettiva cessazione delle funzioni ha effetto dal quinto giorno successivo alla presentazione.
6. La cessazione delle funzioni importa la effettiva astensione da ogni atto inerente all'ufficio rivestito.
7. L'aspettativa è concessa anche in deroga ai rispettivi ordinamenti per tutta la durata del mandato, ai sensi dell'articolo 81.
8. Non possono essere collocati in aspettativa i dipendenti assunti a tempo determinato.
9. Le cause di ineleggibilità previste dal numero 9) del comma 1 non si applicano per la carica di consigliere provinciale. “

Le cause di ineleggibilità previste dall'art. 60 sono tassative, riguardano il momento elettivo e mirano ad impedire che, per la particolare posizione professionale, alcune persone siano potenzialmente in grado di influenzare il comportamento degli elettori in modo da guadagnare il loro consenso.

Le disposizioni sono abbastanza chiare ma è opportuno fare qualche precisazione:

- per quanto riguarda il n. 5) (titolari di organi individuali ed i componenti di organi collegiali) rientrano nella fattispecie, ad esempio, i revisori dei conti dell'ente, i componenti della commissione elettorale circondariale, il difensore civico comunale o provinciale;
- per quanto riguarda il n. 6) la Corte di Cassazione con sentenza 2195 del 14 febbraio 2003 ha stabilito che i magistrati onorari addetti ai tribunali ordinari devono ritenersi inclusi nella previsione di ineleggibilità;

- per quanto riguarda il n. 7) il dipendente è eleggibile se cessa dalle funzioni non oltre il giorno fissato per la presentazione delle candidature (anche mettendosi in aspettativa);
- per quanto riguarda il n. 9) la Corte di Cassazione con sentenza 10425 del 12 settembre 1992 ha stabilito che i titolari di farmacie sono eleggibili;
- per quanto riguarda il n. 10) la Corte di Cassazione con una recente sentenza (n. 17981/2003 ha ribadito che l'appartenenza al consiglio di amministrazione di una società per azioni con capitale maggioritario di un comune (o di una provincia) configura la causa di ineleggibilità (o di incompatibilità) alla carica di sindaco dato che la nozione di dirigente non è da intendere nel senso proprio dell'art. 2095 del codice civile ma deve essere letta come riferimento alla posizione di quanti concorrono (come coloro che compongono il CdA) all'elaborazione delle scelte di gestione e di politica economica della società stessa.

Attenzione: in base all'articolo 67 del T.U., non sussiste l'ineleggibilità (o incompatibilità) se la titolarità di componente del consiglio di amministrazione è conferita in base alla legge, regolamento o allo statuto dell'ente locale mentre sussiste se è conferita in base allo statuto della società.

- va notato che il n. 12) riprende quanto già affermato nell'art. 56 del Testo Unico

Ad esclusione della causa di ineleggibilità prevista dal n. 8, disciplinata in modo particolare, le altre cause di ineleggibilità non hanno effetto se l'interessato cessa dalle funzioni per dimissioni, trasferimento, revoca dell'incarico o del comando, collocamento in aspettativa non retribuita non oltre il giorno fissato per la presentazione delle candidature. Non possono essere collocati in aspettativa i dipendenti assunti a tempo determinato.

Recentemente al Ministero dell'Interno (aprile 2004) è stato chiesto se il sindaco di un comune i cui organi sono giunti alla scadenza naturale del mandato può candidarsi alla carica di sindaco in altro comune e se, in tal caso, debba dimettersi dalla carica prima della presentazione della nuova candidatura. Nel rispondere al quesito il Ministero ha comunicato che:

“considerato che, ai fini dell'efficacia e dell'irrevocabilità delle dimissioni presentate dal sindaco, la normativa vigente prevede un termine di venti giorni prima di procedere allo scioglimento del consiglio comunale, si ritiene che il sindaco del comune debba dimettersi dalla carica 20 giorni prima del prescritto termine di presentazione delle candidature”. In tal caso “le dimissioni del sindaco sono uno dei presupposti previsti dalla legge che determinano lo scioglimento del consiglio comunale e la contestuale nomina di un commissario straordinario”.

Un'altra causa di ineleggibilità a sindaco e presidente della provincia è espressamente prevista dall'art. 61 del T.U., il quale recita:

1. Non può essere eletto alla carica di sindaco o di presidente della provincia:
 - 1) il ministro di un culto
 - 2) coloro che hanno ascendenti o discendenti ovvero parenti o affini fino al secondo grado che coprano nelle rispettive amministrazioni il posto di segretario comunale o provinciale.

Per quanto riguarda il n. 1) l'ineleggibilità riguarda il ministro di qualsiasi fede religiosa. Tra l'altro la norma riprende quanto disposto dal n. 4) dell'art. 60 T.U.

Si configura invece una incompatibilità nella fattispecie prevista nella seconda parte dell'articolo 61, in base alla quale “non possono ricoprire la carica di sindaco o di presidente di provincia coloro che hanno ascendenti o discendenti ovvero parenti o affini fino al secondo grado che coprano nelle rispettive amministrazioni il posto di appaltatore di lavori o di servizi comunali o provinciali o in qualunque modo loro fideiussore.

La disposizione è stata modificata in seguito alla sentenza n. 450/2000 della Corte Costituzionale.

Occorre anche considerare che l'art. 51 del T.U. stabilisce che "chi ha ricoperto per due mandati consecutivi la carica di sindaco e di presidente della provincia, non è, allo scadere del secondo mandato immediatamente rieleggibile alle medesime cariche. E' consentito un terzo mandato consecutivo se uno dei due mandati precedenti ha avuto durata inferiore a due anni, sei mesi e un giorno, per causa diversa dalle dimissioni volontarie".

Cause di incompatibilità

In base all'art. 63 del T.U.:

1. Non può ricoprire la carica di sindaco, presidente di provincia, consigliere comunale, provinciale o circoscrizionale:
 - 1) l'amministratore o il dipendente con poteri di rappresentanza o di coordinamento di ente, istituto o azienda soggetti a vigilanza rispettivamente da parte del comune o della provincia o che dagli stessi ricevano in via continuativa, una sovvenzione in tutto o in parte facoltativa, quando la parte facoltativa superi nell'anno il dieci per cento del totale delle entrate dell'ente;
 - 2) colui che, come titolare, amministratore, dipendente con poteri di rappresentanza o di coordinamento ha parte, direttamente o indirettamente, in servizi, esazioni di diritti, somministrazioni o appalti, nell'interesse del comune o della provincia, ovvero in società ed imprese volte al profitto di privati, sovvenzionate da detti enti in modo continuativo, quando le sovvenzioni non siano dovute in forza di una legge dello stato o della regione;
 - 3) il consulente legale, amministrativo e tecnico che presta opera in modo continuativo in favore delle imprese di cui ai numeri 1) e 2) del presente comma;
 - 4) colui che ha lite pendente, in quanto parte di un procedimento civile od amministrativo, rispettivamente, con il comune o la provincia. La pendenza di una lite in materia tributaria ovvero di una lite promossa ai sensi dell'art. 9 del presente decreto non determina incompatibilità. Qualora il contribuente venga eletto amministratore comunale, competente a decidere sul suo ricorso è la commissione del comune capoluogo di circondario sede di tribunale ovvero sezione staccata di tribunale. Qualora il ricorso sia proposto contro tale comune, competente a decidere è la commissione del comune capoluogo di Provincia. Qualora il ricorso sia proposto contro quest'ultimo comune, competente a decidere è, in ogni caso, la commissione del comune capoluogo di Regione. Qualora il ricorso sia proposto contro quest'ultimo comune competente a decidere è la commissione del capoluogo di provincia territorialmente più vicino. La lite promossa a seguito di o conseguente a sentenza di condanna determina incompatibilità soltanto in caso di affermazione di responsabilità con sentenza passata in giudicato. La costituzione di parte civile nel processo penale non costituisce causa di incompatibilità. La presente disposizione si applica anche ai procedimenti in corso;
 - 5) Colui che, per fatti compiuti allorché era amministratore o impiegato, rispettivamente, del comune o della provincia ovvero istituto o azienda da esso dipendente o vigilato, è stato, con sentenza passata in giudicato, dichiarato responsabile verso l'ente, istituto od azienda e non ha ancora estinto il debito;
 - 6) Colui che, avendo un debito liquido ed esigibile, rispettivamente, verso il comune o la provincia ovvero verso istituto od azienda da essi dipendenti è stato legalmente messo in mora ovvero, avendo un debito liquido ed esigibile per imposte, tasse e tributi nei riguardi di detti enti, abbia ricevuto invano notificazione dell'avviso di cui all'articolo 46 del decreto del Presidente della repubblica 29 settembre 1973, n. 602;
2. Colui che, nel corso del mandato, viene a trovarsi in una condizione di ineleggibilità prevista nei precedenti articoli. L'ipotesi di cui al numero 2) del comma 1 non si applica a coloro che hanno parte in cooperative o consorzi di cooperative, iscritte regolarmente nei registri pubblici.

3. L'ipotesi di cui al numero 4) del comma 1 non si applica agli amministratori per fatto connesso con l'esercizio del mandato.

Le cause di incompatibilità possono già esistere al momento dell'elezione oppure verificarsi successivamente.

L'incompatibilità presuppone la valida elezione del consigliere ma impedisce all'eletto di ricoprire la carica comportando, se non eliminata, la decadenza e cioè la perdita dei requisiti necessari per il mantenimento della carica pubblica.

Qualche esempio:

- per quanto riguarda il punto 1) è necessario che la vigilanza si concreti nel potere del comune o della provincia di incidere sulle decisioni dell'ente, istituto o azienda. Per quanto attiene alle società partecipate, il solo fatto di far parte del consiglio di amministrazione determina l'incompatibilità;
- per quanto riguarda il punto 2) la Corte di Cassazione con sentenza 18128 del 19/12/2002 ha stabilito che non può ricoprire la carica di consigliere comunale l'amministratore unico di società a responsabilità limitata con capitale interamente versato dal medesimo comune e svolgente, nell'interesse di quel comune, servizi di raccolta e smaltimento dei rifiuti e di manutenzione della rete viaria, acquedotto e fognature; si trova in una situazione di incompatibilità anche l'appaltatore del servizio comunale di raccolta dei rifiuti solidi urbani;

L'ipotesi non si applica a coloro che hanno parte in cooperative o consorzi di cooperative, iscritte regolarmente nei registri pubblici.

- per quanto riguarda il punto 4) l'incompatibilità si verifica in pendenza di un procedimento civile o amministrativo nel quale il soggetto si contrappone all'ente locale. Non si verifica in pendenza di un giudizio davanti alla Corte dei Conti. Sussiste l'incompatibilità in caso di pendenza di un ricorso al TAR presentato dal soggetto contro un provvedimento dell'amministrazione che riguarda suoi interessi personali.

La pendenza di una lite in materia tributaria ovvero di una lite promossa ai sensi dell'art. 9 del T.U. non determina incompatibilità. (L'art. 9 del T.U. ha per oggetto "azione popolare e delle associazioni di protezione ambientale" e stabilisce che "ciascun elettore può far valere in giudizio le azioni e i ricorsi che spettano al comune e alla provincia").

- per quanto riguarda il punto 7), se successivamente all'elezione si verifica una condizione di ineleggibilità prevista dagli articoli 60 e 61 del T.U. si deve attivare la procedura prevista dall'art. 69 del T.U.

L'art. 64 del T.U. prevede l'incompatibilità tra consigliere comunale e provinciale e assessore nella rispettiva Giunta.

La norma precisa che, nei comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti e nelle province chi viene nominato assessore non può ricoprire la carica di consigliere e, pertanto, dovrà dimettersi.

Ciò non si verifica nei comuni con popolazione inferiore a 15.000 abitanti.

Per quanto riguarda gli assessori occorre anche tenere presente che:

- l'art. 47 del T.U. stabilisce che "nei comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti e nelle province gli assessori sono nominati dal sindaco o dal presidente della provincia, anche al di fuori dei componenti del consiglio, fra cittadini in possesso dei requisiti di candidabilità, eleggibilità e compatibilità alla carica di consigliere" e che "nei comuni con popolazione inferiore a 15.000 abitanti lo statuto può prevedere la nomina ad assessore di cittadini non facenti parte del consiglio ed in possesso dei requisiti di candidabilità, eleggibilità e compatibilità alla carica di consigliere".
- l'art. 78 del T.U. stabilisce che "i componenti della giunta comunale competenti in materia urbanistica, di edilizia e di lavori pubblici devono astenersi dall'esercitare attività professionale in materia di edilizia privata e pubblica nel territorio da essi amministrato".

Non si tratta però di un ulteriore caso di incompatibilità: l'attività eventualmente posta in essere in violazione della norma non rende invalida l'attività amministrativa compiuta dalla giunta ma configura una violazione della deontologia professionale da parte del professionista, eventualmente sanzionabile dall'ordine o collegio professionale. Tra l'altro, lo spirito della norma è prontamente aggirato modificando le deleghe all'interno della giunta.

Occorre anche sottolineare che non si può rivestire contemporaneamente la carica di consigliere comunale in un comune e di assessore in altro comune.

Si può invece essere contemporaneamente consigliere comunale e assessore provinciale, oppure, consigliere provinciale e assessore comunale.

Anche l'art. 65 prevede una particolare incompatibilità. Infatti, prevede che il presidente e gli assessori provinciali, nonché il sindaco e gli assessori dei comuni compresi nel territorio della Regione, sono incompatibili con la carica di consigliere regionale. Le cariche di consigliere provinciale, comunale e circoscrizionale sono, altresì, incompatibili, rispettivamente, con quella di consigliere provinciale di altra provincia, di consigliere comunale di altro comune, di consigliere circoscrizionale di altra circoscrizione. La carica di consigliere comunale è incompatibile con quella di consigliere di una circoscrizione del comune.

E' bene precisare che:

- per quanto riguarda il n. 1), i soggetti indicati possono candidarsi ma nel caso in cui siano eletti devono scegliere tra una delle due cariche. Quindi chi è consigliere regionale può candidarsi a sindaco o a presidente della provincia ma in caso di elezione deve scegliere la carica che intende mantenere; chi è assessore provinciale o comunale può candidarsi alle elezioni regionali ma se è eletto deve scegliere quale carica mantenere; chi è consigliere comunale o provinciale può essere contemporaneamente anche consigliere regionale.
- per quanto riguarda il punto 2), il richiamo è all'art. 56 "nessuno può presentarsi come candidato in più di due province o in più di due comuni o in più di due circoscrizioni, quando le elezioni si svolgano nella stessa data" quindi, se il soggetto viene eletto, ad esempio, in due province deve scegliere quale carica mantenere.

(Sono invece ineleggibili i sindaci, presidenti di provincia, consiglieri comunali provinciali o circoscrizionali in carica, rispettivamente in altro comune, provincia o circoscrizione: pertanto, chi intende candidarsi deve dimettersi non oltre la data di presentazione delle candidature).

- per quanto riguarda il n. 3) posto che le elezioni si svolgono nella stessa data, il soggetto può candidarsi sia al consiglio comunale che al consiglio di circoscrizione ma, se viene eletto dovrà optare per una delle due cariche.

E' bene evidenziare che non costituiscono cause di ineleggibilità o di incompatibilità gli incarichi e le funzioni conferite ad amministratori del comune, della provincia e della circoscrizione previsti da norme di legge, statuto o regolamento in ragione del mandato elettivo.

Contestazione delle cause di ineleggibilità e incompatibilità

La normativa vigente prevede due diverse modalità attraverso le quali è possibile far valere le cause di ineleggibilità sopravvenute dopo l'elezione o di incompatibilità.

La prima prevede che il consiglio comunale o provinciale contesti al consigliere l'esistenza della causa di ineleggibilità o incompatibilità dando inizio ad un procedimento in base al quale l'amministratore, ha dieci giorni di tempo per formulare osservazioni o per eliminare la causa di ineleggibilità sopravvenuta o di incompatibilità.

Entro i dieci giorni successivi, il consiglio delibera definitivamente e, ove ritenga sussistente la causa di ineleggibilità o di incompatibilità, invita l'amministratore a rimuoverla o a scegliere la carica che intende conservare.

Se l'amministratore non provvede entro i successivi dieci giorni il consiglio lo dichiara decaduto (art. 69 T.U.)

La seconda (azione popolare) prevede che la decadenza dalla qualità di consigliere può essere promossa in prima istanza da qualsiasi cittadino elettore del comune, o da chiunque altro vi abbia interesse, davanti al tribunale civile, con ricorso da notificare all'amministratore interessato (art. 70 T.U.).L'azione può anche essere promossa dal Prefetto.

Ai fini della rimozione delle cause di ineleggibilità sopravvenute alle elezioni o delle cause di incompatibilità, l'interessato deve cessare dalle funzioni per dimissioni, trasferimento, revoca dell'incarico o del comando, collocamento in aspettativa.

La cessazione dalle funzioni deve avere luogo entro dieci giorni dalla data in cui è venuta a concretizzarsi la causa di ineleggibilità o incompatibilità.

E' opportuno ricordare che, in ogni caso, nella prima seduta il consiglio comunale e provinciale, prima di deliberare su qualsiasi altro oggetto, ancorché non sia stato prodotto alcun reclamo, deve esaminare la condizione degli eletti e dichiarare la ineleggibilità di essi quando sussista una delle cause previste dal capo II titolo III, provvedendo secondo la procedura indicata dall'art. 69.

Ma, al fine della decadenza, occorre che la causa di ineleggibilità o di incompatibilità sia contestata e quindi, sia sollevata in consiglio. A questo punto si apre la procedura descritta dall'art. 69.

Il consiglio comunale o provinciale è comunque sovrano nell'assumere la decisione e, proprio per evitare decisioni che possano favorire i consiglieri appartenenti ad una parte "politica", il Testo unico ha mantenuto anche la procedura di cui all'art. 70.

La Corte di cassazione con sentenza 18128 del 10/12/2002 ha precisato che l'azione popolare diretta alla dichiarazione di ineleggibilità o di decadenza dell'eletto si colloca su un piano di assoluta autonomia rispetto alla delibera consiliare di convalida delle elezioni.

L'azione popolare è stata mantenuta anche nel nuovo testo unico come forma di garanzia dell'interesse pubblico e come opportunità data al cittadino verso deliberazioni consiliari che possono derivare da logiche politiche in base alle quali la maggioranza difende i propri esponenti.

Pertanto, l'azione popolare può essere proposta anche in assenza di una delibera consiliare di convalida. Vale a dire che la incompatibilità o ineleggibilità può non essere stata sollevata in consiglio e che l'azione popolare può essere promossa indipendentemente dalla procedura prevista dall'art. 69 del T.U.

DECADENZA E DIMISSIONI

Decadenza

Quando, durante il corso del mandato, sopravviene una causa di ineleggibilità o quando preesiste o sopravviene una causa di incompatibilità e questa non venga rimossa, si verifica la decadenza dalla carica e cioè la perdita dei requisiti necessari per poter mantenere una carica pubblica.

Rispetto al soggetto che viene dichiarato decaduto, le conseguenze possono essere molto diverse per l'ente:

- la decadenza dalla carica di sindaco e di presidente della provincia determina gli effetti previsti dall'art. 53 del T.U.: la giunta decade e si procede allo scioglimento del consiglio. Il consiglio e la giunta rimangono in carica sino alla elezione del nuovo consiglio e del nuovo sindaco o presidente di provincia. Sino alle elezioni (che devono svolgersi al primo turno elettorale utile), le funzioni del sindaco e del presidente della provincia sono svolte, rispettivamente, dal vicesindaco e dal vicepresidente.
- In caso di decadenza di consiglieri provinciali, comunali e circoscrizionali il consiglio provvede alla surroga (prevista dall'art. 45 del T.U.), vale a dire che al consigliere decaduto subentra il primo dei non eletti che, nella stessa lista, segue in ordine di preferenze.

La decadenza del consigliere si verifica anche:

- a) nel caso di assenza ingiustificata dalle sedute di consiglio comunale o provinciale. Lo statuto stabilisce i casi di decadenza per la mancata partecipazione alle sedute, garantendo il diritto del consigliere a far valere le cause giustificative. La decadenza è pronunciata dal consiglio.
- b) nel caso di rimozione disposta con decreto del ministro dell'interno nei confronti degli amministratori che compiano atti contrari alla Costituzione, gravi e persistenti violazioni di legge o per gravi motivi di ordine pubblico.
- c) nel caso di scioglimento del consiglio comunale o provinciale, il quale comporta la decadenza del sindaco, del presidente della provincia e delle rispettive giunte.

Si verifica lo scioglimento del consiglio comunale o provinciale (art. 141 T.U.):

- 1) quando compiano atti contrari alla Costituzione o per gravi e persistenti violazioni di legge, nonché per gravi motivi di ordine pubblico
- 2) quando non possa essere assicurato il normale funzionamento degli organi e dei servizi. Ciò si verifica, in caso di impedimento permanente, rimozione, decadenza, decesso del sindaco o del presidente della provincia; in caso di dimissioni del sindaco o del presidente della provincia; in caso di cessazione dalla carica per dimissioni contestuali della metà più uno dei consiglieri assegnati (senza computare il sindaco o il presidente della provincia); in caso di riduzione dell'organo assembleare per impossibilità di surroga alla metà dei componenti del consiglio; in caso di approvazione di una mozione di sfiducia votata per appello nominale dalla maggioranza assoluta dei componenti del consiglio.
- 3) quando non sia approvato nei termini il bilancio.
- 4) in caso di fenomeni di infiltrazione e di condizionamento di tipo mafioso (art. 143 T.U.)

Dimissioni

In base all'articolo 38 del T.U. le dimissioni dalla carica di consigliere, indirizzate al rispettivo consiglio, devono essere presentate personalmente ed assunte immediatamente al protocollo dell'ente nell'ordine temporale di presentazione. Le dimissioni non presentate personalmente devono essere autenticate ed inoltrate al protocollo per il tramite di persona delegata con atto autenticato in data non anteriore a cinque giorni. Esse sono irrevocabili, non necessitano di presa d'atto e sono immediatamente efficaci. Il consiglio, entro e non oltre dieci giorni, deve procedere alla surroga dei consiglieri dimissionari, con separate deliberazioni, seguendo l'ordine di presentazione delle dimissioni quale risulta dal protocollo.

Non si fa luogo alla surroga quando si debba procedere allo scioglimento del consiglio a norma dell'art. 141 T.U. nell'ipotesi di dimissioni contestuali della metà più uno dei consiglieri assegnati all'ente.

L'argomento è stato oggetto di diverse interpretazioni e di diverse decisioni della magistratura.

Recentemente il TAR della Campania con la sentenza n. 2583 del 2004 ha stabilito che l'articolo 38 del T.U. nel contemplare la consegna delle dimissioni al protocollo dell'ente non ha affatto indicato tale modalità come l'unica prevista e consentita. Nel caso particolare, la maggioranza dei consiglieri di un comune ha consegnato un unico atto di dimissioni, indirizzato al consiglio comunale, nell'aula consiliare e nelle mani del segretario comunale, il quale ha verbalizzato di aver acquisito le dichiarazioni identificando ciascuno dei consiglieri dimissionari, personalmente intervenuti alla seduta. I consiglieri avevano poi apposto la loro firma in presenza del segretario comunale stesso.

ORGANI DEL COMUNE E DELLA PROVINCIA

Sono organi di governo del comune il consiglio, la giunta e il sindaco.

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

Il sindaco e il consiglio comunale, il presidente e il consiglio provinciale durano in carica per un periodo di cinque anni. La disposizione si applica agli amministratori eletti dal giugno 1999.

Occorre ricordare che chi ha ricoperto per due mandati consecutivi la carica di sindaco o di presidente della provincia non è, allo scadere del secondo mandato, immediatamente rieleggibile alle medesime cariche. E' consentito un terzo mandato consecutivo se uno dei due mandati precedenti ha avuto durata inferiore a due anni, sei mesi e un giorno, per causa diversa dalle dimissioni volontarie (art. 51 T.U.)

Non esiste invece il limite dei due mandati per chi riveste la carica di assessore..

L'art. 78 del T.U. stabilisce che il comportamento degli amministratori, nell'esercizio delle proprie funzioni, deve essere improntato all'imparzialità e al principio di buona amministrazione, nel pieno rispetto della distinzione tra le funzioni, competenze e responsabilità degli amministratori e quelle proprie dei dirigenti delle rispettive amministrazioni.

IL SINDACO E IL PRESIDENTE DELLA PROVINCIA

Competenze

Occorre innanzitutto sottolineare che il sindaco e il presidente della provincia sono eletti dai cittadini a suffragio universale e diretto secondo le disposizioni dettate dalla legge e che sono membri dei rispettivi consigli (art. 46 T.U.)

In conseguenza dell'elezione diretta da parte dei cittadini, il sindaco e il presidente della provincia entrano in carica all'atto della proclamazione.

Il ministero dell'interno con la circolare n. 3/99 ha precisato che i sindaci e i presidenti neoeletti assumono le funzioni dopo la proclamazione, comprese, per quanto riguarda i sindaci, le funzioni di ufficiale di governo. Quindi il giuramento (che avviene durante la prima seduta del consiglio) non può condizionare l'espletamento delle funzioni inerenti la carica .

Distintivo del sindaco è la fascia tricolore con lo stemma della repubblica e lo stemma del comune, da portarsi a tracolla. Distintivo del presidente della provincia è una fascia di colore azzurro con lo stemma della repubblica e lo stemma della propria provincia, da portare a tracolla.

Il sindaco e il presidente della provincia sono gli organi responsabili dell'amministrazione del comune e della provincia:

- rappresentano l'ente
- convocano e presiedono la giunta, nonché il consiglio quando non è previsto il presidente del consiglio (solamente nei comuni con popolazione fino a 15.000 abitanti qualora lo statuto non preveda la figura del presidente del consiglio)
- sovrintendono al funzionamento dei servizi e degli uffici e all'esecuzione degli atti.
- esercitano le funzioni loro attribuite dalle leggi, dallo Statuto e dai regolamenti e sovrintendono altresì all'espletamento delle funzioni statali e regionali attribuite o delegate al comune e alla provincia.
- sulla base degli indirizzi stabiliti dal consiglio provvedono alla nomina, alla designazione e alla revoca dei rappresentanti del comune e della provincia presso enti, aziende e istituzioni
- nominano i responsabili degli uffici e dei servizi
- attribuiscono e definiscono gli incarichi dirigenziali

Inoltre, il sindaco coordina, sulla base degli indirizzi espressi dal consiglio, gli orari degli esercizi commerciali, dei pubblici esercizi e dei servizi pubblici nonché gli orari di apertura al pubblico degli uffici pubblici localizzati nel territorio.

Il sindaco, quale ufficiale di governo, sovrintende:

- a) alla tenuta dei registri di stato civile e di anagrafe e agli adempimenti in materia elettorale, di leva militare e di statistica
- b) alla emanazione degli atti che gli sono attribuiti dalle leggi e dai regolamenti in materia di ordine e di sicurezza pubblica
- c) allo svolgimento, in materia di pubblica sicurezza e di polizia giudiziaria, delle funzioni affidategli dalla legge
- d) alla vigilanza su tutto quanto possa interessare la sicurezza e l'ordine pubblico, informandone il prefetto.

Il sindaco, quale ufficiale di governo, con atto motivato e nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico adotta provvedimenti contingibili e urgenti al fine di prevenire ed eliminare gravi pericoli che minacciano l'incolumità dei cittadini.

(Il Tar Emilia Romagna, sezione di Parma, con sentenza n. 1 del 10 gennaio 2003 ha stabilito che è illegittima l'ordinanza con la quale si intima ad un soggetto di porre rimedio ad un pericolo fissando un periodo di tempo talmente lungo da risultare incompatibile con l'esigenza di intervento immediato).

Il sindaco e il presidente della provincia nominano i componenti della giunta, tra cui un vicesindaco e un vicepresidente, e ne danno comunicazione al consiglio nella prima seduta successiva alla elezione.

Il vicesindaco e il vicepresidente sostituiscono il sindaco e il presidente della provincia in caso di assenza o di impedimento temporaneo e in caso di sospensione dall'esercizio della funzione.

In base all'art. 78 del T.U. al sindaco e al presidente della provincia, nonché agli assessori e ai consiglieri comunali e provinciali è vietato ricoprire incarichi e assumere consulenze presso enti ed istituzioni dipendenti o comunque sottoposti al controllo e alla vigilanza dei relativi comuni e province.

Tale disposizione va letta anche in riferimento all'art. 67 del T.U. in base al quale non costituiscono cause di ineleggibilità o di incompatibilità gli incarichi e le funzioni conferite ad amministratori del comune, della provincia e della circoscrizione previsti da norme di legge, statuto o regolamento in ragione del mandato elettivo.

Ciò significa, ad esempio, che se lo statuto dell'ente prevede che l'assessore alla cultura sia uno dei componenti del consiglio di amministrazione di una fondazione che riceve sovvenzioni dal comune, tale incarico non è motivo di incompatibilità.

Cessazione dalla carica

L'art. 52 del T.U. stabilisce che il voto del consiglio comunale o provinciale contrario ad una proposta del sindaco, del presidente della provincia o delle rispettive giunte non comporta le dimissioni degli stessi.

Il sindaco, il presidente della provincia e le rispettive giunte cessano dalla carica:

- 1) in caso di approvazione di una mozione di sfiducia votata per appello nominale dalla maggioranza assoluta dei componenti del consiglio;

La mozione di sfiducia deve essere motivata e sottoscritta da almeno due quinti dei consiglieri assegnati, senza computare a tal fine il sindaco e il presidente della provincia, e viene messa in discussione non prima di dieci giorni e non oltre trenta giorni dalla sua presentazione.

Se la mozione viene approvata, si procede allo scioglimento del consiglio e alla nomina di un commissario prefettizio.

- 2) in caso di dimissioni del sindaco o del presidente della provincia.

Le dimissioni presentate dal sindaco o dal presidente della provincia diventano efficaci ed irrevocabili trascorso il termine di venti giorni dalla loro presentazione al consiglio. In tal caso si procede allo scioglimento del consiglio con contestuale nomina di un commissario prefettizio;

- 3) in caso di impedimento permanente, rimozione, decadenza o decesso del sindaco o del presidente della provincia.

La giunta decade e si procede allo scioglimento del consiglio ma il consiglio e la giunta rimangono in carica sino alla elezione del nuovo consiglio e del nuovo sindaco o presidente della provincia. Sino alle elezioni, le funzioni del sindaco e del presidente della provincia sono svolte, rispettivamente, dal vice sindaco e dal vice presidente.

Il Consiglio di Stato con il parere n. 501 del 14/6/2001 ha chiarito che in tale situazione il vicesindaco o il vicepresidente può svolgere tutte le funzioni che sono attribuite al titolare della carica e, quindi, è legittimato anche a procedere alla nomina o revoca degli assessori.

Inoltre, nel periodo di concreto esercizio dei poteri sostituivi al vicesindaco (o al vicepresidente) spetta una indennità di importo pari a quella spettante al sindaco dato che si tratta di un emolumento di natura indennitaria la cui misura deve rapportarsi alla funzione svolta.

4) in caso di scioglimento del consiglio comunale o provinciale.

Ciò si verifica quando sono stati compiuti atti contrari alla costituzione o gravi e persistenti violazioni di legge; quando non può essere assicurato il normale funzionamento dell'organo consiliare (ad esempio in caso di dimissioni contestuali della metà più uno dei consiglieri assegnati); quando il bilancio non è stato approvato nei termini fissati dalla legge.

In queste ipotesi è nominato un commissario che amministra il comune fino allo svolgimento delle nuove elezioni.

In tutti i casi previsti dai n. 1) 2) 3) 4), le elezioni non si svolgono alla scadenza naturale del mandato, bensì al primo turno elettorale utile.

LA GIUNTA

Composizione

L'art. 47 del T.U. stabilisce che la giunta comunale e la giunta provinciale sono composte rispettivamente dal sindaco e dal presidente della provincia, che la presiedono, e da un numero di assessori, stabilito dagli statuti, che non deve essere superiore a un terzo, arrotondato aritmeticamente, del numero dei consiglieri comunali e provinciali, computando a tale fine il sindaco e il presidente della provincia e comunque non superiore a 16 unità.

Quindi lo statuto potrà fissare il numero di assessori che compongono la giunta oppure determinare solo il numero massimo.

Il sindaco e il presidente della provincia nominano i componenti della giunta, tra cui un vicesindaco e un vicepresidente.

Nei comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti e nelle province, gli assessori devono essere esterni al consiglio e cioè non è ammesso che la stessa persona rivesta contemporaneamente la carica di consigliere e di assessore nello stesso comune (o provincia).

Invece, nei comuni con popolazione inferiore ai 15.000 abitanti lo statuto può prevedere la nomina ad assessore di cittadini non facenti parte del consiglio.

Il sindaco e il presidente della provincia possono revocare gli assessori in qualsiasi momento, dandone motivata comunicazione al consiglio.

Competenze

La giunta collabora con il sindaco o con il presidente della provincia nel governo del comune o della provincia e opera attraverso deliberazioni collegiali.

Compie tutti gli atti di amministrazione che non siano riservati dalla legge al consiglio e che non ricadano nelle competenze, previste dalle leggi o dallo statuto, del sindaco o del presidente della provincia, degli organi di decentramento.

La giunta, secondo l'art. 48 del T.U.:

- a) collabora con il sindaco e con il presidente della provincia nell'attuazione degli indirizzi generali del consiglio
- b) riferisce annualmente al consiglio sulla propria attività
- c) svolge attività propositiva e di impulso nei confronti del consiglio
- d) adotta i regolamenti sull'ordinamento degli uffici e dei servizi, nel rispetto dei criteri generali stabiliti dal consiglio.

IL CONSIGLIO COMUNALE E PROVINCIALE

Il funzionamento dei consigli, nel quadro dei principi stabiliti dallo statuto, è disciplinato dal regolamento.

In particolare, il regolamento deve:

- stabilire le modalità per la convocazione, per la presentazione e la discussione delle proposte
- indicare il numero dei consiglieri necessario per la validità delle sedute, prevedendo che, in ogni caso, debba esservi la presenza di almeno un terzo dei consiglieri assegnati all'ente, senza computare a tal fine il sindaco e il presidente della provincia.
- disciplinare la gestione di tutte le risorse attribuite per il funzionamento del consiglio e per quello dei gruppi consiliari regolarmente costituiti.

I consigli sono dotati di autonomia funzionale e organizzativa e, con norme regolamentari, i comuni e le province fissano le modalità attraverso le quali fornire ai consigli servizi, attrezzature e risorse finanziarie, potendo prevedere, per i comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti e per le province, apposite strutture per il funzionamento dei consigli. (art. 38 T.U.)

Composizione

Il consiglio comunale è composto dal sindaco e da un numero di consiglieri che varia in ragione dell'entità demografica del comune e precisamente :

- a) da 60 membri nei Comuni con popolazione superiore ad un milione di abitanti
- b) da 50 membri nei Comuni con popolazione superiore a 500.000 abitanti
- c) da 46 membri nei Comuni con popolazione superiore a 250.000 abitanti
- d) da 40 membri nei Comuni con popolazione superiore a 100.000 abitanti o che, pur avendo popolazione inferiore, siano capoluoghi di Provincia
- e) da 30 membri nei Comuni con popolazione superiore a 30.000 abitanti
- f) da 20 membri nei Comuni con popolazione superiore a 10.000 abitanti
- g) da 16 membri nei Comuni con popolazione superiore a 3.000 abitanti
- h) da 12 membri negli altri Comuni

Il consiglio provinciale è composto:

- a) da 45 membri nelle Province con popolazione residente superiore a 1.400.000 abitanti
- b) da 36 membri nelle Province con popolazione residente superiore a 700.000 abitanti
- c) da 30 membri nelle Province con popolazione residente superiore a 300.000 abitanti
- d) da 24 membri nelle altre Province

I consiglieri comunali e provinciali entrano in carica all'atto della proclamazione ovvero, in caso di surrogazione, non appena adottata dal consiglio la relativa deliberazione (art. 38 T.U.).

Si verifica la surrogazione quando per qualsiasi causa, ad esempio per dimissioni, un consigliere cessa dalla carica ed il seggio rimane vacante. In questo caso subentra in consiglio il candidato della stessa lista che segue in ordine di preferenze.

O, altro esempio, può accadere che in un comune con popolazione superiore ai 15.000 abitanti un consigliere comunale venga nominato assessore.

Essendo le due cariche incompatibili, il consiglio comunale procede alla surroga del consigliere e subentra in consiglio colui che nella stessa lista lo segue in ordine di preferenze.

Sindaco e presidente di provincia fanno parte del consiglio e partecipano alle votazioni.

Attribuzioni del consiglio

Il consiglio è l'organo di indirizzo e di controllo politico amministrativo dell'ente. Le competenze del consiglio sono previste, oltre che nell'elencazione contenuta nell'art. 42 del T.U., anche in altri articoli del T.U.

In base all'art. 42 del T.U. il consiglio ha competenza sui seguenti atti fondamentali:

- a) statuti dell'ente e delle aziende speciali, regolamenti (con esclusione del regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi), criteri generali in materia di ordinamento degli uffici e dei servizi
- b) programmi, relazioni previsionali e programmatiche, piani finanziari, programmi triennali ed elenco annuale dei lavori pubblici, bilanci annuali e pluriennali e relative variazioni, rendiconto, piani territoriali ed urbanistici, programmi annuali e pluriennali per la loro attuazione, eventuali deroghe ad essi, pareri da rendere per dette materie
- c) convenzioni tra i comuni e quelle tra i comuni e provincia, costituzione e modificazione di forme associative
- d) istituzione, compiti e norme sul funzionamento degli organismi di decentramento e di partecipazione
- e) organizzazione dei pubblici servizi, costituzione di istituzioni e aziende speciali, concessione dei pubblici servizi, partecipazione dell'ente locale a società di capitali, affidamento di attività o servizi mediante convenzione
- f) istituzione e ordinamento dei tributi, con esclusione della determinazione delle relative aliquote; disciplina delle tariffe per la fruizione dei beni e dei servizi (al consiglio spetta l'approvazione del quadro generale dei tributi e dei servizi mentre la determinazione e la variazione delle aliquote e delle tariffe spetta alla giunta)
- g) indirizzi da osservare da parte delle aziende pubbliche e degli enti dipendenti, sovvenzionati o sottoposti a vigilanza
- h) contrazione dei mutui non previsti espressamente in atti fondamentali del consiglio comunale ed emissione dei prestiti obbligazionari
- i) spese che impegnino il bilancio per gli esercizi successivi, escluse quelle relative alle locazioni di immobili ed alla somministrazione e fornitura di beni e servizi a carattere continuativo
- l) acquisti e alienazioni di immobiliari, relative permuta, appalti e concessioni che non siano previsti espressamente in atti fondamentali del consiglio o che non ne costituiscano mera esecuzione e che, comunque, non rientrino nella ordinaria amministrazione di funzioni e servizi di competenza della giunta, del segretario o di altri funzionari
- m) definizione degli indirizzi per la nomina e la designazione dei rappresentanti del comune presso enti, aziende ed istituzioni, nonché nomina di rappresentanti del consiglio presso enti, aziende ed istituzioni ad esso espressamente riservata dalla legge

Nelle materie indicate, il consiglio ha quindi una competenza di carattere esclusivo.

Di conseguenza scompare lo strumento delle deliberazioni d'urgenza adottate dalla giunta e successivamente ratificate dal consiglio.

L'unico caso in cui alla giunta rimane la possibilità di adottare deliberazioni di competenza del consiglio comunale riguarda la variazione di bilancio che devono essere sottoposte a ratifica consiliare entro 60 giorni (o comunque entro il 31 dicembre) a pena di decadenza.

Al consiglio spettano, quindi, le principali scelte strategiche e la casistica prevista dalla legge è tassativa e non può essere estesa per analogia ad altre materie.

Non è però tassativo l'elenco contenuto nell'art. 42 del D.Lgs 267/2000, perché altre competenze sono previste in altri articoli del Testo Unico.

Diritti dei consiglieri

In base all'art. 43 del T.U. i consiglieri comunali e provinciali hanno diritto di iniziativa su ogni questione sottoposta alla deliberazione del consiglio. Hanno inoltre diritto di chiedere la convocazione del consiglio e di presentare interrogazioni e mozioni.

Il sindaco o il presidente della provincia o gli assessori delegati rispondono, entro 30 giorni, alle interrogazioni e ad ogni altra istanza di sindacato ispettivo presentata dai consiglieri.

Le modalità relative alla presentazione di tali atti e delle relative risposte sono disciplinate dallo statuto e dal regolamento del consiglio.

I consiglieri comunali e provinciali hanno inoltre diritto di ottenere dagli uffici, rispettivamente, del comune e della provincia, nonché dalle loro aziende ed enti dipendenti, tutte le notizie e le

informazioni in loro possesso, utili all'espletamento del proprio mandato. Essi sono tenuti al segreto nei casi specificamente determinati dalla legge.

Ogni ente deve adottare il regolamento per l'accesso dei consiglieri, il quale, deve elencare tassativamente le categorie di documenti sottratti all'accesso e deve disciplinare distintamente le categorie di documenti sottratti e di quelli soggetti a differimento.

Il Consiglio di Stato, con decisione n. 5 del 1997, ha considerato maggiormente meritevole di tutela l'interesse all'accesso rispetto alla tutela della riservatezza, specificando che qualora vi siano esigenze di tutela della riservatezza altrui è ammessa soltanto la visione e non anche l'estrazione di copie.

Occorre evidenziare che i consiglieri hanno riconosciuto per legge un diritto di accesso più ampio di quello generale previsto per i cittadini.

Il Presidente del consiglio

I consigli provinciali e i consigli comunali dei comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti sono presieduti da un presidente eletto tra i consiglieri nella prima seduta del consiglio.

Nei comuni con popolazione sino a 15.000 abitanti lo statuto può prevedere la figura del presidente del consiglio, altrimenti presiede il sindaco

Al presidente del consiglio sono attribuiti, tra gli altri, i poteri di convocazione e direzione dei lavori e delle attività del consiglio. Inoltre, la legge stabilisce che il presidente del consiglio assicura una adeguata e preventiva informazione ai gruppi consiliari e ai singoli consiglieri sulle questioni sottoposte al consiglio (art. 39 T.U.)

Il presidente del consiglio è tenuto a riunire il consiglio in un termine non superiore a 20 giorni, quando lo richiedano un quinto dei consiglieri, o il sindaco o il presidente della provincia, inserendo all'ordine del giorno le questioni richieste.

Quando lo statuto non dispone diversamente, le funzioni vicarie di presidente del consiglio, sono esercitate dal consigliere anziano.

E' consigliere anziano colui che ha ottenuto la maggior cifra individuale, con esclusione del sindaco (o del presidente della provincia) neoeletto e dei candidati alla carica di sindaco o di presidente della provincia proclamati consiglieri.

La legge 28 febbraio 1997 n. 30 ha esteso ai presidenti dei consigli comunali e provinciali le norme in materia di aspettative, permessi e indennità stabilite per gli assessori di province e comuni (secondo fasce demografiche).

Il capogruppo

Ogni consigliere dichiara a quale gruppo consiliare appartiene, ad esempio al gruppo Lega Nord (in consiglio esistono i gruppi e non i partiti) e, all'interno di ciascun gruppo, viene individuato il capogruppo.

Questa figura riveste una notevole importanza, infatti al capogruppo:

- sono inviate tutte le comunicazioni che riguardano il gruppo consiliare di cui fa parte
- contestualmente all'affissione all'albo pretorio, la segreteria del comune gli trasmette l'elenco delle deliberazioni adottate dalla giunta
- partecipa alla conferenza dei capigruppo e cioè ad una apposita commissione della quale fanno parte tutti i capigruppo consiliari
- ha il compito di tenere i rapporti con gli altri gruppi consiliari

Quindi è importante che il capogruppo non sottovaluti il proprio ruolo, dato che i rapporti con i consiglieri del proprio gruppo possono essere delicati e occorre evitare che sorgano divergenze.

La convocazione del consiglio

In base all'art. 38 del T.U. il funzionamento dei consigli, nel quadro dei principi stabiliti dallo statuto, è disciplinato dal regolamento che prevede, in particolare, le modalità per la convocazione, per la presentazione e la discussione delle proposte.

Quindi occorre fare riferimento al regolamento di ciascun ente.

In ogni caso, il consiglio è convocato attraverso l'invio a ciascun consigliere di un avviso contenente l'indicazione del giorno e ora della riunione e con l'elencazione degli argomenti che saranno discussi.

Inoltre, l'art. 38 T.U. dispone che, in occasione dello svolgimento dei consigli comunali e provinciali, siano esposte all'esterno degli edifici la bandiera della Repubblica e quella dell'Unione Europea. (La disciplina relativa all'uso della bandiera italiana è stabilita dalla legge 5 febbraio 1998, n. 22 e dal D.P.R. 7 aprile 2000, n. 121).

La prima seduta di consiglio

La prima seduta di consiglio comunale e provinciale successiva alle elezioni deve essere convocata entro dieci giorni dalla proclamazione e deve tenersi entro dieci giorni dalla convocazione.

La convocazione del primo consiglio è effettuata sempre dal sindaco (o dal presidente della provincia)

Durante il primo consiglio sono previsti, per legge, alcuni adempimenti:

- 1) si procede alla convalida degli eletti
- 2) il sindaco e il presidente del consiglio prestano giuramento davanti al consiglio
- 3) nelle province e nei comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti si elegge il presidente del consiglio (mentre nei comuni con popolazione inferiore ai 15.000 abitanti si procede ad elezione se prevista dallo statuto).
- 4) il sindaco e il presidente della provincia comunicano i nominativi dei componenti la giunta
- 5) il consiglio elegge tra i propri componenti la commissione elettorale

Il D.Lgs 267/2000 ha innovato la precedente disciplina stabilendo che entro il termine fissato dallo statuto (e quindi non necessariamente durante la prima seduta), il sindaco o il presidente della provincia, sentita la giunta, presenta al consiglio le linee programmatiche relative alle azioni e ai progetti da realizzare nel corso del mandato.

La delibera

La delibera è un atto amministrativo predisposto dai dirigenti o dai responsabili dei servizi che deve contenere tutti gli elementi necessari per la sua validità.

Il consiglio comunale ha una competenza esclusiva nelle materie indicate dalla legge, materie sulle quali non possono esprimersi altri organi.

L'unico caso in cui la giunta comunale può adottare deliberazioni di competenza del consiglio, riguarda le variazioni di bilancio, le quali possono essere adottate dalla giunta ma, successivamente devono essere ratificate dal consiglio comunale entro 60 giorni (o comunque entro il 31 dicembre)

Per alcune deliberazioni la legge stabilisce il termine entro il quale devono essere adottate, questo avviene ad esempio per il Bilancio di previsione o per l'approvazione del Conto Consuntivo.

L'art. 49 del T.U. stabilisce che su ogni proposta di deliberazione sottoposta alla giunta ed al consiglio che non sia mero atto di indirizzo deve essere richiesto il parere in ordine alla sola regolarità tecnica del responsabile del servizio interessato e, qualora comporti impegno di spesa o diminuzione di entrata, del responsabile di ragioneria in ordine alla regolarità contabile. I pareri sono inseriti nella deliberazione.

Occorre sottolineare che tutte le deliberazioni in quanto esprimono delle scelte, hanno un contenuto politico.

Inoltre, anche a distanza di alcuni anni, il contenuto della deliberazione deve essere chiaro, facilmente leggibile e non deve prestarsi ad interpretazioni confuse.

La discussione

Nel giorno e nell'ora indicata nella convocazione, i consiglieri si presentano nella sala consiliare.

Il presidente del consiglio (sindaco o presidente eletto o consigliere anziano) fa l'appello e, dopo aver constatato la presenza del numero legale, dichiara aperta la seduta.

Il regolamento per il funzionamento del consiglio comunale individua il numero dei consiglieri necessario per la validità delle sedute.

Secondo l'art. 38 del T.U. il regolamento deve prevedere la presenza di almeno un terzo dei consiglieri assegnati per legge all'ente, senza computare a tale fine il sindaco e il presidente della provincia. Ciò significa che il regolamento può stabilire che, per la validità delle sedute, sia necessaria la presenza di un numero di consiglieri anche superiore ad un terzo dei consiglieri assegnati.

Le sedute sono pubbliche salvo i casi previsti dallo statuto o dal regolamento.

Al consiglio sono presenti anche il sindaco, gli assessori e il segretario comunale. Quest'ultimo, verbalizza la seduta e può intervenire per dare chiarimenti sul procedimento o sugli atti.

Dichiarata aperta la seduta, vengono poste in discussione le proposte di deliberazione secondo l'ordine indicato nell'avviso di convocazione.

Il presidente dopo aver dato lettura dell'oggetto della deliberazione, dà la parola al sindaco o all'assessore proponente per la presentazione e la spiegazione del contenuto della deliberazione.

In seguito si apre la discussione alla quale possono intervenire tutti i consiglieri.

I modi e i tempi degli interventi sono disciplinati dal regolamento, il quale, ad esempio, può aver fissato un termine per ciascun intervento, oppure può prevedere che possa partecipare alla discussione solo l'assessore proponente o che, al contrario, possano intervenire alla discussione tutti gli assessori.

Il presidente dirige la discussione, mantiene l'ordine e dà la parola a chi ne ha fatto richiesta.

Alla discussione segue la votazione della deliberazione.

Prima della votazione, il capogruppo prende la parola e fa la dichiarazione di voto, e cioè dichiara come voterà il gruppo consiliare che rappresenta.

E' importante che ciascun consigliere si prepari sulle deliberazioni che sono sottoposte all'attenzione del consiglio, ed è ugualmente importante che i consiglieri partecipino alla discussione e seguano con attenzione lo svolgimento della seduta con l'impegno e la serietà dovuti al ruolo che si ricopre e al rispetto verso gli elettori.

A volte, magari per timidezza, il consigliere comunale evita di prendere la parola: si tratta di una forma di imbarazzo che deve essere velocemente rimossa e, dopo i primi tentativi, parlare in pubblico risulterà certamente più facile.

E' infatti importante intervenire, se in maggioranza, a sostegno del lavoro predisposto dal sindaco e dagli assessori e, se in opposizione, per controbattere ed obiettare sul contenuto delle deliberazioni.

Gli strumenti a disposizione dei consiglieri

Durante lo svolgimento delle sedute, i consiglieri possono utilizzare gli strumenti posti a loro disposizione dalla legge, dallo statuto e dal regolamento.

La valutazione politica dell'oggetto della delibera in discussione determina la posizione del gruppo consiliare.

Inoltre, l'atteggiamento che si tiene durante la seduta varia in base al ruolo di maggioranza o di opposizione che si ricopre.

I consiglieri di maggioranza possono:

1) chiedere il rispetto rigido del regolamento :

se l'opposizione effettua un forte ostruzionismo, chi presiede la seduta deve saper imporre il rispetto del regolamento (durata degli interventi e loro pertinenza all'oggetto della discussione, ecc.)

2) effettuare, se necessario, sedute di seconda convocazione:

nel caso in cui è difficile avere il numero legale per poter iniziare regolarmente il Consiglio o per effettuare le votazioni. Occorre che la prima seduta sia stata convocata e che non sia presente il numero minimo di consiglieri necessario per la validità della seduta, che tutto ciò sia attestato dal verbale redatto dal segretario, che vengano formalmente avvisati i consiglieri non intervenuti alla prima convocazione, e che l'ordine del giorno rimanga invariato. Generalmente, in seconda convocazione è sufficiente la presenza di un numero minore di consiglieri per dare inizio ai lavori.

I consiglieri di opposizione possono:

1) chiedere la convocazione del consiglio:

un quinto dei consiglieri può richiedere la convocazione di un consiglio per la discussione di un determinato argomento. Il presidente è tenuto a convocarlo nel termine di 20 giorni, altrimenti interviene in via sostitutiva il Prefetto (art. 39 T.U.)

2) chiedere di inserire una deliberazione all'ordine del giorno del consiglio.

3) non garantire il numero legale all'inizio della seduta:

occorre fare in modo che sia la maggioranza a rispondere inizialmente all'appello e quindi a garantire il numero dei consiglieri necessari per la validità della seduta.

4) chiedere la verifica del numero legale durante la seduta:

durante la seduta può accadere che alcuni consiglieri di maggioranza si assentino ed i restanti non siano in numero legale sufficiente. E' quindi possibile chiedere immediatamente che il segretario verifichi la situazione e qualora non sussista il numero legale, il Presidente deve interrompere la seduta.

5) chiedere l'inversione dell'ordine del giorno:

prima che inizi la discussione di un oggetto è possibile chiedere che lo stesso venga rinviato o che un altro oggetto sia discusso per primo. La richiesta deve essere posta in votazione.

6) sollevare una questione pregiudiziale o sospensiva:

ovvero chiedere che un dato oggetto non venga discusso e venga rinviato ad altra seduta. Le ragioni della richiesta devono essere motivate (serve un parere, mancano informazioni basilari, bisogna aspettare la determinazione di un altro organo, ecc.). La richiesta deve essere posta in votazione.

7) chiedere la parola per fatto personale:

quando un consigliere si ritiene offeso o sia censurato per la propria condotta o gli vengano attribuite opinioni diverse da quelle da lui espresse, può chiedere la parola per argomentare le sue ragioni.

8) rivolgere una mozione d'ordine:

quando il presidente dell'assemblea non rispetta la legge, lo Statuto, il regolamento oppure quando la sua presidenza non è conforme a ciò che è stato stabilito nella conferenza dei capigruppo, un consigliere può richiamare la presidenza ai suoi doveri.

9) chiedere la votazione per appello nominale:

per fare ostruzionismo o per mettere in evidenza eventuali dissensi all'interno della maggioranza, un determinato numero di consiglieri (solitamente stabilito dal regolamento) può chiedere che la votazione avvenga per appello nominale e non tramite alzata di mano.

10) presentare ordini del giorno:

durante la discussione di un argomento, è possibile presentare o.d.g. che riguardano l'argomento stesso in modo da far deliberare il consiglio, oltre che sull'oggetto anche sull'o.d.g. presentato. Tale strumento consente all'opposizione di rimarcare le posizioni di dissenso, di sollecitare l'esecutivo a compiere o non compiere determinati atti, ecc.

Gli o.d.g. possono essere presentati anche dai consiglieri di maggioranza che intendono intervenire a favore o a sostegno dell'amministrazione su particolari materie che hanno suscitato interesse nella comunità.

11) presentare interpellanze:

l'interpellanza è una domanda rivolta (solitamente per iscritto) al sindaco o alla giunta circa i motivi o gli intendimenti della loro condotta su determinati problemi di interesse comunale. In pratica consiste nel chiedere quale politica la maggioranza intende seguire in una determinata occasione.

Lo strumento dell'interpellanza può essere usato anche dai consiglieri di maggioranza al fine di consentire al sindaco e alla giunta di esprimersi pubblicamente su un determinato argomento.

12) presentare interrogazioni:

l'interrogazione serve al consigliere per sapere se un fatto sia vero o meno o se la giunta ed il sindaco sono a conoscenza di un determinato fatto.

13) presentare mozioni:

la mozione consiste in una proposta che il consigliere avanza, intesa a promuovere una deliberazione da parte del consiglio. Le mozioni spesso riguardano argomenti di politica generale.

14) presentare emendamenti:

con l'emendamento uno o più consiglieri chiedono che una delibera, un bilancio, una tabella, un o.d.g., una mozione, vengano modificati. Solitamente è sempre possibile proporre emendamenti. Il presidente del consiglio pone in votazione l'emendamento e, in caso di voto favorevole, pone in votazione la delibera emendata (cioè ricomprensiva dell'emendamento).

15) chiedere l'istituzione di una commissione di indagine sull'attività dell'amministrazione:

l'istituzione di una commissione d'indagine deve essere votata dalla maggioranza assoluta dei consiglieri.

16) presentare una mozione di sfiducia:

il sindaco e il presidente della provincia cessano dalla carica se è approvata una mozione di sfiducia votata per appello nominale dalla maggioranza assoluta dei componenti del consiglio. La mozione di sfiducia deve essere motivata e sottoscritta da almeno due quinti dei consiglieri assegnati senza computare il sindaco e il presidente della provincia e messa in discussione non prima di dieci giorni e non oltre trenta giorni dalla sua presentazione.

Tutti questi strumenti e le loro modalità di presentazione, discussione, votazione, sono contenuti nel regolamento per il funzionamento del consiglio, pertanto ciascun regolamento può disciplinare in modo diverso questi strumenti.

La votazione

Conclusa la discussione sulla deliberazione, il presidente del consiglio verifica l'esistenza del numero legale e dà luogo alla votazione che, generalmente, avviene per alzata di mano o per appello nominale (nei comuni più grandi con sistema elettronico), quindi dichiara l'esito della votazione e il numero dei voti favorevoli, di quelli contrari e delle eventuali astensioni.

Il sindaco (e il presidente della provincia), pur non essendo un consigliere, fa parte del consiglio e partecipa alle votazioni.

Nel caso in cui il consiglio comunale sia composto dal sindaco e da 20 consiglieri, se tutti sono presenti e tutti partecipano alla votazione, il numero totale dei voti a favore e di quelli contrari, sarà 21.

Gli assessori nei comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti e nelle province, non fanno parte del consiglio e non hanno diritto di voto.

Nei comuni con popolazione inferiore ai 15.000 abitanti non votano gli assessori esterni.

Si precisa che gli astenuti si computano nel numero dei presenti ma non nel numero dei votanti.

Generalmente, la deliberazione si considera approvata se ottiene la maggioranza dei voti espressi e validi al netto degli astenuti.

Vi sono però casi particolari previsti dalla legge o dallo statuto.

Ad esempio, l'art. 6 del T.U. stabilisce che "gli statuti sono deliberati con il voto favorevole dei due terzi dei consiglieri assegnati"; l'art. 52 del T.U. stabilisce che "il sindaco, il presidente della provincia e le rispettive giunte cessano dalla carica in caso di approvazione di una mozione di sfiducia votata per appello nominale dalla maggioranza assoluta dei componenti il consiglio".

Inoltre, l'art. 78 del T.U. prevede che gli amministratori devono astenersi dal prendere parte alla discussione ed alla votazione di delibere riguardanti interessi propri o di loro parenti o affini sino al quarto grado. L'obbligo di astensione non si applica ai provvedimenti normativi o di carattere generale, quali i piani urbanistici, se non nei casi in cui sussista una correlazione immediata e diretta fra il contenuto della deliberazione e specifici interessi dell'amministratore o di parenti o affini fino al quarto grado.

Le votazioni che riguardano persone sono effettuate a scrutinio segreto (ad esempio in caso di nomina dei revisori dei conti). In questo caso a ciascun consigliere viene dato un foglio sul quale indicare il o i nominativi, ogni foglio viene messo in una urna, vengono individuati degli scrutatori

che effettuano lo spoglio delle schede e, quindi, il presidente del consiglio comunica l'esito della votazione.

Quando, attraverso una votazione a scrutinio segreto devono essere eletti sia consiglieri di maggioranza sia consiglieri di minoranza, si usa l'espressione "con voto limitato".

Ciò significa che (ad esempio in una particolare commissione), deve essere garantita la presenza di uno o più esponenti di minoranza:

Ad esempio, se i Consiglieri da eleggere sono 3, due di maggioranza e uno di minoranza, ciascun consigliere potrà, sul proprio foglio, scrivere al massimo due nominativi e risulteranno eletti i due consiglieri di maggioranza che avranno ottenuto più preferenze ed il Consigliere di minoranza che avrà ottenuto più preferenze.

La responsabilità

E' importante accennare brevemente alle responsabilità in cui può incorrere il consigliere comunale nell'adozione di una deliberazione.

Innanzitutto, il consigliere (così come il sindaco e l'assessore) che nell'esercizio delle sue funzioni cagiona ad altri un danno ingiusto, è personalmente obbligato a risarcirlo e cioè il cittadino danneggiato può agire nei suoi confronti al fine di ottenere il risarcimento del danno.

Quando, attraverso degli atti deliberativi (di consiglio o di giunta), è violato un diritto di un cittadino, sono solidalmente responsabili tutti i consiglieri (in caso di deliberazioni di giunta tutti gli assessori) che hanno partecipato all'adozione dell'atto.

La legge stabilisce che non è responsabile il consigliere che ha manifestato il proprio dissenso e, perciò, non saranno ritenuti responsabili:

- i consiglieri che hanno votato contro il provvedimento (motivando)
- i consiglieri che non hanno partecipato al consiglio
- i consiglieri che si sono allontanati dall'aula al momento della votazione.

Di riflesso saranno ritenuti responsabili coloro che hanno votato a favore del provvedimento amministrativo.

La Corte dei Conti (sezione giurisdizionale per la Sardegna sentenza n. 438/R/92 del 3 settembre 1992) ha stabilito che l'astensione non fa venire meno la responsabilità amministrativa e contabile se non trova fondamento nel merito del provvedimento e non in motivazioni di semplice carattere procedurale o di competenza, anzi stabilisce addirittura la responsabilità per voto contrario se non si è fatto constatare a verbale i motivi del dissenso.

Quindi, in caso di voto contrario o di astensione il consigliere, conclusa la discussione e prima della votazione, dovrebbe richiedere di inserire a verbale i motivi della decisione.

Nel caso in cui tutto il gruppo consiliare si astenga o esprima voto contrario, la dichiarazione può essere fatta, a nome del gruppo, dal capogruppo consiliare.

L'art. 93 del T.U. relativo alla responsabilità patrimoniale, stabilisce che l'azione di responsabilità si prescrive in cinque anni dalla commissione del fatto. La responsabilità nei confronti degli amministratori e dei dipendenti dei comuni e delle province è personale e non si estende agli eredi salvo il caso in cui vi sia stato illecito arricchimento del dante causa e conseguente illecito arricchimento degli eredi stessi.

La pubblicazione

In base all'art. 124 del T.U. tutte le deliberazioni (di consiglio e di giunta) sono pubblicate all'albo pretorio del comune per quindici giorni consecutivi (in modo che qualsiasi cittadino possa prenderne visione) e diventano esecutive dopo il decimo giorno dalla loro pubblicazione.

In caso di urgenza le deliberazioni di consiglio e di giunta possono essere dichiarate immediatamente eseguibili con il voto espresso dalla maggioranza dei componenti.

In pratica, il presidente del consiglio pone in votazione la deliberazione e questa viene approvata; subito dopo pone in votazione per la stessa deliberazione l'immediata esecutività.

In ogni caso la delibera è soggetta a pubblicazione.

Contestualmente all'affissione all'albo pretorio le deliberazioni adottate dalla giunta sono trasmesse in elenco ai capigruppo consiliari; i relativi testi sono messi a disposizione dei consiglieri nelle forme stabilite dallo statuto e dal regolamento (art. 125 T.U.).

Le commissioni

L'art. 38 del T.U. stabilisce che quando lo Statuto lo preveda, il Consiglio si avvale di commissioni costituite nel proprio seno con criterio proporzionale. Il regolamento determina i poteri delle commissioni e ne disciplina l'organizzazione e le forme di pubblicità dei lavori.

Le sedute delle commissioni sono pubbliche salvo i casi previsti dal regolamento.

Le commissioni consiliari sono composte dai Consiglieri con criterio proporzionale rispetto ai gruppi presenti in consiglio.

Oltre alle commissioni consiliari permanenti, il Consiglio Comunale può istituire particolari commissioni per specifici argomenti (ad esempio, per la revisione dello statuto).

Inoltre, l'art. 44 del T.U. stabilisce che il consiglio comunale o provinciale, a maggioranza assoluta dei propri membri, può istituire al proprio interno commissioni di indagine sull'attività dell'amministrazione. I poteri, la composizione ed il funzionamento delle suddette commissioni sono disciplinati dallo statuto e dal regolamento consiliare. (A tale proposito è opportuno evidenziare che difficilmente la maggioranza consiliare andrà ad istituire commissioni di controllo sull'operato della stessa amministrazione, salvo che sussistano motivi di conflitto all'interno della maggioranza di governo dell'ente o risultino situazioni di particolare gravità).

La disposizione prevede anche l'attribuzione alle opposizioni della presidenza delle commissioni consiliari aventi funzioni di controllo o di garanzia, ove costituite.

I consiglieri che partecipano alle commissioni hanno diritto a percepire un gettone di presenza.

Recentemente è stato chiesto al ministero dell'interno se il sindaco può far parte di una commissione consiliare. Il ministero si è espresso nel senso che il sindaco può legittimamente essere nominato componente di commissioni consiliari salvo diversa previsione statutaria (considerato che il sindaco è componente del consiglio a tutti gli effetti).

Si ricorda che l'art. 96 del T.U. prevede che per ragioni di economicità possano essere soppressi gli organismi collegiali non ritenuti indispensabili. E' quindi possibile eliminare, ad esempio, la commissione edilizia (commissione i cui componenti non sono consiglieri).

Una risoluzione del dipartimento della funzione pubblica (n. 1890/2000) conferma infatti che la commissione edilizia non è un organo indispensabile e può ben essere sostituita dall'ufficio tecnico. Sull'argomento la sentenza n. 48/1999 del TAR Calabria afferma che l'amministrazione che stabilisce di sciogliere la commissione edilizia o ogni altro comitato o commissione ritenute inutili, non ha alcun obbligo di motivare la decisione, mentre l'amministrazione deve semmai specificare puntualmente le ragioni del mantenimento delle commissioni ritenute indispensabili.

Invece, il ministero dell'interno ha avuto modo di precisare che la commissione elettorale comunale non rientra tra gli organismi che possono essere soppressi.

Riguardo a quest'ultima commissione occorre notare che l'art. 41 del T.U. stabilisce che il consiglio, nella prima seduta, elegge tra i propri membri la commissione elettorale.

La disposizione è stata in parte modificata dalla legge 340/2000 la quale prevede che a decorrere dal 1/1/2002, nei comuni con popolazione inferiore a 15.000 abitanti, l'ufficiale elettorale è il sindaco quale ufficiale di governo, mentre nei comuni con popolazione pari o superiore a 15.000 abitanti, l'ufficiale elettorale è la commissione elettorale.

STATUS DEGLI AMMINISTRATORI

Il Capo IV del testo Unico è dedicato allo status degli amministratori locali e disciplina il regime delle aspettative, dei permessi e delle indennità degli amministratori locali.

A tal fine, si intendono per amministratori:

- 1) sindaci, anche metropolitani
- 2) presidenti delle province
- 3) consiglieri dei comuni anche metropolitani e delle province
- 4) componenti le giunte metropolitane, comunali e provinciali
- 5) presidenti dei consigli comunali, e provinciali
- 6) presidenti, consiglieri e assessori delle comunità montane
- 7) componenti degli organi delle unioni di comuni
- 8) componenti dei consorzi fra enti locali
- 9) componenti degli organi di decentramento

L'art. 78 del T.U. stabilisce che il comportamento degli amministratori, nell'esercizio delle proprie funzioni, deve essere improntato all'imparzialità e al principio di buona amministrazione, nel pieno rispetto della distinzione tra le funzioni, competenze e responsabilità degli amministratori e quelle proprie dei dirigenti delle rispettive amministrazioni.

Al sindaco, al presidente della provincia, agli assessori ed ai consiglieri comunali e provinciali è vietato ricoprire incarichi ed assumere consulenze presso enti ed istituzioni dipendenti o comunque sottoposti al controllo ed alla vigilanza dei relativi comuni e province.

Aspettativa

In base all'art. 81 del T.U. amministratori locali che siano lavoratori dipendenti possono essere collocati a richiesta in aspettativa non retribuita per tutto il periodo del mandato. Il periodo di aspettativa è considerato come servizio effettivamente prestato, nonché come legittimo impedimento per il compimento del periodo di prova.

Indennità e gettone di presenza

Con decreto interministeriale (che è rinnovato ogni tre anni) è determinata una indennità di funzione per i sindaci (anche metropolitani), i presidenti di provincia, i presidenti di comunità montana, i presidenti dei consigli provinciali, comunali e circoscrizionali, nonché per i componenti degli organi esecutivi. Tale indennità è dimezzata per i lavoratori dipendenti che non richiedono l'aspettativa.

Invece, i consiglieri comunali, provinciali, circoscrizionali e delle comunità montane percepiscono un gettone di presenza per la partecipazione ai consigli e alle commissioni.

In nessun caso l'ammontare percepito nell'ambito di un mese da un consigliere può superare l'importo pari ad un terzo dell'indennità massima prevista per il rispettivo sindaco o presidente.

Lo statuto e il regolamento possono prevedere che, a richiesta del consigliere, il gettone sia trasformato in una indennità di funzione. In questo caso saranno applicate delle detrazioni in caso di ingiustificata assenza dalle sedute degli organi collegiali (consigli, commissioni, conferenza dei capigruppo).

Le indennità e i gettoni di presenza stabiliti dal decreto interministeriale, possono essere incrementati o diminuiti con delibera rispettivamente di giunta e di consiglio per i rispettivi componenti (art. 82 T.U.).

Nel caso di incremento, la spesa complessiva risultante non deve superare una quota predeterminata dello stanziamento di bilancio per le spese correnti, fissata, in rapporto alla dimensione demografica degli enti, dal decreto interministeriale.

Le indennità di funzione non sono cumulabili e quindi l'interessato deve optare per una sola indennità oppure percepirne il 50% di ciascuna (ad esempio, se una persona è assessore comunale e anche assessore provinciale).

Invece, le indennità di funzione sono cumulabili con i gettoni di presenza quando siano dovuti per mandati elettivi presso enti diversi, ricoperti dalla stessa persona (ad esempio, assessore comunale e consigliere provinciale).

Permessi e licenze

In base all'art. 79 del T.U. i lavoratori dipendenti, pubblici e privati componenti dei consigli hanno diritto di assentarsi dal servizio per l'intera giornata in cui sono convocati i rispettivi consigli. Nel caso in cui i consigli si svolgano in orario serale hanno diritto di non riprendere il lavoro prima delle ore 8 del giorno successivo; nel caso in cui il consiglio si protragga oltre la mezzanotte, hanno diritto di assentarsi dal servizio per l'intera giornata successiva.

I lavoratori dipendenti facenti parte delle giunte ovvero facenti parte delle commissioni consiliari o circoscrizionali formalmente istituite nonché delle commissioni comunali previste per legge, ovvero membri della conferenza dei capigruppo e degli organismi di pari opportunità, previsti dagli statuti e dai regolamenti consiliari, hanno diritto di assentarsi dal servizio per partecipare alle riunioni degli organi di cui fanno parte per la loro effettiva durata. Il diritto di assentarsi comprende il tempo per raggiungere il luogo della riunione e rientrare al posto di lavoro.

I componenti degli organi esecutivi e i presidenti dei consigli, nonché i presidenti dei gruppi consiliari delle province e dei comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti hanno diritto, oltre ai permessi, di assentarsi dai rispettivi posti di lavoro per un massimo di 24 ore lavorative al mese, elevate a 48 per i sindaci, presidenti delle province, sindaci metropolitani, presidenti delle comunità montane, presidenti dei consigli provinciali e dei comuni con popolazione superiore a 30.000 abitanti. Inoltre, i lavoratori dipendenti hanno diritto ad ulteriori permessi non retribuiti sino ad un massimo di 24 ore lavorative mensili.

Tutte le predette assenze dal servizio sono retribuite al lavoratore dal datore di lavoro, il quale presenterà richiesta documentata di rimborso all'ente.

Rimborsi spese e indennità di missione

Agli amministratori che, in ragione del loro mandato, si rechino fuori del capoluogo del comune ove ha sede il rispettivo ente, previa autorizzazione del capo dell'amministrazione, nel caso di componenti degli organi esecutivi, ovvero del presidente del consiglio, nel caso di consiglieri, sono dovuti il rimborso delle spese di viaggio effettivamente sostenute nonché l'indennità di missione (art. 84 T.U.)

La liquidazione del rimborso delle spese o dell'indennità di missione è effettuata dal dirigente competente.

Agli amministratori che risiedono fuori dal capoluogo del comune ove ha sede il rispettivo ente, spetta il rimborso per le sole spese di viaggio effettivamente sostenute, per la partecipazione ad ognuna delle sedute dei rispettivi organi assembleari ed esecutivi, nonché per la presenza necessaria presso la sede degli uffici per lo svolgimento delle funzioni proprie o delegate.

SECRETARI COMUNALI E PROVINCIALI

Ruolo e funzioni

Il segretario comunale o provinciale svolge compiti di collaborazione e funzioni di assistenza giuridico – amministrativa nei confronti degli organi dell'ente in ordine alla conformità dell'azione amministrativa alle leggi, allo statuto ed ai regolamenti.

Il segretario inoltre:

- a) partecipa con funzioni consultive, referenti e di assistenza alle riunioni del consiglio e della giunta e ne cura la verbalizzazione
- b) esprime il parere in ordine alla regolarità tecnica delle deliberazioni nel caso in cui l'ente non abbia responsabili dei servizi

- c) può rogare tutti i contratti nei quali l'ente è parte ed autenticare scritture private ed atti unilaterali nell'interesse dell'ente
- d) esercita ogni altra funzione attribuitagli dallo statuto o dai regolamenti, o conferitagli dal sindaco o dal presidente di provincia.
- e) esercita le funzioni di direttore generale qualora il sindaco o il presidente della provincia glielo conferiscano.

Il segretario sovrintende allo svolgimento delle funzioni dei dirigenti e ne coordina l'attività, salvo il caso in cui sia stato nominato il direttore generale.

Agenzia autonoma per la gestione dell'albo dei segretari comunali e provinciali

Con il Dpr. 465/1997 è stata istituita l'Agenzia autonoma per la gestione dell'albo dei segretari comunali e provinciali avente personalità giuridica di diritto pubblico e sottoposta alla vigilanza del ministero dell'interno.

L'albo nazionale dei segretari comunali e provinciali, al quale si accede per concorso, è articolato in sezioni regionali.

All'Agenzia è attribuito un fondo finanziario di mobilità a carico degli enti locali che viene determinato in base al trattamento economico del segretario e alla dimensione dell'ente.

Di fatto, con la possibilità di nominare il direttore generale e con le competenze che ora sono affidate ai dirigenti o alle figure apicali della struttura organizzativa dell'ente, la figura del segretario comunale o provinciale ha la necessità di ritagliarsi un proprio spazio. Resta il fatto che le funzioni, così come delineate dall'art. 97 del T.U. ben possono essere affidate ad altri organi.

Nomina del segretario

L'art. 97 del T.U. stabilisce che il comune e la provincia hanno un segretario titolare dipendente dall'agenzia autonoma per la gestione dell'albo dei segretari comunali e provinciali.

Nel regolamento per l'ordinamento degli uffici e dei servizi, può anche essere previsto un vice segretario per coadiuvare il segretario e sostituirlo in caso di vacanza, assenza o impedimento.

Il sindaco e il presidente della provincia nominano il segretario, che dipende funzionalmente dal capo dell'amministrazione, scegliendolo tra gli iscritti all'albo.

I comuni possono anche stipulare convenzioni per l'ufficio di segretario comunale dandone comunicazione alla sezione regionale dell'agenzia.

Secondo la giurisprudenza, è indispensabile motivare la scelta del segretario. La richiesta del curriculum quindi non è un puro adempimento formale e, pur rimanendo valido il principio fiduciario, il segretario deve essere nominato valutando i requisiti professionali.

La nomina ha durata corrispondente a quella del mandato del sindaco o del presidente della provincia che lo ha nominato.

Dopo la cessazione del mandato, il segretario continua ad esercitare le sue funzioni fino alla riconferma o alla nomina del nuovo segretario.

Il segretario cessa automaticamente dall'incarico al termine del mandato, senza cioè che sia necessario adottare uno specifico e motivato provvedimento, eliminando l'obbligo della mancata conferma del segretario in servizio da parte del nuovo sindaco.

L'eventuale nomina del nuovo segretario deve essere fatta non prima di 60 e non oltre 120 giorni dalla data di insediamento del sindaco e del presidente della provincia, decorsi i quali il segretario è confermato.

Si prefigura quindi una sorta di conferma automatica del segretario già in carica presso l'ente allo scadere del termine di 120 giorni dall'insediamento del sindaco, in forza di silenzio – assenso, con contestuale decadenza del sindaco dal potere di procedere alla nomina di un nuovo segretario dopo tale termine.

Invece, durante l'espletamento del mandato, il segretario può essere revocato con provvedimento motivato del sindaco o del presidente della provincia, previa deliberazione della giunta, per violazione dei doveri d'ufficio.

In tale caso, si prevede la contestazione in forma scritta al segretario delle violazioni dei doveri d'ufficio, l'acquisizione delle giustificazioni rese in forma scritta, l'audizione dell'interessato, la valutazione delle giustificazioni presentate, l'assunzione della deliberazione di giunta e, infine, l'atto di revoca del capo dell'amministrazione.

Il segretario comunale o provinciale non confermato, revocato o comunque privo di incarico, è posto a disposizione dell'Agenzia per la durata massima di quattro anni. Se durante i quattro anni non ha preso servizio in qualità di titolare in altra sede, allora viene collocato d'ufficio in mobilità presso altre pubbliche amministrazioni.

Alcune amministrazioni hanno cercato di eliminare la figura del segretario senza però riuscirci. Ad esempio, l'amministrazione di Castel di Tora (Rieti), attraverso una modifica statutaria ha eliminato la figura del segretario comunale sostituendola con una "segreteria amministrativa alle dipendenze del sindaco". Immediatamente, l'Agenzia Nazionale dei segretari comunali e provinciali ha presentato ricorso al Tar del Lazio, il quale con ordinanza n. 4066 del 11 luglio 2002, ha accolto la sospensiva.

Ugualmente, il comune di Lauro ha modificato lo statuto prevedendo la possibilità di sopprimere la figura del segretario e il Tar Campania – Salerno ha sospeso la deliberazione con ordinanza n. 1297 del 31 ottobre 2002.

IL DIRETTORE GENERALE

L'art.108 del T.U. stabilisce che il sindaco nei comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti e il presidente di provincia possono nominare, previa deliberazione della giunta, un direttore generale, al di fuori della dotazione organica e con contratto a tempo determinato (secondo i criteri stabiliti dal regolamento di organizzazione degli uffici e dei servizi) che non può eccedere la durata del mandato (del sindaco o del presidente della provincia).

Il direttore generale provvede ad attuare gli indirizzi e gli obiettivi stabiliti dagli organi di governo dell'ente perseguendo livelli ottimali di efficacia ed efficienza.

Compete in particolare al direttore generale la predisposizione del piano dettagliato di obiettivi e la proposta di piano esecutivo di gestione.

A tali fini, al direttore generale rispondono i dirigenti dell'ente, a eccezione del segretario del comune o della provincia.

Nei comuni con popolazione inferiore a 15.000 abitanti si può procedere alla nomina di un direttore generale previa convenzione tra comuni le cui popolazioni assommate raggiungano i 15.000 abitanti. In tal caso il direttore generale dovrà provvedere anche alla gestione coordinata o unitaria dei servizi tra i comuni interessati.

L'incarico affidato al direttore generale ha carattere fiduciario, tanto che può essere revocato dal sindaco o dal presidente della provincia (previa delibera di giunta).

Il sindaco o il presidente di provincia, contestualmente al provvedimento di nomina del direttore generale, disciplinano i rapporti tra il segretario e il direttore generale.

Quando il direttore generale non viene nominato, le relative funzioni possono essere conferite dal sindaco o dal presidente della provincia al segretario.

Il CCNL dei segretari comunali e provinciali (1998 – 2001) stabilisce che al segretario al quale siano state conferite anche le funzioni di direttore generale è corrisposta una specifica indennità, la cui misura è determinata dall'ente nell'ambito delle risorse disponibili e nel rispetto della propria capacità di spesa.

Se non viene nominato il direttore generale e non vengono assegnate al segretario le relative funzioni, allora le attività saranno ripartite tra il segretario, che sovrintende e coordina l'attività dei dirigenti, e i dirigenti i quali dovranno attuare gli obiettivi e i programmi.

Il Dpr 465/97 stabilisce la incompatibilità tra il ruolo di segretario comunale o provinciale e quello di direttore generale o dirigente a tempo determinato in un altro ente. Mentre, secondo il ministero dell'interno, non sussiste incompatibilità tra il ruolo di segretario di un ente e di direttore generale di un altro, nel caso in cui due o più comuni abbiano stipulato una convenzione per la gestione in

forma associata del servizio di direzione generale ed il segretario di uno degli enti convenzionati sia nominato direttore generale dei comuni convenzionati.

Il Consiglio di Stato con sentenza n. 5216 del 3 ottobre 2002 ha stabilito che il direttore generale del comune non è un organo politico dell'ente ma è assimilabile a un organo dirigenziale. Pertanto, non è preclusa al direttore generale la possibilità di presiedere le commissioni di concorso.

I DIRIGENTI

Funzioni

In questi ultimi anni, varie disposizioni di legge hanno rafforzato il principio di separazione tra poteri di indirizzo e di controllo politico-amministrativo che spettano agli organi di governo dell'ente e funzioni dirigenziali.

Infatti la gestione amministrativa, finanziaria e tecnica è attribuita ai dirigenti mediante autonomi poteri di spesa, di organizzazione delle risorse umane, strumentali e di controllo (art. 107 T.U.).

Spettano ai dirigenti tutti i compiti, compresa l'adozione degli atti e provvedimenti amministrativi che impegnano l'amministrazione verso l'esterno, non ricompresi espressamente dalla legge o dallo statuto tra le funzioni di indirizzo e controllo politico-amministrativo degli organi di governo dell'ente o non rientranti tra le funzioni del segretario o del direttore generale.

Sono, ad esempio, attribuiti ai dirigenti:

- 1) la presidenza delle commissioni di gara e di concorso
- 2) la responsabilità delle procedure d'appalto e di concorso
- 3) la stipulazione dei contratti
- 4) gli atti di gestione del personale
- 5) i provvedimenti di autorizzazione, concessione (comprese le autorizzazioni e le concessioni edilizie)
- 6) i provvedimenti di sospensione lavori, abbattimento e riduzione in pristino di competenza comunale, nonché i poteri di vigilanza edilizia e di irrogazione delle sanzioni amministrative
- 7) le attestazioni, certificazioni, comunicazioni, autenticazioni, ecc.

L'art. 107 del T.U. determina in modo tassativo la separazione tra sfera politica e gestionale.

A tale disposizione possono derogare i comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti (circa il 70% dei comuni italiani). Infatti, i comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti, anche al fine di operare un contenimento della spesa possono adottare, in deroga al principio della separazione di funzioni tra organi politici e struttura burocratica, disposizioni regolamentari organizzative attribuendo ai componenti dell'organo esecutivo (gli assessori) la responsabilità degli uffici e dei servizi ed il potere di adottare atti anche di natura tecnica e gestionale (art. 53 legge 388/2000, come modificato dall'art. 2 legge 448/2001). Per giustificare la deroga non occorre la dimostrazione della mancanza di figure professionali adeguate all'interno dell'ente ma è sufficiente giustificare la necessità di contenere la spesa.

I dirigenti sono direttamente responsabili, in via esclusiva, in relazione agli obiettivi dell'ente, della correttezza amministrativa, della efficienza e dei risultati di gestione.

L'art. 50 del T.U. stabilisce che il sindaco e il presidente della provincia attribuiscono e definiscono gli incarichi dirigenziali.

Tali incarichi sono conferiti a tempo determinato, con provvedimento motivato e secondo criteri di competenza professionale.

Nei comuni privi di personale con qualifica dirigenziale le funzioni previste dall'art. 107 del T.U. possono essere attribuite, a seguito di provvedimento motivato del sindaco, ai responsabili degli uffici o dei servizi, indipendentemente dalla loro qualifica funzionale.

IL CONTROLLO SUGLI ATTI

Il Testo Unico prevede che, per l'esercizio del controllo preventivo di legittimità previsto dall'art. 130 della Costituzione è istituito con decreto del Presidente della Giunta Regionale, il comitato regionale di controllo (Coreco) sugli atti di comuni e province.

Per effetto della legge costituzionale n. 3 del 2001 e quindi per effetto della riforma del titolo V della Costituzione, l'art. 130 della Costituzione è stato abrogato.

Pertanto, l'obbligo di invio degli atti amministrativi da parte degli enti locali al Coreco è cessato l'8 novembre 2001.

Il Piemonte è stata la prima regione a dare applicazione al nuovo titolo V della Costituzione in materia di controlli. Infatti, la regione Piemonte ha emesso un comunicato nel quale si afferma che a far data dall'8 novembre 2001 le funzioni di controllo preventivo di legittimità sugli atti degli enti locali sono soppresse.

Il Ministero dell'Interno con circolare 25 febbraio 2002 n. 3/2002 è intervenuto a colmare il vuoto legislativo determinatosi con l'abrogazione dell'art. 130 della Costituzione che affidava all'organo regionale il controllo di legittimità sugli atti degli enti locali. Infatti, essendo venuto meno il potere sostitutivo del Coreco, si è posta l'esigenza di individuare l'organo competente alla nomina del commissario ad acta per l'approvazione del bilancio in via surrogatoria ai sensi dell'art. 141 del T.U.

La circolare chiarisce che, nel rispetto del principio di autonomia degli enti locali, il decreto 22 febbraio 2002, n.13 affida in prima istanza allo statuto degli enti locali l'individuazione dell'organo per la cura dell'essenziale adempimento contabile in caso di inerzia della Giunta o del Consiglio. Qualora, tuttavia, lo statuto non venga adeguato per tempo, il decreto affida in via transitoria al prefetto il compito di nominare il commissario ad acta per la predisposizione dello schema o per l'approvazione del bilancio.

La riforma operata dalla legge costituzionale 3/2001 non ha abrogato i controlli su iniziativa del prefetto. A dirimere la questione è intervenuto il parere n. 1006 del 2003 del Consiglio di Stato.

Al prefetto, contestualmente all'affissione all'albo pretorio, sono comunicate le delibere relative ad acquisizioni, alienazioni, appalti e in generale a tutti i contratti. Il prefetto, qualora ritenga che esistano tentativi di infiltrazione di tipo mafioso o quando sia necessario assicurare il regolare svolgimento delle attività delle amministrazioni pubbliche richiede ai competenti organi statali e regionali gli interventi di controllo e sostitutivi previsti dalla legge.

Sopravvivono anche le disposizioni relative al Difensore Civico.

L'istituto del difensore civico è stato introdotto per la prima volta nell'ordinamento italiano nei primi anni settanta in concomitanza con l'approvazione degli statuti regionali. Si trattava quindi di difensori civici regionali (Lazio, Toscana, Liguria, Piemonte, ecc.).

Con la legge 142/1990 (ora art. 11 T.U.) il legislatore ha concesso anche ai comuni e alle province la possibilità di avvalersi di un difensore civico comunale o provinciale il quale svolge un ruolo di garante del cittadino nei confronti dell'Amministrazione.

Lo Statuto disciplina l'elezione, le prerogative e i mezzi del difensore civico e i suoi rapporti con il consiglio.

Il difensore civico vigila sull'imparzialità e sul buon andamento della pubblica amministrazione segnalando, anche di propria iniziativa, gli abusi, le disfunzioni, le carenze, i ritardi dell'amministrazione nei confronti dei cittadini.

L'esperienza di questi anni ha però dimostrato che al difensore civico si rivolgono soprattutto coloro che lamentano disfunzioni o chiedono spiegazioni sui motivi di una determinata imposizione (contravvenzione, liquidazione esattoriale, ecc.).

Al posto di un credibile strumento di difesa nei confronti del lassismo e delle vessazioni della burocrazia, l'ufficio del difensore civico ha finito per diventare quello dei reclami o, nel migliore dei casi, lo sportello delle informazioni.

Di fatto, il legislatore non ha saputo conferire all'istituto del difensore civico quel prestigio e quell'autorevolezza che invece lo contraddistinguono nei paesi nordici (es.: Ombudsman in Svezia). Per cercare di rivitalizzare questa figura, al difensore civico sono stati attribuiti nuovi compiti.

In tema di diritto di accesso ai documenti amministrativi la 340/2000 (che modifica l'art. 25 della legge 241/90) stabilisce che in caso di rifiuto o di differimento dell'accesso, il richiedente può presentare ricorso al TAR nel termine di 30 giorni, oppure chiedere nello stesso termine al difensore civico competente che sia riesaminato l'atto di diniego o differimento. Se il difensore civico ritiene illegittimo il diniego o il differimento, lo comunica a chi l'ha disposto e se questi non emana il provvedimento confermativo entro 30 giorni dal ricevimento della comunicazione del difensore civico, l'accesso è consentito.

INDICE

DALLA LEGGE 142/1990 AL DECRETO LEGISLATIVO 267/2000

LE DISPOSIZIONI DEL TESTO UNICO SULL'ORDINAMENTO DEGLI ENTI LOCALI

IL COMUNE E LA PROVINCIA

Il territorio -La popolazione -La personalità giuridica

AUTONOMIA STATUTARIA E POTESTA' REGOLAMENTARE

Lo Statuto - Il contenuto - L'adozione dello statuto -I regolamenti – La legge 5 giugno 2003, n. 131

LE ELEZIONI AMMINISTRATIVE

Elettorato attivo e passivo - Il sistema elettorale comunale - Il sistema elettorale provinciale

REQUISITI E INCANDIDABILITA'

Requisiti della candidatura - Cause ostative alla candidatura e sospensione

INELEGGIBILITA' E INCOMPATIBILITA'

Cause di ineleggibilità - Cause di incompatibilità - Contestazione delle cause di ineleggibilità e incompatibilità

DECADENZA E DIMISSIONI

Decadenza -Dimissioni

ORGANI DEL COMUNE E DELLA PROVINCIA

IL SINDACO E IL PRESIDENTE DELLA PROVINCIA

Competenze - Cessazione dalla carica

LA GIUNTA

Composizione - Competenze

IL CONSIGLIO COMUNALE E PROVINCIALE

Composizione - Attribuzioni dei consigli - Diritti dei consiglieri - Il presidente del consiglio - Il capogruppo - La convocazione del consiglio - La prima seduta di consiglio - La delibera - La discussione - Gli strumenti a disposizione dei consiglieri - La votazione - La responsabilità - La pubblicazione - Le commissioni

STATUS DEGLI AMMINISTRATORI

Aspettativa - Indennità e gettone di presenza - Permessi e licenze - Rimborsi spese e indennità di missione

I SEGRETARI COMUNALI E PROVINCIALI

Ruolo e funzioni - Agenzia autonoma per la gestione dell'albo dei segretari comunali e provinciali - Nomina del segretario

IL DIRETTORE GENERALE

I DIRIGENTI

Funzioni

IL CONTROLLO SUGLI ATTI

