

## **SCUOLA POLITICA FEDERALE**

**Baveno – 4- 5 ottobre 2003**

**Dott.ssa Maria Piera Pastore**

### **GUIDA PER GLI AMMINISTRATORI DEGLI ENTI LOCALI**

#### **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 che il governo di centro sinistra ha adottato fino alla 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 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 provvedere" ma "lo statuto provvede".

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 ha stabilito l'illegittimità costituzionale della disposizione contenuta nell'art. 61 n. 2 nella parte in cui stabilisce 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 pertanto una incompatibilità e non una ineleggibilità.

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'ufficiale 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).

E, infatti, la recente legge 5 giugno 2003 n. 131 "Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla L. Cost. 18 ottobre 2001, n. 3" (cosiddetta "legge La Loggia") conferisce al Governo la delega per l'attuazione dell'art. 117 della Costituzione e per l'adeguamento delle disposizioni in materia di enti locali alla legge costituzionale 3/2001.

In base alla "legge La Loggia", il Governo è delegato ad adottare, entro un anno dalla data di entrata in vigore della stessa legge, uno o più decreti legislativi diretti alla individuazione delle funzioni fondamentali, ai sensi dell'art. 117 della Costituzione, essenziali al funzionamento di Comuni, Province e Città metropolitane nonché per il soddisfacimento delle comunità di riferimento.

Nell'attuazione della delega è previsto che il Governo dovrà attenersi a determinati principi e criteri direttivi, tra i quali:

- 1) garantire la valorizzazione della potestà statutaria e regolamentare dei comuni, delle province e delle città metropolitane;
- 2) individuare le funzioni fondamentali dei comuni, delle province e delle città metropolitane;
- 3) valorizzare i principi di sussidiarietà, di adeguatezza e di differenziazione;

- 4) attribuire all'autonomia statutaria degli enti locali la potestà di individuare sistemi di controllo interno
- 5) procedere alla revisione delle disposizioni legislative sugli enti locali, comprese quelle contenute nel testo unico sull'ordinamento degli enti locali di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, limitatamente alle norme che contrastano con il sistema costituzionale degli enti locali definito dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, attraverso la modificazione, l'integrazione, la soppressione e il coordinamento formale delle disposizioni vigenti, anche al fine di assicurare la coerenza sistematica della normativa, l'aggiornamento e la semplificazione del linguaggio normativo;
- 6) indicare espressamente sia le norme implicitamente abrogate per effetto dell'entrata in vigore della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, sia quelle che implicitamente abrogate da successive disposizioni.

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 gli articoli 63 e 141; 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'art. 120;
- Legge 27 dicembre 2002, n. 289 (legge finanziaria per il 2003): modifica l'art. 227; abroga inoltre le disposizioni degli articoli da 242 a 269 relative alla disciplina dell'assunzione di mutui per il risanamento dell'ente locale dissestato, nonché della contribuzione statale sul relativo onere di ammortamento;
- Legge 16 gennaio 2003, n. 3 "Disposizioni ordinamentali in materia di pubblica amministrazione": modifica l'art. 102; introduce l'art. 7 bis "sanzioni amministrative".

## **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.

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 (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 per il nuovo censimento della popolazione.

## **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)
- 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 particolare 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.

### **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".

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.

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 regolate.

## **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**

L'art. 4 della legge 131 "Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (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, 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.

## **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 aveva 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.

### **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 detto 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	<b>5.000</b>	<b>2.500</b>	<b>1.667</b>	1.250	1.000	833	3
Y,W,X	<b>7.000</b>	<b>3.500</b>	<b>2.333</b>	<b>1.750</b>	<b>1.400</b>	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 + un consigliere per ciascuna delle

		Tizio	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.

### **INCANDIDABILITA', INELEGGIBILITA', INCOMPATIBILITA', DECADENZA E DIMISSIONI**

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.

Preliminarmente occorre sottolineare che in base all'art. 51 della Costituzione, tutti i cittadini dell'uno e dell'altro sesso possono accedere agli uffici pubblici e alle cariche elettive in condizioni di uguaglianza, secondo i requisiti stabiliti dalla legge.

(Nota: 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"):

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.

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.

A tale proposito, occorre ricordare che 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 svolgono nella stessa data.

Il candidato che sia eletto contemporaneamente consigliere in due province, in due comuni, in due circoscrizioni deve scegliere una delle cariche entro cinque giorni dall'ultima deliberazione di convalida.

I consiglieri provinciali, comunali o di circoscrizione in carica non possono candidarsi, rispettivamente, alla medesima carica in altro consiglio provinciale, comunale o circoscrizionale a meno che non cessino dalla carica che già rivestono.

Nessuno può essere candidato alla carica di sindaco o di presidente della provincia in più di un comune ovvero di una provincia.

Non sussiste invece ineleggibilità o incompatibilità nel caso in cui una persona si candidi alla carica di sindaco e contemporaneamente alla carica di presidente della provincia qualora le elezioni si svolgano nella stessa data

### **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 l'altro 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.

Inoltre, nelle fattispecie individuate dagli articoli 58 e 59 del T.U. la sentenza di patteggiamento è equiparata a condanna. A tale proposito, la circolare n. 4/98 del 25 novembre 1998, del ministero dell'interno 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 e quindi l'ineleggibilità 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, dovendosi invece escludere l'equipollenza alla sentenza di condanna, se pronunciata in epoca precedente.

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, 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.

### **Cause di ineleggibilità**

Non sono eleggibili a sindaco, presidente della provincia, consigliere comunale, provinciale e circoscrizionale, coloro che ricadono nelle cause indicate dall'art. 60 del T.U.

Le cause di ineleggibilità previste sono dodici, 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.

Tali cause 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. Occorre precisare che la cessazione dalle funzioni comporta l'effettiva astensione da ogni atto inerente all'ufficio rivestito.

A questa regola generale fa eccezione il caso riguardante l'ineleggibilità del direttore generale, amministrativo e sanitario delle aziende sanitarie locali e ospedaliere, i quali possono candidarsi se cessano dalle funzioni almeno 180 giorni prima della data prevista per la scadenza del consiglio provinciale, comunale o circoscrizionale.

Se le cause individuate dall'art. 60 del T.U. non vengono rimosse il cittadino è ineleggibile e quindi non può essere eletto per mancanza dei requisiti richiesti.

Nell'ipotesi in cui, pur sussistendo una condizione di ineleggibilità, si verifichi ugualmente l'elezione, questa è da considerarsi sin dall'inizio radicalmente nulla e non sanabile in alcun modo da parte dell'eletto.

Tra le ipotesi di ineleggibilità che, nella pratica, possono verificarsi più frequentemente, si ricorda che:

- i dipendenti del comune e della provincia non possono candidarsi nei rispettivi consigli se, entro il giorno fissato per la presentazione delle candidature, non rimuovono la causa di ineleggibilità.
- i sindaci, presidenti di provincia, consiglieri comunali, provinciali o circoscrizionali in carica, non possono candidarsi in altro comune, provincia o circoscrizione, a meno che non si dimettano dalla carica che già esercitano entro il giorno fissato per la presentazione delle candidature.

Anche l'art. 61 del T.U. prevede alcune cause di ineleggibilità ma le disposizioni sono state in parte modificate dalla sentenza n. 450/2000 della Corte Costituzionale. Di conseguenza rimane ineleggibile alla carica di sindaco o di presidente della provincia il ministro di un culto. E' invece solamente incompatibile (in seguito alla sentenza citata) "colui che ha ascendenti o discendenti ovvero parenti o affini fino al secondo grado che coprano nelle rispettive amministrazioni il posto di segretario comunale o provinciale, di appaltatore di lavori o di servizi comunali o provinciale o in qualunque modo loro fideiussore".

### **Cause di incompatibilità**

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

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

Una particolare causa di incompatibilità è indicata dall'art. 64 del T.U. in base al quale nei comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti e nelle province, la carica di assessore è incompatibile con la carica di consigliere.

Pertanto, il consigliere comunale o provinciale che accetta l'incarico di assessore perde il seggio nell'ambito del consiglio e al suo posto subentra il primo dei non eletti.

Viceversa, nei comuni con popolazione inferiore ai 15.000 abitanti, l'incompatibilità non si verifica ed il consigliere comunale conserva il proprio seggio in consiglio pur se viene nominato assessore.

Tra le ipotesi di incompatibilità più frequenti, si ricorda che:

- i parlamentari, il presidente e gli assessori provinciali, il sindaco e gli assessori dei comuni compresi nel territorio della Regione sono incompatibili con la carica di consigliere regionale (non sono invece incompatibili i consiglieri comunali e provinciali).

- la carica di consigliere comunale è incompatibile con quella di consigliere di una circoscrizione dello stesso comune pertanto, l'interessato ha dieci giorni per scegliere quale carica mantenere.

- la carica di consigliere in un comune è incompatibile con quella di assessore in altro comune.

- è incompatibile chi ha una lite pendente, in quanto parte in un procedimento civile od amministrativo, rispettivamente con la provincia o il comune (la pendenza di una lite in materia tributaria non determina incompatibilità).

- L'incarico di difensore civico è incompatibile con il mandato di consigliere.

Non è incompatibile il consigliere comunale che venga eletto consigliere Provinciale: può mantenere entrambe le cariche.

Ugualmente, la disciplina vigente non individua nella coesistenza delle cariche di sindaco e di presidente della provincia una ipotesi di incompatibilità.

L'art. 78 del T.U. stabilisce che i componenti la giunta comunale competenti in materia di 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.

Occorre sottolineare che lo spirito della norma è prontamente aggirato modificando le deleghe all'interno della giunta.

Vale a dire che il sindaco che ha mantenuto la delega all'urbanistica e che è ingegnere libero professionista esercitante attività sul proprio territorio, deve semplicemente assegnare la delega all'urbanistica ad altro assessore che non versi in tale situazione.

Secondo una interpretazione del Viminale, la disposizione prevede solamente una controindicazione e 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.

La disposizione quindi non dà luogo ad una ulteriore causa di incompatibilità.

### **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 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.

### **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.

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 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**

Secondo il Consiglio di Stato, sezione prima, del 10 ottobre 2002 n. 3049, le dimissioni dalla carica di consigliere comunale e provinciale, devono essere presentate personalmente al protocollo dal consigliere non essendo ammissibile l'invio per posta o per mezzo di altre persone.

Con una successiva decisione (n. 4269 del 11 dicembre 2002) il Consiglio di Stato, tornando sulla questione, ha stabilito che il consigliere può presentare le proprie dimissioni al protocollo oppure presentarle per interposta persona purchè siano autenticate, con data certa e indicazione delle generalità dell'intermediario.

L'ufficio protocollo del comune o della provincia provvederà ad apporre un numero di protocollo e la data di ricevimento.

Le dimissioni, indirizzate al consiglio, sono irrevocabili, non necessitano di presa d'atto e sono immediatamente efficaci.

Il consiglio deve procedere alla sostituzione del consigliere dimissionario entro e non oltre 10 giorni dalla data delle dimissioni ed il seggio viene attribuito al candidato che nella stessa lista segue l'ultimo eletto nell'ordine di preferenze (art. 38 T.U.)

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.

In questo caso, il Consiglio di Stato (sempre con la sentenza 3049/2002) ritiene che non sia sufficiente la presentazione al protocollo di più dichiarazioni separate, per cui la soluzione più corretta appare quella di presentare un atto unico contenente le dichiarazioni di tutti i consiglieri dimissionari.

La materia continua ad essere oggetto di decisioni contrastanti.

Infatti, la recente sentenza del Consiglio di Stato n. 2975 del maggio 2003 stabilisce che, ai fini dello scioglimento del Consiglio comunale sono valide le formali dichiarazioni di dimissioni acquisite al protocollo dell'ente in stretta sequenza, anche se presentate non personalmente e prive dell'autenticazione della relativa sottoscrizione.

## **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. 501/2001 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 sostituiti 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 le variazioni di bilancio che devono essere sottoposte a ratifica consiliare entro 60 giorni 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 5/97, 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 però evidenziare che i consiglieri hanno riconosciuto per legge un diritto di accesso più ampio di quello generale previsto per i cittadini.

Con una decisione innovativa rispetto alle pronunce precedenti, il Consiglio di Stato, sezione quinta con sentenza 6293 del 13 novembre 2002 ha stabilito che i consiglieri comunali che intendono accedere agli atti dell'ente devono motivare in modo specifico la propria richiesta a pena di inammissibilità e non è sufficiente il generico riferimento "allo svolgimento del mandato".

### **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 (e 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 ricomprendente l'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 solamente 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 consiliari**

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.

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.

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' importante precisare che la disciplina relativa allo status (aspettative, permessi, indennità, ecc.) si applica a:

- 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. 77 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.

### **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 a un terzo dell'indennità prevista per il rispettivo sindaco o presidente di provincia.

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.

### **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 inoltre diritto 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.

## **SEGRETARI 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 responsabilità 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.

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 ed autonomia organizzativa, gestionale e contabile.

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.

La disposizione comporta un ulteriore aggravio economico a carico degli enti locali i quali, sono chiamati a "sostenere" finanziariamente un nuovo organismo e, soprattutto, segretari che hanno dimostrato di non essere in grado di soddisfare le necessità dell'amministrazione.

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.

E' opportuno sottolineare che dalla formulazione dell'art. 97 è stata eliminata dalla definizione del segretario la qualifica di "dirigente o funzionario pubblico".

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.

Spetterà quindi al nuovo sindaco o presidente di provincia valutare se confermare il segretario in carica.

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.

Di fatto, è estremamente difficile riuscire a revocare il segretario: 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.

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 attribuite agli 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 stipulazione dei contratti
- 3) i provvedimenti di autorizzazione, concessione (comprese le autorizzazioni e le concessioni edilizie)
- 4) 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 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 DEL COMUNE E DELLA PROVINCIA

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 3/2001 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.

Sopravvivono invece 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 nella 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**

**Il sistema elettorale comunale - Il sistema elettorale provinciale**

## **INCANDIDABILITA', INELEGGIBILITA', INCOMPATIBILITA' DECADENZA E DIMISSIONI**

**Cause ostative alla candidatura e sospensione - Cause di ineleggibilità - Cause di incompatibilità - Contestazione delle cause di ineleggibilità e incompatibilità – 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 consiliari**

### **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 DEL COMUNE E DELLA PROVINCIA**

Luglio 2003

