

**Confederazione delle Province e dei Comuni del Nord**

**Pietro Rossi**

**IL SINDACO**

**LA GIUNTA**

**IL CONSIGLIO COMUNALE**

**UNIONI DI COMUNI, CONSORZI, PROVINCIA,  
COMUNITA' MONTANA**

**Competenze, deleghe, casistica e controlli  
nell'ordinamento del  
Testo Unico Enti Locali  
D.Lgs. 18 agosto 2000 n. 267**

## PREMESSA

In questi ultimi anni si è riscontrata una forte trasformazione della vita amministrativa degli enti pubblici, con decentramento di funzioni dallo Stato e Regione con aumento dell'autonomia degli enti locali e avvicinamento degli organismi pubblici ai cittadini, in attuazione del principio di "sussidiarietà".

Con la modifica della legge costituzionale 3/2001 al titolo quinto della Costituzione, gli enti locali si collocano in una posizione di equiparazione con le altre istituzioni pubbliche, principio che l'art.114 della Costituzione prevede per tutti gli enti territoriali.

Tra i diversi profili delle recenti riforme istituzionali (dalle leggi ordinarie 241/1990, 81/1993, 59 e 127/1997, 3 e 116/2003, ai decreti legislativi 112/1998, 267/2000, e 165/2001,) si ritiene che tre assumano particolare rilievo per gli enti locali:

a) la riorganizzazione dei Comuni in base al principio di separazione tra "indirizzo politico amministrativo" (competenza del Consiglio Comunale) e "attività gestionale" (competenza dei dirigenti), pur nella constatazione che la pratica attuazione della norma si diversifica tra i grandi Comuni, aventi organismi complessi, e piccolissimi Comuni dove un assessore può fare anche attività di gestione; la "contrattualizzazione" del rapporto di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni che assume connotazioni di privatizzazione;

c) la facoltà, prevista dalla legge 241/1990, per i consiglieri comunali, ma anche per i cittadini, di visionare e avere copia degli atti amministrativi.

Estraendo dal Testo Unico per gli Enti Locali (TUEL, approvato con D.Lgs. 267/2000), gli argomenti riguardanti gli organi elettivi, integrati con esempi pratici e riferimenti, utili nell'immediato, si è inteso offrire una sintesi delle competenze del Sindaco/Presidente, della Giunta e del Consiglio per una rapida consultazione, con libera scelta di approfondimento, su testi commentati, dell'argomento che interessa.

*Pietro Rossi*

## **PRESENTAZIONE**

Per amministrare ogni giorno al meglio le nostre Comunità, dobbiamo necessariamente addentrarci in una selva di normative, regolamenti e circolari interpretative. Leggi vecchie di decenni si alternano a quelle appena approvate dal Parlamento nel configurare i poteri, i limiti, le possibilità e le modalità di gestione di enti locali, consorzi e comunità montane.

Per questo abbiamo pensato ad un compendio di facile e rapida consultazione, dove con estrema agilità sia possibile navigare nel mare dei provvedimenti che regolano la vita amministrativa. Uno strumento utile, di cui avvalersi quotidianamente, da tenere perennemente sulla nostra scrivania, sempre pronto all'occorrenza. Una sorta di "bigino", di scolastica accezione, al quale attingere ogni volta in cui la nostra memoria non venga a soccorrerci. Questa è stata la nostra intenzione e il risultato del nostro lavoro è qui, è il libretto che avete ora fra le vostre mani. Nonostante la volontà di ottenere un opuscolo di massima chiarezza e consultabilità, abbiamo cercato, e credo ottenuto, di non sacrificare nessuna tematica ma, anzi di poter disporre di un testo esaustivo sull'argomento.

E' un piccolo aiuto a chi tutti i giorni affronta le infinite difficoltà di occuparsi del governo dell'ente locale, ben sapendo però che in questo compito le conoscenze legislative non sono sufficienti: occorrono innanzitutto doti di esperienza e competenza, ma anche tanta umanità e amore per il proprio territorio.

On. Cesarino Monti  
**PRESIDENTE CONORD**

## ABBREVIAZIONI E SIGLE UTILI

AEA	Agenzia europea dell’Ambiente (regolamento del Consiglio europeo 1210/1990);
AIR	Analisi impatto della regolamentazione (art.5 legge 50/1999 – direttiva 27 marzo 2000 n.118 – G.U. 23 maggio 2000);
ANCI	associazione nazionale comuni italiani;
ANPA	Agenzia nazionale protezione dell’ambiente (legge 61/1994 - D.Lgs.300/1999);
ANTITRUST	Autorità garante della concorrenza e del mercato;
APAT	Agenzia nazionale per la protezione dell’ambiente e per i servizi tecnici;
a.r.	avviso di ricevimento (raccomandata);
ARAN	Azienda per la Rappresentanza Negoziata della pubblica amministrazione;
ARPA	Agenzia Regionale Protezione Ambiente;
art., artt.	articolo, articoli;
ass.com.	assessore comunale;
att.d.CEE	attuazione direttive CEE;
b.u.	bollettino ufficiale (della Regione);
c.c.	codice civile;
C.C.N.L.	contratto collettivo nazionale di lavoro;
cit.	(legge) citata;
c.m., C.M.	circolare ministeriale
c.i.p.e. economica	comitato interministeriale per la programmazione economica
CONI	Comitato olimpico nazionale italiano;
CONORD nord	Confederazione delle province e dei comuni del nord
cons.c.	consiglio comunale;
c.p.	codice penale
c.p.c.	codice di procedura civile
c.p.p.	codice di procedura penale
cpv	capoverso
Cost.	Costituzione
Corte cass.	Corte di cassazione
Corte cost.	Corte costituzionale
Cons.S.	Consiglio di Stato

C.S.	Codice della strada
C.S.M.	Consiglio Superiore della Magistratura
dec.	decisione
delib.	deliberazione
D.I.A.	dichiarazione/denuncia di inizio attività
dir.	direttiva
disp.trans.	disposizioni transitorie e finali
D.L.	decreto legge (emesso dal Governo: deve essere convertito in legge dal Parlamento entro 60 giorni, pena decadenza)
D.Lgs.	decreto legislativo o legge “delegata”. Emanato dal Governo su “delega” conferita con legge ordinaria del Parlamento con parametri e argomenti prefissati.
Dlgt.	decreto luogotenenziale ( dal 1944 al 1946 )
D.lgs.C.P.S.	decreto legislativo del capo provvisorio dello Stato
D.M.	decreto ministeriale
Dpcm/DPCM	decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri
D.P.R.	decreto del Presidente della Repubblica
Disp.att.	disposizioni di attuazione ( dei codici)
Disp. prel.c.c.	disposizioni preliminari del codice civile
FESR	Fondo europeo di sviluppo regionale (fondo per ridurre la differenza di livelli di sviluppo) (regolamento CEE n.1783/1999 del Parlamento europeo);
FSE	Fondo sociale europeo
G.I.P.	giudice per le indagini preliminari
G.c. – G.m.	giunta comunale, giunta municipale
G.U.	gazzetta ufficiale
INAIL	istituto nazionale infortuni sul lavoro
INPDAP	istituto nazionale di previdenza per i dipendenti dell'amministrazione pubblica;
INPS	istituto nazionale previdenza sociale
Ipsa iure	di diritto
ISAE	istituto di studi e analisi economica
ISPESI	istituto superiore prevenzione e sicurezza del lavoro;
ISS	istituto superiore sanità;
ISTAT	istituto nazionale di statistica
ius superveniens	nuova norma
l.	legge
l.cost.	legge costituzionale

n. , nn.	numero, numeri
o.m.	ordinanza ministeriale
P.A.	pubblica amministrazione
PE (p.a.) attuativo del PRG	piano esecutivo in urbanistica (p.a.= piano
p.c.m.	Presidente del Consiglio dei Ministri
PEG	Piano esecutivo di gestione introdotto dall'art.11 del Dlgs 77/1995 (disposizioni art.169 del TUEL 267/2000).
p.m.	pubblico ministero
PRG	Piano Regolatore Generale
prel.	Preleggi
prodromico	preannunciante, introduttivo
prot.	protocollo
provv.	provvedimento
r.d.	regio decreto
r.d.l.	regio decreto legge
racc.	raccomandata
reg.	regolamento
r.m., R.M.	risoluzione ministeriale
s.o.	supplemento ordinario (della Gazzetta ufficiale)
s. , ss.	segunte, seguenti (commi o articoli)
sez.un.	sezioni unite
S.C.C.	suprema corte di cassazione
Sussidiarietà	Il principio di sussidiarietà comporta l'attribuzione di compiti e funzioni amministrative da istituzioni pubbliche più elevate a istituzioni il più vicino possibile ai cittadini
t.u., T.U.	testo unico
tuel, TUEL	testo unico enti locali D.Lgs.267/2000;
tu.cons.st.	testo unico sul Consiglio di Stato
tulps	testo unico leggi pubblica sicurezza
T.U.S.	testo unico sanità
T.A.R.	tribunale amministrativo regionale
u.c.	ultimo comma
UNCEM	unione nazionale Comuni comunità enti montani
UPI	unione delle province d'Italia
URP	ufficio relazioni con il pubblico

## **IL COMUNE**

### **Elementi costitutivi**

Gli elementi costitutivi del Comune sono:

- il territorio;
- la popolazione;
- la personalità giuridica;
- l'ordinamento giuridico.

### **Il territorio**

Comprende e delimita la superficie del territorio nazionale attribuita a ciascun Comune e sulla quale lo stesso esercita le sue potestà e le sue funzioni. Sono soggetti a tale potestà tutti coloro che risiedono o dimorano sul territorio del Comune, coloro che vi si trovano provvisoriamente o vi transitano e tutte le cose nello stesso esistenti.

Il territorio definisce l'ambito della competenza di un Comune, l'area entro la quale i suoi organi hanno potere e dovere di esercitare le pubbliche funzioni allo stesso attribuite dall'ordinamento.

Secondo lo Zanobini «il territorio, prima ancora che elemento giuridico, è elemento naturale e di fatto, rientra fra quei fattori che contribuiscono a dare ad un gruppo di popolazione quella unità che è indispensabile presupposto dell'unità giuridica; è un quid inscindibile dalla popolazione che in esso risiede e che con esso dà all'ente la sua fisionomia e struttura: aumentando o diminuendo il territorio il Comune stesso aumenta o diminuisce, non resta cioè modificato in ciò che ha, ma in ciò che è, nella sua essenza».

Al Comune è attribuita la gestione del territorio, alla quale provvede mediante gli strumenti di programmazione urbanistica, la disciplina relativa alla loro attuazione, la realizzazione delle infrastrutture utilizzabili dalla popolazione, gli interventi e l'attività per la tutela dell'ambiente, la dotazione dei servizi.

La competenza e la potestà d'intervento del Comune cessano al limite di confine del suo territorio.

### **La popolazione**

L' art. 3 del regolamento anagrafico approvato con D.P.R. 30 maggio 1989, n. 223, stabilisce che *«per persone residenti nel*

*Comune s'intendono quelle aventi la propria dimora abituale nel Comune. Non cessano di appartenere alla popolazione residente le persone temporaneamente dimoranti in altri Comuni o all'estero per l'esercizio di occupazioni stagionali o per causa di durata limitata».*

La condizione giuridicamente rilevante è pertanto quella di **cittadini residenti** nel Comune, iscritti nell'anagrafe della popolazione, che sono titolari di tutti i diritti e i doveri che comporta l'appartenenza alla comunità locale.

Ad essi si aggiunge, per l'obbligo di osservare particolari doveri e di fruire di alcuni diritti, la popolazione temporaneamente presente costituita da:

- le persone dimoranti di fatto in un Comune, per motivi di lavoro, di studio, di cura, ecc.;
- le persone fisiche che esercitano nel Comune un'attività economica, imprenditoriale, professionale, di lavoro autonomo o dipendente;
- le persone in transito nel territorio comunale le quali, durante la loro permanenza sullo stesso, sono tenute ad osservare le norme emanate dall'Amministrazione, in relazione alle opere e servizi di cui usufruiscono.

Con i decreti legislativi d'attuazione della legge 15 marzo 1997, n. 59 sono previste le modalità e le condizioni per l'accesso del singolo cittadino temporaneamente dimorante al di fuori della propria residenza ai servizi di cui voglia o debba usufruire (art. 3, c. 1, lett. h) obbligo di osservanza delle norme generali che regolano i comportamenti nell'ambito della comunità per assicurare la civile convivenza della stessa si estende a tutti coloro che in essa sono presenti ed alle attività che sul territorio comunale vengono esercitate, ispirandosi ai principi di cui alla legge 8 marzo 1994, n. 203, ed al D.Lgs. 25 luglio 1998, n. 286, prevede forme di partecipazione alla vita pubblica locale dei cittadini dell'Unione Europea e degli stranieri regolarmente soggiornanti (art. 8, comma 7, TUEL 267/2000).

La **consistenza numerica della popolazione** residente ha effetti rilevanti per i Comuni, in particolare per:

- la composizione del consiglio comunale e della giunta comunale, che varia a seconda degli abitanti;
- lo «status» degli amministratori comunali, regolato a seconda della consistenza demografica dell'ente;

- la classificazione della segreteria comunale;
- l'applicazione di alcuni tributi e l'attribuzione di contributi finanziari dello Stato;
- la consistenza delle dotazioni di personale;
- l'esercizio di particolari funzioni e servizi.

E' stato ritenuto che l'Amministrazione comunale può legittimamente prevedere dotazioni di servizi superiori agli *standards urbanistici* minimi di cui al Decreto Interministeriale 2 aprile 1968, quando documenti un costante e consistente incremento della popolazione residente nel Comune.

#### **La personalità giuridica**

L'art. 11 del Codice Civile stabilisce che «le Province ed i Comuni, nonché gli enti pubblici riconosciuti come persone giuridiche godono dei diritti secondo le leggi e gli usi osservati come diritto pubblico».

Il nuovo art. 114 della Costituzione stabilisce che «i Comuni sono enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni, secondo i principi fissati dalla Costituzione» ed afferma che «la Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle città metropolitane, dalle regioni e dallo Stato».

Rispetto a quanto disponevano gli abrogati artt. 114 e 128, le trasformazioni disposte dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, hanno un valore particolare.

Il nuovo art.114 stabilisce che «la Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle città metropolitane e dallo Stato». A prescindere dal valore significativo, che pure è rilevante, di aver anteposto i Comuni agli altri soggetti istituzionali, la condizione di componenti della Repubblica conferisce ai Comuni e alle Province la dignità e la capacità giuridica più elevata, pari a quella delle regioni e dello Stato ed è stabilita e garantita dalla Carta Costituzionale. Condizione della quale tutti, e per primi Comuni, Province e città metropolitane, i loro organi di governo, la loro organizzazione devono assumere piena consapevolezza, per la responsabilità che comporta l'esercizio del ruolo che ciascun soggetto assume per realizzare unitariamente il progresso e lo sviluppo della Repubblica.

L'art. 128 affermava che le Province e i Comuni erano enti autonomi nell'ambito dei principi fissati da leggi generali della Repubblica, che ne determinavano le funzioni.

Il Comune è l'ente locale che rappresenta la propria comunità, ne cura gli interessi e ne promuove lo sviluppo, così come dispone l'art. 3 del TUEL 267/2000.

### **Il Comune ha personalità giuridica di diritto pubblico**

Quale ente dotato di personalità giuridica di diritto pubblico, il Comune è titolare di diritti e condizioni giuridiche soggettive per le quali esso ha interesse a veder rimossi gli eventuali ostacoli di natura giuridica che possano frapporsi al perseguimento delle sue finalità.

È titolare di diritti privati, che esercita nell'ambito delle leggi ed in posizione paritaria con gli altri soggetti sia privati che pubblici.

Dalla personalità giuridica pubblica del Comune conseguono:

- il ***diritto al nome***. L'attribuzione del nome ad un Comune, la sua modifica od integrazione sono state comprese fra le funzioni attribuite alle regioni. L'art. 133 della Costituzione stabilisce che la regione, sentite le popolazioni interessate, può con sue leggi istituire nel proprio territorio nuovi Comuni e modificare le loro circoscrizioni e denominazioni;

- il ***diritto allo stemma ed al gonfalone***, nelle forme e con le modalità autonomamente stabilite dallo statuto (art. 6, comma 2, TUEL), attribuendo conseguentemente ogni potere per la loro definitiva approvazione al consiglio comunale;

- il ***diritto a stabilire la denominazione delle proprie borgate e frazioni***, attribuito al Comune dal secondo comma dell'art. 16 e dall'art. 15, comma 4, del TUEL 267/2000.

### **L'ordinamento giuridico**

Con la legge 8 giugno 1990, n. 142 ora abrogata dal TUEL 267/2000 fu approvato l'ordinamento delle autonomie locali che dettava i principi dell'ordinamento dei Comuni e delle Province e ne determinava le funzioni.

L'ordinamento giuridico degli enti locali è stato modificato e completato con leggi successive ed in particolare con le leggi 25 marzo 1993, n. 81, 15 ottobre 1993, n. 415, 15 maggio 1997, n. 127, 3 agosto 1999, n. 265 e dal Testo unico sull'ordinamento degli enti locali approvato con il D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267 (TUEL).

## **Il Testo unico sull'ordinamento degli enti locali (TUEL) - D.Lgs. 267/2000**

L'art. 31 della legge n. 265/1999 delegò il Governo ad adottare un Testo unico nel quale dovevano essere riunite e coordinate le disposizioni legislative in materia di ordinamento dei Comuni, delle Province e delle loro forme associative.

Il Testo unico approvato con Decreto legislativo 267/2000 è stato impostato come legge generale e comprende le norme fondamentali dell'ordinamento.

Il Testo unico è costituito da 275 articoli ed è suddiviso in quattro parti (ordinamento istituzionale, ordinamento finanziario e contabile, associazioni degli enti locali, disposizioni transitorie ed abrogazioni) che sono state ordinate in titoli e capitoli.

La legge 5 giugno 2003, n. 131, che ha stabilito le disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, ha conferito delega al Governo per procedere alla revisione delle disposizioni legislative sugli enti locali, comprese quelle contenute nel TUEL 18 agosto 2000, n. 267, limitatamente alle norme che contrastano con il sistema costituzionale degli enti locali definito dalla predetta legge n. 3/2001. Con la revisione si provvederà alla modifica, integrazione, soppressione e coordinamento formale delle disposizioni vigenti, anche al fine di assicurare la coerenza sistematica della normativa, l'aggiornamento e la semplificazione del linguaggio normativo.

### **Modifiche territoriali. Unioni dei Comuni**

Le disposizioni relative alla organizzazione territoriale ed associativa dei Comuni sono previste dal Testo unico 18 agosto 2000, n. 267, con le seguenti disposizioni:

- art. 15 - Modifiche territoriali, fusioni ed istituzioni di Comuni;
- art. 16 - Municipi;
- art. 30 - Forme associative, convenzioni;
- art. 31 - Consorzi;
- art. 32 - Unioni di Comuni;
- art. 33 - Esercizio associato di funzioni e servizi da parte dei Comuni;
- art. 34 - Accordi di programma;
- art. 113-bis - Gestione dei servizi pubblici locali privi di rilevanza economica, aggiunto al Testo unico dall'art. 35, quindicesimo

comma, della legge 28 dicembre 2001, n. 448, modificato dalla l. 30 settembre 2003, n. 269.

### **Istituzione nuovi Comuni - Limiti demografici**

Le regioni possono modificare le circoscrizioni territoriali dei Comuni, secondo le competenze loro attribuite dal secondo comma dell'art. 133 della Costituzione, sentite obbligatoriamente le popolazioni interessate nelle forme previste dalla legge regionale.

Non possono essere istituiti nuovi Comuni con popolazione inferiore a 10.000 abitanti o la cui istituzione comporti, come conseguenza, che altri Comuni scendano al di sotto di tale limite.

La legge regionale che istituisce nuovi Comuni, mediante fusione di due o più Comuni contermini, prevede che alle comunità di origine o ad alcune di esse siano assicurate adeguate forme di partecipazione e di decentramento dei servizi. I nuovi Comuni possono stabilire, con norma statutaria, l'istituzione di municipi nelle comunità d'origine od in alcune di esse.

### **Fusione di Comuni – Incentivi**

L'art. 6 del regolamento approvato con decreto del Ministro dell'interno 1° settembre 2000, n. 318, stabilisce che ai Comuni che sono costituiti dalla fusione di Comuni preesistenti spetta, per un periodo di dieci anni, un contributo straordinario pari al 20% dei trasferimenti erariali complessivamente attribuiti ai Comuni preesistenti per l'ultimo esercizio precedente all'istituzione del nuovo Comune. In favore delle unioni di Comuni e delle comunità montane, ad eccezione di quelli di cui al comma 2 dell'art. 31 della legge n. 289/2002, sono utilizzati anche per il finanziamento degli enti risultanti dalla fusione di Comuni (legge 116/2003).

### **Municipi (art.16 TUEL 267/2000)**

Lo statuto comunale può prevedere, nei Comuni costituiti con la fusione di due o più Comuni contigui, l'istituzione di "municipi" nei territori delle comunità dalle quali ha avuto origine il nuovo Comune od in alcuni di essi ritenuti di particolare importanza storica, demografica, economica.

Lo statuto ed il regolamento disciplinano l'organizzazione e le funzioni dei municipi. Lo statuto prevede gli organi e le loro

modalità di elezione, compresa eventualmente quella a suffragio universale diretto.

Agli amministratori dei municipi si applicano le norme per lo “status”, candidabilità, eleggibilità, incompatibilità previste per gli amministratori dei Comuni con pari popolazione.

Sia per l’elezione degli organi a suffragio diretto, sia per la determinazione dello status, è necessario che lo statuto definisca i confini territoriali della circoscrizione del municipio, per poterne individuare la popolazione e determinarne la consistenza.

#### **Le forme associative (articoli da 30 a 35 TUEL 267/2000)**

Le forme associative degli enti locali sono previste dal titolo II, capo V, della parte prima del TUEL 267/2000, comprendenti le Unioni di Comuni, le Convenzioni, i Consorzi, gli Accordi di programma.

#### **I Comuni montani (art.27, commi 6 e 7 TUEL 267/2000)**

Le disposizioni di cui all’art. 27 del TUEL, relative al “*comune montano*” stabiliscono che al Comune montano, istituito mediante fusione di più Comuni il cui territorio coincide con quello di una Comunità montana, sono assegnate le funzioni e le risorse alla stessa attribuite in base a norme comunitarie, nazionali e regionali.

Tali disposizioni si applicano anche nel caso che la fusione comprenda anche Comuni non montani. Con la legge regionale istitutiva del Comune montano si provvede allo scioglimento della comunità montana.

Le disposizioni richiamate possono essere applicate dalla regione, d’intesa con i Comuni interessati, anche all’unione di Comuni il cui territorio coincide con la comunità montana.

#### **Caratteri distintivi: personalità giuridica con proprio statuto**

I Comuni sono formazioni naturali e non artificiali.

Sono riconosciuti dall’art. 11 del Codice Civile come persone giuridiche di diritto pubblico e dal nuovo art. 114 della Costituzione come componenti costitutivi della Repubblica ed enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni, secondo i principi fissati dalla Costituzione.

#### **Sede e nome**

La sede di un Comune non può essere che unica, determinata dallo statuto.

Le competenze relative alla denominazione dei Comuni sono state trasferite dallo Stato alle regioni con il D.P.R. n. 1/1972, in conformità a quanto dispone l' art. 133, secondo comma, della Costituzione.

La facoltà di denominazione delle frazioni, dei centri e dei nuclei abitati (borgate) è attribuita ai Comuni dall'art. 15, quarto comma, del TUEL.

Le relative deliberazioni sono di competenza del Consiglio comunale.

#### **Titolo di Città**

Il titolo di Città 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 (art. 18, TUEL).

#### **Stemma e gonfalone. Bandiera**

L'art. 6 del TUEL ha previsto che lo statuto stabilisce lo stemma ed il gonfalone dell'ente per cui la competenza è attribuita, in sede di formazione od adeguamento dello statuto, al Consiglio comunale.

Non essendo previsto dal Testo unico che per l'attribuzione di stemmi e gonfaloni ai Comuni ed alle Province siano necessarie autorizzazioni od approvazioni di altri soggetti, con la definizione statutaria ed i provvedimenti di attuazione adottati dagli organi degli enti locali si completa la procedura.

Per quanto riguarda la bandiera nazionale e l'uso della stessa si rileva che le disposizioni del regolamento per la disciplina dell'uso delle bandiere (DPR 7 aprile 2000 n.121), mentre prevedono che ogni ente designa i responsabili alla verifica dell'esposizione corretta delle bandiere all'esterno ed all'interno dell'edificio pubblico, nulla prescrivono per quanto riguarda i "portatori" delle bandiere e la scorta. È consigliabile che con apposita deliberazione di Giunta vengano identificate le persone che si devono prestare per i servizi in argomento. Di fatto la maggior parte dei Comuni utilizza gli uscieri per il sostegno del gonfalone, oppure altro personale che viene occasionalmente destinato a questo compito. I vigili urbani assicurano, ovunque, la scorta.

### **Il bollo**

Il bollo reca lo stemma del Comune e la sua denominazione e serve ad identificare e certificare l'autenticità degli atti.

Il bollo comunale non può contenere lo stemma dello Stato.

### **Le solennità civili - Esposizione della bandiera della Repubblica**

Il Comune è parte della Repubblica e celebra le solennità civili osservando le norme stabilite dalle leggi 27 maggio 1949, n. 260, 4 marzo 1958, n. 132 e 5 marzo 1977, n. 54.

Nella ricorrenza delle seguenti festività civili è obbligatoria l'esposizione della bandiera della Repubblica e di quella dell'Unione Europea, sugli edifici pubblici, e quindi sulla sede comunale:

- anniversario del concordato con la S. Sede (11 febbraio);
- anniversario della liberazione (25 aprile);
- festa del lavoro (1° maggio);
- festa nazionale della Repubblica (2 giugno);
- anniversario dell'insurrezione di Napoli (28 settembre);
- solennità civile dei Santi Patroni d'Italia, S. Francesco d'Assisi e S.Caterina da Siena (4 ottobre);
- festa dell'Unità Nazionale (prima domenica di novembre).

### **Riconoscimento delle festività religiose come giorni festivi**

Con decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 792, sono stati riconosciuti come giorni festivi le festività religiose, determinate d'intesa tra la Repubblica Italiana e la Santa Sede ai sensi dell'art. 6 dell'accordo firmato a Roma il 18 febbraio 1984 e ratificato con legge 25 marzo 1985, n.121:

- tutte le domeniche;
- il 1° gennaio, Maria Madre di Dio;
- il 6 gennaio, Epifania;
- il 15 agosto, Assunzione della Vergine Maria;
- il 1° novembre, tutti i Santi;
- l'8 dicembre, Immacolata Concezione;
- il 25 dicembre, Natale.

## **LE UNIONI DI COMUNI**

*(art. 32 Tuel 267/2000)*

La disciplina delle rappresentanze dei Comuni in seno alle Unioni da essi costituite, è contenuta, in particolare, nei commi 3 e 5 dell'art. 32 del TUEL 18 agosto 2000, n. 267 che si riporta:

Art.32. Unioni di comuni.

1. Le unioni di Comuni sono enti locali costituiti da due o più Comuni di norma contermini, allo scopo di esercitare congiuntamente una pluralità di funzioni di loro competenza.

2. L'atto costitutivo e lo statuto dell'unione sono approvati dai consigli dei Comuni partecipanti con le procedure e la maggioranza richieste per le modifiche statutarie. Lo statuto individua gli organi dell'unione e le modalità per la loro costituzione e individua altresì le funzioni svolte dall'unione e le corrispondenti risorse.

3. Lo Statuto deve comunque prevedere il Presidente dell'unione scelto tra i Sindaci dei Comuni interessati e deve prevedere che altri organi siano formati da componenti della giunta e dei consigli dei Comuni associati, garantendo la rappresentanza delle minoranze.

4. L'unione ha potestà regolamentare per la disciplina della propria organizzazione, per lo svolgimento delle funzioni ad essa affidate e per i rapporti anche finanziari con i Comuni.

5. Alle Unioni di Comuni si applicano, in quanto compatibili, i principi previsti per l'ordinamento dei Comuni; si applicano, in particolare, le norme in materia di composizione degli organi dei Comuni; il numero dei componenti degli organi non può comunque eccedere i limiti previsti per i Comuni di dimensioni pari alla popolazione complessiva dell'Ente. Alle Unioni competono gli introiti derivanti dalle tasse, dalle tariffe e dai contributi sui servizi ad esse affidati.

Il comma 3 impone che il presidente dell'unione debba essere scelto tra i Sindaci dei Comuni interessati; la norma non individua espressamente la possibilità di attribuire la carica ad un delegato del sindaco; per quel che concerne la costituzione degli organi collegiali, la norma prevede che i componenti debbano essere appartenenti alle giunte ed ai consigli dei comuni associati e impone che debba essere assicurata la rappresentanza delle minoranze.

Il comma 5, opera un rinvio ricettizio ai principi contenuti nell'ordinamento dei Comuni, se ed in quanto compatibili. Esso contiene sia disposizioni direttamente precettive e, quindi, immediatamente applicabili, sia possibilità di adottarne altre, in sede

di normativa derivata, regionale o locale, nel rispetto dei limiti prescritti.

Il richiamo all'applicabilità dei principi dell'ordinamento dei Comuni ha una doppia valenza: alcune norme sono immediatamente prescrittive, mentre altre consentono la trasferibilità alle unioni, attraverso opportune specificazioni in sede di recepimento delle norme generali e altre ancora, non sono compatibili con la natura e la posizione delle unioni, per cui non sono né applicabili, né trasferibili.

### **CONVENZIONI**

*(art. 30 Tuel 267/2000)*

Al fine di svolgere in modo coordinato funzioni e servizi determinati, i Comuni possono stipulare tra loro apposite convenzioni le quali devono stabilire i fini, la durata, le forme di consultazione degli enti contraenti, i loro rapporti finanziari ed i reciproci obblighi e garanzie.

Le convenzioni possono prevedere anche la costituzione di uffici comuni che operano con personale distaccato dagli enti partecipanti.

### **CONSORZI**

*(art. 31 Tuel 267/2000)*

Gli enti locali per la gestione associata di uno o più servizi e l'esercizio associato di funzioni, possono costituire un consorzio secondo le norme previste per le aziende speciali di cui all'articolo 114 TUEL in quanto compatibili.

A tal fine i rispettivi consigli approvano a maggioranza assoluta dei componenti una convenzione ai sensi dell'articolo 30 del TUEL unitamente allo statuto del consorzio.

### **SERVIZI PUBBLICI**

I Comuni e le Province provvedono alla gestione dei servizi pubblici che abbiano per oggetto produzione di beni ed attività volte a realizzare fini sociali e a promuovere lo sviluppo economico e civile delle comunità locali.

La gestione può avvenire **in economia** ( per i servizi di più modeste dimensioni); **in concessione a terzi** quando sussistano ragioni tecniche, economiche e di opportunità sociale, **a mezzo di azienda speciale** (ente strumentale dell'ente locale dotato di personalità giuridica, di autonomia imprenditoriale e proprio statuto, approvato dal Consiglio comunale o provinciale), ovvero **a mezzo di un'istituzione** (organismo strumentale dell'ente locale dotato di autonomia gestionale ma non di personalità giuridica) per l'esercizio dei servizi sociali che non hanno rilevanza imprenditoriale, oppure, infine, **a mezzo di società per azioni** (sia con partecipazione maggioritaria sia con partecipazione non maggioritaria degli enti locali).

#### **ACCORDI DI PROGRAMMA**

*( artt. 33 e 34 Tuel 267/2000)*

Funzioni e servizi possono essere svolti dai Comuni anche in forma associata e attivando forme di cooperazione, mediante convenzioni tra Comuni, Province e Regione ovvero dando vita a Consorzi, per la gestione associata di uno o più servizi.

Per la progettazione e l'attuazione di interventi di trasformazione urbana, Comuni, Province e Regioni possono costituire apposite società per azioni (art. 120 TUEL).

E' anche possibile la conclusione di un accordo di programma unanime delle amministrazioni interessate sui tempi, le modalità ed il finanziamento e ogni altro adempimento connesso all'iniziativa. L'accordo di programma vincola le amministrazioni che vi hanno aderito.

#### **LA PROVINCIA**

*(artt. 19 – 20 – 21 Tuel 267/2000)*

##### **Le funzioni della Provincia**

La Provincia, quale ente locale territoriale intermedio tra Regioni e Comune, rappresenta la propria comunità, ne cura gli interessi e ne promuove e coordina lo sviluppo, in importanti settori: la difesa del suolo, la tutela e valorizzazione dell'ambiente e la prevenzione delle calamità; tutela delle risorse idriche ed energetiche; valorizzazione

dei beni culturali; viabilità e trasporti, protezione flora e fauna, parchi e riserve naturali, caccia e pesca nelle acque interne, smaltimento dei rifiuti e controllo degli scarichi delle acque e delle emissioni atmosferiche e sonore; i servizi sanitari attribuiti dalla legislazione statale e regionale; l'istruzione secondaria, la raccolta e l'elaborazione dei dati; la collaborazione e la promozione per opere e programmi di rilevante interesse provinciale nei vari settori economico-produttivo, commerciale, turistico, sociale, culturale, sportivo.

Di particolare rilievo sono i compiti di programmazione affidati alla Provincia che non solo concorre attivamente alla determinazione del programma regionale di sviluppo ma che soprattutto predispone ed adotta il piano territoriale di coordinamento che, ferme restando le competenze dei Comuni, determina indirizzi generali di assetto del territorio (localizzazione delle maggiori infrastrutture e delle principali linee di comunicazione, interventi di tutela ambientale). Anche le Province possono decentrare le loro funzioni in circondari.

Il TUEL 267/2000 detta anche criteri ed indirizzi per la revisione delle circoscrizioni provinciali e l'istituzione di nuove Province, nel rispetto del principio di cui all'art. 133 della Costituzione secondo cui tali provvedimenti sono adottati con legge della Repubblica, su iniziativa dei Comuni, sentita la regione interessata.

### **CITTA' METROPOLITANE**

*(art. 22 e 23 Tuel 267/2000)*

#### **Le funzioni delle Città metropolitane**

Nelle aree metropolitane l'amministrazione locale si articola su due livelli: quello della Città metropolitana e quello dei Comuni che ne fanno parte. La legge regionale delimita il territorio di ciascuna area metropolitana (il testo unico indica tali le zone comprendenti i Comuni di Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Bari, Napoli, nonché Roma).

In ciascuna area metropolitana, il Comune capoluogo e gli altri Comuni uniti da contiguità territoriale e rapporti di stretta integrazione nell'attività economica, nei servizi essenziali, nei caratteri ambientali, nelle relazioni sociali e culturali, possono costituirsi in: «Città metropolitana».

L'assemblea dei rappresentanti degli enti locali interessati definisce territorio, statuto, organizzazione e funzioni della Città metropolitana.

### **COMUNITA' MONTANE**

*(artt. 27 e 28 Tuel 267/2000)*

#### **Funzioni**

L'esercizio associato di funzioni proprie dei Comuni spetta alle comunità montane. Spetta altresì alle Comunità montane l'esercizio di ogni altra funzione ad esse conferita dai Comuni, dalla Provincia e dalla Regione.

Spettano alle comunità montane le funzioni attribuite dalla legge e gli interventi speciali per la montagna stabiliti dalla Unione europea o dalle leggi statali e regionali.

Le Comunità montane adottano piani pluriennali di opere ed interventi e individuano gli strumenti idonei a perseguire gli obiettivi dello sviluppo socioeconomico, ivi compresi quelli previsti dalla Unione europea, dallo Stato e dalla Regione, che possono concorrere alla realizzazione dei programmi annuali operativi di esecuzione del piano.

Le Comunità montane, attraverso le indicazioni urbanistiche, concorrono alla formazione del piano territoriale di coordinamento.

Gli interventi finanziari disposti dalle comunità montane a favore della montagna sono destinati esclusivamente ai territori classificati montani (art. 32 TUEL 267/2000).

#### **Funzioni proprie, delegate ed in forma associata**

Le Comunità montane sono annoverate a norma del TUEL 267/2000 tra gli enti locali, in posizione di equiparazione con i Comuni e le Province, ai fini del conferimento delle funzioni, da parte dello Stato e delle Regioni, con la conseguenza che, deve tenersi nella debita considerazione anche l'ambito territoriale delle Comunità montane, come ambito ottimale per l'esercizio di talune funzioni.

Le funzioni esercitabili dalle Comunità montane si distinguono in:

- a) funzioni proprie;
- b) funzioni delegate;
- c) funzioni esercitate in forma associata.

a) **Funzioni proprie** (art. 27, comma 1 TUEL): sono quelle conferite dalle leggi dello Stato o della Regione tra esse rientrano gli interventi speciali che la Comunità montana effettua in attuazione di interventi disposti dalla Comunità europea, dallo Stato o dalla Regione;

b) **Funzioni delegate** (art. 28, comma 1 TUEL) che si distinguono, in:

- funzioni delegate dalla Regione;
- funzioni delegate dalla Provincia;
- funzioni delegate dai singoli Comuni (art. 6, comma 3, della legge 1102/1971).

c) **Funzioni in forma associata**: costituiscono la prevalenza dell'attività dell'ente, poiché in questo modo i singoli Comuni, anziché costituire apposito ente per esercitare proprie funzioni (consorzio, società per azioni, azienda speciale) conferiscono alla Comunità il potere di agire per l'assolvimento di propri compiti e funzioni. È previsto inoltre che, a fini di decentramento e per una migliore allocazione delle funzioni, la stessa Comunità montana possa delegare ad altri enti (tra i quali gli stessi Comuni aderenti alla Comunità) le realizzazioni di specifiche funzioni nell'ambito della loro competenza territoriale (art. 6, comma 2, della legge 1102/1971).

#### **Comunità montane. Minoranza**

È presupposto della distinzione tra maggioranza e minoranza l'esistenza di rappresentanze consiliari in relazione alle risultanze elettorali.

Deve prevalere sempre il criterio giuridico che porta all'individuazione della maggioranza e della minoranza, anche nel caso di riduzione del numero dei consiglieri di maggioranza per effetto della formazione di un nuovo gruppo di minoranza.

La legge 265/1999 aveva introdotto un nuovo principio, quello del voto limitato. La stessa legge n. 265 aveva abrogato l'articolo 4 della legge 1102/1971 che prevedeva espressamente, oltre al principio del voto limitato, anche la necessaria presenza della minoranza all'interno del consiglio della Comunità montana. Queste modifiche hanno portato a ritenere che la tutela delle minoranze risultasse possibile, ma non necessaria: la minoranza cioè veniva tutelata solo se espressamente risultante dalle deliberazioni di nomina adottate, nella propria autonomia, da ciascun Consiglio comunale.

L'articolo 27 del Testo unico 267/2000 invece ora prevede espressamente la garanzia della rappresentanza delle minoranze.

#### **Presidente del Consiglio della Comunità montana**

Il Presidente del Consiglio della Comunità montana non ha diritto all'indennità di funzione.

L'articolo 82 del TUEL 267/2000 dispone la corresponsione dell'indennità di funzione solo ai presidenti dei Consigli provinciali e comunali, non includendo, il presidente del Consiglio delle Comunità montane nel novero dei suoi destinatari. L'elencazione degli amministratori con il testo unico non consente infatti un'applicazione in via analogica delle disposizioni in materia di trattamento economico degli amministratori locali, considerata, anche, l'incidenza che le relative spese hanno sul bilancio dell'ente.

#### **Comunità montane. Gruppi consiliari**

La disciplina sui gruppi consiliari all'interno del consiglio della Comunità montana rientra nella competenza dell'Ente.

Si tratta, infatti, di una materia rimessa alla regolamentazione da adottare a livello locale. Deve essere quindi disciplinata nello statuto comunitario, nell'ambito delle disposizioni più generali previste nella legislazione regionale. Tali fonti costituiscono l'unica normativa di riferimento.

#### **Comunità montane. Cumulo dei permessi**

Un Sindaco, nominato vicepresidente di una comunità montana, ha diritto al cumulo dei permessi previsti dall'articolo 79 del TUEL 267/2000.

Infatti i permessi retribuiti per i componenti delle Comunità montane sono disciplinati esclusivamente dai commi 3 e 4 dell'articolo 79 del TUEL 267/2000. A essi si aggiungono quelli non retribuiti previsti dal successivo comma 5.

Tali norme (in ossequio al principio sancito dall'articolo 51, comma 3, della Costituzione, in base al quale chi è chiamato a funzioni pubbliche ha diritto a disporre del tempo necessario al loro adempimento) riconoscono a detti amministratori il diritto di assentarsi dal servizio per l'espletamento del mandato conferito.

Si ritiene, quindi, che all'amministratore di una Comunità montana spettino i permessi previsti per l'espletamento di ogni singola carica

ricoperta, a meno che non si verifichi una coincidenza nell'ambito della stessa giornata tra le convocazioni dei due distinti organi rappresentativi. Resta fermo l'obbligo del lavoratore di documentare, con apposita certificazione, i permessi di cui ha usufruito.

#### **Comunità montana. Giunta**

La Giunta di una Comunità montana non opera in regime di “*prorogatio*” dopo il rinnovo del Consiglio, se non previsto espressamente dallo statuto, perché a seguito della scadenza naturale degli organi comunitari, con il rinnovo del Consiglio e del presidente, la vecchia Giunta non è legittimata a restare in carica, considerato che essa non è più espressione della volontà del nuovo Consiglio comunitario, titolare del potere di nomina dei membri della Giunta.

#### **Comunità montana. Delibere**

La Comunità montana può stabilire in maniera autonoma le modalità di pubblicità delle delibere.

Il TUEL 267/2000, al comma 2 dell'articolo 124, prevede per gli enti diversi dal Comune e dalla Provincia l'obbligo di pubblicare le deliberazioni all'albo pretorio del Comune dove ha sede l'ente, salvo specifiche disposizioni. Ciascuna Comunità montana può dunque, nell'esercizio della propria autonomia, disporre una diversa modalità di pubblicazione delle proprie deliberazioni, stabilendo che le stesse siano pubblicate presso l'albo della Comunità montana, anziché presso quello del Comune dove ha sede.

Per quanto riguarda l'esercizio delle modalità, si ritiene che debba essere espresso in sede statutaria o regolamentare; ciò non esclude che, in attesa di una revisione organica delle proprie fonti normative, la comunità possa adottare una disposizione in tal senso anche con delibera di Consiglio o di Giunta.

#### **Rappresentanti dei Comuni nelle Comunità montane**

Il TAR Campania ha ritenuto inammissibile il “voto separato” che suddividerebbe il Consiglio in due distinte fazioni, incompatibili con l'unitarietà dell'organo per la designazione del rappresentante del Comune in seno alla Comunità montana nel caso di elezione del rappresentante proposto dai gruppi di minoranza con i voti della maggioranza dei consiglieri, costituitasi fra i componenti del consiglio per questa votazione.



Con l'elezione diretta, sia il Sindaco che il Consiglio comunale durano in carica un'intera legislatura e, quindi, per un periodo di cinque anni (art. 51, TUEL 267/2000).

#### **Principio di sussidiarietà**

Gli organi di governo del Comune sono gli organi che, nell'esercizio del mandato popolare, hanno il compito di esercitare le funzioni che sono assegnate alla cura dell'ente locale.

A seguito del decentramento di funzioni realizzato con le leggi 15 marzo 1997, n. 59 e legge 15 maggio 1997, n. 127 e con i relativi decreti legislativi attuativi Dlgs 31 marzo 1998, n. 112 e Dlgs 29 ottobre 1999, n. 443, risultano assegnati ai Comuni compiti sempre più ampi, in attuazione di quel **principio di sussidiarietà** secondo cui le funzioni devono essere esercitate dall'ente che è più vicino ai bisogni del cittadino.

Il nuovo testo dell'art. 118 della Costituzione, introdotto con legge costituzionale n. 3 del 18 ottobre 2001, prevede, in proposito, che «le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza».

**I compiti dei Comuni** riguardano principalmente lo sviluppo economico del territorio e le attività produttive, l'assetto e la gestione del territorio con le relative infrastrutture, i servizi alla persona e alle comunità, la polizia locale nonché una serie di servizi di competenza statale come i servizi elettorali, lo stato civile e l'anagrafe (artt. 13 e 14 del TUEL 18 agosto 2000, n. 267)

Ma le funzioni dei Comuni saranno ancora più diffuse quando sarà data concreta attuazione alla riforma del Titolo V della costituzione, operata con la legge costituzionale n. 3 del 18 ottobre 2001. Per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale n. 3 del 2001 è stata approvata la legge 5 giugno 2003, n. 131. L'art. 2 della legge, in particolare, ha dato delega al governo di adottare uno o più decreti legislativi diretti all'individuazione delle funzioni fondamentali di Comuni, Province e città metropolitane per il soddisfacimento dei bisogni primari delle comunità di riferimento e ha previsto, inoltre, la revisione delle disposizioni in materia di enti locali, comprese quelle contenute nel TUEL 267/2000.

La gestione politica dei compiti del Comune spetta agli organi di governo che sono il Sindaco la Giunta e il Consiglio (art. 36, comma 1, TUEL) mentre la gestione amministrativa spetta ai dirigenti.

### **Il nuovo ruolo di Sindaco e Giunta**

Per effetto del processo di riforma delle autonomie locali, avviato con la legge n. 142 del 1990, proseguito con la legge n. 81 del 1993 sull'elezione diretta del Sindaco e poi con la legge n. 265 del 1999 e riassunto, infine, nel TUEL 267/2000, si è determinato un forte spostamento nella distribuzione delle funzioni fra gli organi di governo del Comune, con l'assegnazione di maggiori compiti e funzioni a carattere esecutivo al Sindaco e alla Giunta e la contestuale attribuzione al Consiglio delle funzioni di indirizzo e di programmazione, di adozione dei soli atti generali indicati dalla legge e del fondamentale potere di adozione dello Statuto e dei regolamenti dell'ente.

### **IL SEGRETARIO COMUNALE**

*(art. 97 Tuel 267/2000)*

Gli organi del Comune sono assistiti da un Segretario comunale che non è dipendente del Comune ma dall'Agenzia autonoma per la gestione dell'albo dei segretari comunali e provinciali di cui all'articolo 102 e iscritto all'albo di cui all'articolo 98 TUEL 267/2000. Il segretario comunale 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 e ai regolamenti.

Il Sindaco, nel caso di avvalga della facoltà prevista dal comma 1 dell'articolo 108 del TUEL 267/2000, contestualmente al provvedimento di nomina del direttore generale, disciplina, secondo l'ordinamento del Comune e nel rispetto dei distinti e autonomi ruoli, i rapporti tra segretario comunale e direttore generale.

## **IL DIRETTORE GENERALE**

*(art. 108 Tuel 267/2000)*

Il Sindaco, nei Comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti, previa deliberazione della giunta comunale, può nominare un direttore generale al di fuori della dotazione organica e con contratto a tempo determinato e secondo i criteri stabiliti dal regolamento di organizzazione degli Uffici e dei servizi, che provvede ad attuare gli indirizzi e gli obiettivi stabiliti dagli organi di governo del Comune, secondo le direttive impartite dal Sindaco.

Compete al direttore generale la predisposizione del piano degli obiettivi previsto dall'articolo 197 del TUEL 267/2000 nonché la proposta del P.E.G. "Piano Esecutivo di Gestione" previsto dall'articolo 69. A tal fine, al direttore generale rispondono, nell'esercizio delle funzioni loro assegnate, i vari dirigenti del Comune ad eccezione del segretario comunale.

Nei Comuni con popolazione inferiore ai 15.000 abitanti può essere nominato un direttore generale previo accordo tra Comuni la cui popolazione complessiva superi i 15.000 abitanti, avuto sempre presente che i due ruoli di Segretario comunale e Direttore generale sono autonomi e distinti.

## **STATUTO**

*(artt. 3 e 6 Tuel 267/2000)*

### **Potere statutario e regolamentare**

Ai sensi dell' art. 3, comma 3, del TUEL 267/2000 i Comuni 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.

In particolare i Comuni hanno potestà normativa, secondo i principi fissati dalla Costituzione. La potestà normativa consiste nella potestà statutaria e in quella regolamentare (art. 4 della legge 5 giugno 2003, n. 131). L'espressione più alta dell'autonomia comunale si manifesta nel potere statutario che deve essere esercitato nell'ambito dei principi fissati dal TUEL e quindi della disciplina unitaria contenuta nella normativa dello Stato.

Lo **Statuto** (art. 6, TUEL 267/2000) costituisce il corpo normativo che detta le norme fondamentali dell'organizzazione dell'ente specificando, nei limiti dettati dalla legge, le attribuzioni dei singoli organi, prevedendo forme di garanzia e partecipazione per le minoranze, indicando le regole generali di organizzazione e funzionamento dell'ente.

Lo Statuto è deliberato dal Consiglio Comunale.

Nel rispetto dei principi fissati dalle leggi e dallo statuto, il Comune esercita poi il potere regolamentare sia per disciplinare il funzionamento dei propri organismi ed uffici (ne costituisce esempio il regolamento per il funzionamento del Consiglio), sia per disciplinare l'esercizio delle funzioni di propria competenza (ad esempio il regolamento edilizio). Anche il potere regolamentare è assegnato dalla legge al Consiglio con eccezione del potere di regolamentare il funzionamento degli uffici dell'ente che è attribuito alla Giunta ma nel rispetto dei principi dettati dal Consiglio.

L'art. 7 bis del TUEL 267/2000, aggiunto dalla legge 16 gennaio 2003, n. 3, ha previsto, in merito, specifiche sanzioni amministrative.

### **Il ruolo del Sindaco**

Il Sindaco è capo dell'amministrazione, ossia è l'organo di vertice dell'amministrazione comunale di cui è responsabile e nell'esercizio di tale funzione gode di quella amplissima autonomia che l'art.5 della Costituzione riconosce alle autonomie locali.

Il Sindaco ha una doppia veste giuridica: capo dell'amministrazione e rappresentante del Governo a livello locale. Oltre alle funzioni di organo di vertice dell'ente locale, è anche titolare di varie funzioni statali che esercita nella veste di ufficiale del Governo, ovviamente nei limiti del territorio del Comune. Fra le funzioni in questione vanno ricordate quelle in materia di anagrafe e di stato civile, quelle in materia di leva e quelle riguardanti i procedimenti elettorali.

Nelle funzioni di ufficiale del governo, e quindi di organo dello Stato, il Sindaco dipende gerarchicamente dal Prefetto che può impartire anche ordini e direttive alle quali il Sindaco è tenuto a obbedire. Il Sindaco può delegare le funzioni in questione agli assessori o a dirigenti responsabili di servizi.

### **Elezione del Sindaco**

Il Sindaco è eletto dai cittadini elettori del Comune a suffragio universale e diretto, secondo le disposizioni dettate dalla legge, ed è membro del consiglio (art. 46, comma 1, TUEL).

Il Sindaco presta davanti al consiglio, nella seduta di insediamento, il giuramento di osservare lealmente la Costituzione italiana (art. 50, comma 11, TUEL).

Distintivo del Sindaco è la fascia tricolore con lo stemma della Repubblica e lo stemma del Comune, da portarsi a tracolla (art. 50, comma 12, TUEL).

### **Competenze comunali del Sindaco**

Il Sindaco è l'organo responsabile dell'amministrazione del Comune (art. 50, comma 1, TUEL), rappresenta l'ente, convoca e presiede la giunta, nonché il consiglio quando non è previsto il Presidente del consiglio, e sovrintende al funzionamento dei servizi e degli uffici e all'esecuzione degli atti.

### **Nomina della giunta**

Il Sindaco nomina i componenti della giunta, tra cui un vicesindaco, e ne dà comunicazione al Consiglio nella prima seduta successiva alla elezione (art. 46, comma 2, TUEL) e può revocare uno o più assessori, dandone motivata comunicazione al consiglio (art. 46, comma 4, TUEL). Alcuni commentatori del TUEL sostengono che la revoca debba essere motivata, altri, viceversa, ribadiscono che si tratta di libera scelta del Sindaco rientrando nei suoi poteri.

### **Le linee programmatiche**

Entro il termine fissato dallo statuto, il Sindaco, sentita la giunta, presenta al consiglio le linee programmatiche relative alle azioni e ai progetti da realizzare nel corso del mandato (art. 46, comma 3, TUEL). Si tratta di uno degli adempimenti più importanti fra quelli che compie il Sindaco considerato che è sull'attuazione del programma che sarà poi valutato il suo operato e quello della sua giunta. Ai sensi di quanto disposto dai commi 3 e seguenti dell'art. 50 del TUEL, il Sindaco, salvo quanto previsto dall'articolo 107, esercita poi le funzioni attribuitegli dalle leggi, dallo statuto e dai regolamenti e sovrintende altresì all'espletamento delle funzioni statali e regionali attribuite o delegate al Comune.

### **Le altre funzioni**

Il Sindaco esercita le altre funzioni attribuitegli quale autorità locale nelle materie previste da specifiche disposizioni di legge.

In caso di emergenza che interessi il territorio di più Comuni, ogni Sindaco adotta le misure necessarie fino a quando non intervengano i soggetti competenti.

Il Sindaco coordina sulla base degli indirizzi espressi dal consiglio comunale e nell'ambito dei criteri indicati dalla regione, gli orari degli esercizi commerciali, dei pubblici esercizi e dei servizi pubblici, nonché, d'intesa con i responsabili territorialmente competenti delle amministrazioni interessate, gli orari di apertura al pubblico degli uffici pubblici localizzati nel territorio, al fine di armonizzare l'espletamento dei servizi con le esigenze complessive e generali degli utenti.

### **Nomine e designazioni**

Sulla base degli indirizzi stabiliti dal consiglio il Sindaco provvede poi alla nomina, alla designazione e alla revoca dei rappresentanti del Comune e della provincia presso enti, aziende e istituzioni (alle altre nomine di competenza comunale deve, invece, provvedere il consiglio). Tutte le nomine e le designazioni debbono essere effettuate entro quarantacinque giorni dall'insediamento ovvero entro i termini di scadenza del precedente incarico. Il Sindaco nomina infine i responsabili degli uffici e dei servizi, attribuisce e definisce gli incarichi dirigenziali e quelli di collaborazione esterna, secondo le modalità ed i criteri stabiliti dagli artt. 109 e 110 del TUEL, nonché dagli statuti e regolamenti comunali.

### **Competenze statali del Sindaco**

Il Sindaco svolge anche una serie di funzioni statali che esercita nella veste di ufficiale del Governo. Ai sensi dell'art. 54 del TUEL, il Sindaco sovrintende:

- a) alla tenuta dei registri di stato civile e di popolazione e agli adempimenti demandatigli dalle leggi 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.

#### **Provvedimenti d'urgenza del Sindaco**

Il Sindaco, sempre quale ufficiale del Governo, adotta, con atto motivato e nel rispetto dei principi, generali dell'ordinamento giuridico, provvedimenti contingibili e urgenti al fine di prevenire ed eliminare gravi pericoli che minacciano l'incolumità dei cittadini e per l'esecuzione dei relativi ordini può richiedere al prefetto l'assistenza della forza pubblica.

In caso di emergenze sanitarie o di igiene pubblica a carattere esclusivamente locale le ordinanze contingibili e urgenti sono adottate dal Sindaco, quale rappresentante della Comunità locale mentre negli altri casi l'adozione dei provvedimenti d'urgenza spetta allo Stato o alle regioni in ragione della dimensione dell'emergenza e dell'eventuale interessamento di più ambiti territoriali regionali (art. 50, comma 5, TUEL).

In casi di emergenza, connessi con il traffico e/o con l'inquinamento atmosferico o acustico, ovvero quando a causa di circostanze straordinarie si verificano particolari necessità dell'utenza, il Sindaco può modificare gli orari degli esercizi commerciali, dei pubblici esercizi e dei servizi pubblici.

#### **Durata della carica di Sindaco**

Ai sensi dell'art. 51 del TUEL, il Sindaco dura in carica per un periodo di cinque anni.

Chi ha ricoperto per due mandati consecutivi la carica di Sindaco non è, allo scadere del secondo mandato, immediatamente rieleggibile alla medesima carica.

E' consentito però un terzo mandato consecutivo se uno dei due mandati precedenti ha avuto durata inferiore a due anni, sei mesi e un giorno, per causa diversa dalle dimissioni volontarie.

#### **Cause di cessazione dalla carica di Sindaco**

Per effetto dello stretto legame ora esistente fra Sindaco, giunta e consiglio, la cessazione dalla carica del Sindaco comporta lo

scioglimento della giunta e del consiglio e quindi lo svolgimento di nuove elezioni.

Il TUEL prevede le seguenti cause di cessazione dalla carica di Sindaco:

a) La mozione di sfiducia. Mentre il voto del Consiglio comunale contrario ad una proposta del Sindaco o della Giunta non comporta le dimissioni degli stessi (art. 52, TUEL), il Sindaco e la Giunta cessano dalla carica in caso di approvazione di una mozione di sfiducia votata per appello nominale dalla maggioranza assoluta dei componenti il 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 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 ai sensi dell'art. 141, del TUEL.

b) Impedimento permanente, rimozione, decadenza o decesso del Sindaco. In caso di impedimento permanente, rimozione, decadenza o decesso del Sindaco, la giunta decade e si procede allo scioglimento del consiglio (art. 53, comma 1, TUEL). Il consiglio e la giunta rimangono in carica sino alla elezione del nuovo consiglio e del nuovo Sindaco. Sino alle predette elezioni, le funzioni del Sindaco sono svolte dal vicesindaco.

c) Dimissioni del Sindaco. Il Sindaco può anche dimettersi e le dimissioni diventano efficaci ed irrevocabili trascorso il termine di 20 giorni dalla loro presentazione al consiglio. In tal caso si procede allo scioglimento del consiglio, con contestuale nomina di un commissario (art. 53, comma 3, TUEL).

d) Scioglimento del consiglio. Anche lo scioglimento del consiglio comunale, per qualsiasi causa disposto, determina la decadenza del Sindaco nonché della giunta (art. 53, comma 4, TUEL) per effetto del legame che sussiste fra l'elezione del Sindaco e del consiglio.

#### **Competenze del Sindaco e del Presidente della Provincia**

Salvo quanto previsto dall'articolo 107 del TUEL 267/2000 essi esercitano le funzioni loro attribuite dalle leggi, dallo statuto e dai regolamenti e sovrintendono altresì all'espletamento delle funzioni statali e regionali attribuite o delegate al Comune e alla Provincia.

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.

Esistono anche altre competenze attribuite dall'art.50 TUEL esclusivamente al Sindaco, e non al Presidente della Provincia:

- a) le funzioni attribuitegli quale autorità locale nelle materie previste da specifiche disposizioni di legge, quali l'adozione di ordinanze contingibili ed urgenti in caso di emergenze sanitarie o di igiene pubblica;
- b) il coordinamento degli orari di esercizi commerciali, pubblici esercizi e servizi pubblici, nonché degli orari di apertura al pubblico degli uffici pubblici nel territorio di competenza;
- c) la presidenza del consiglio nei Comuni con meno di 15.000 abitanti, il cui statuto non abbia previsto la figura del presidente del consiglio.

#### **La rappresentanza dell'ente**

Ai sensi del comma 2 dell'art. 50 TUEL « il Sindaco e il Presidente della Provincia rappresentano l'ente» .

Ciò significa che il massimo vertice dell'ente locale sarà investito della rappresentanza legale dell'ente, la quale però, alla luce del principio di distinzione delle competenze, sarà disgiunta dall'esercizio di competenze gestionali. La previsione di cui al comma 2 dell'art. 50 citato andrà quindi letta nel senso che Sindaco e Presidente della Provincia saranno l'unico organo, rispettivamente per il Comune e la Provincia, titolari della rappresentanza politica dell'ente all'esterno.

#### **La convocazione e la presidenza della giunta**

Ai sensi del comma 2 dell'art. 50 TUEL al Sindaco e al Presidente della Provincia, con riferimento alle rispettive giunte, fanno capo due competenze tipiche dei presidenti degli organi collegiali: la convocazione e la presidenza, precisando che la presidenza della giunta spetta in via esclusiva al capo dell'amministrazione, tranne che esso non sia assente od impedito; la legge non prevede un obbligo di convocazione della giunta su richiesta di un certo numero di assessori.

### **Impedimento, rimozione, decadenza, sospensione o decesso del Sindaco**

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. Il consiglio e la giunta rimangono in carica sino alla elezione del nuovo consiglio e del nuovo Sindaco o Presidente della Provincia. Sino alle predette elezioni, le funzioni del Sindaco e del Presidente della Provincia sono svolte, rispettivamente, dal vicesindaco e dal vicepresidente.

Il vicesindaco ed il vicepresidente sostituiscono il Sindaco e il Presidente della Provincia in caso di assenza o di impedimento temporaneo, nonché nel caso di sospensione dall'esercizio della funzione adottata ai sensi dell'articolo 59 TUEL.

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 rispettivo consiglio, con contestuale nomina di un commissario.

Lo scioglimento del consiglio comunale o provinciale determina in ogni caso la decadenza del Sindaco o del Presidente della Provincia nonché delle rispettive giunte.

La cessazione dalla carica del Sindaco o del Presidente della Provincia implica, automaticamente: la decadenza della giunta, lo scioglimento del consigli e l'indizione delle elezioni anticipate.

### **“Prorogatio” e “reggenza continuativa” nella gestione dell'ente**

Vi è differenza a seconda della causa di cessazione dalla carica per quanto concerne la provvisoria gestione dell'ente, sino al rinnovo degli organi ordinari.

Ai sensi dell'art. 53 TUEL occorre distinguere tra:

a) dimissioni del capo dell'amministrazione o mozione di sfiducia approvata dal consiglio;

b) altre cause.

Nel caso a), con decreto del Presidente della Repubblica, sarà nominato un commissario straordinario, mentre negli altri casi le funzioni del Sindaco o del Presidente della Provincia saranno svolte temporaneamente, sino all'elezione del nuovo capo dell'amministrazione, rispettivamente dal vicesindaco e dal vicepresidente della Provincia e giunta e consiglio rimarranno in

carica, anche se decaduta la prima e sciolto il secondo, sino all'elezione del nuovo consiglio.

Si è qui in presenza di ipotesi di “**prorogatio**” per giunta e consiglio, di “**reggenza continuativa**” per vicesindaco e vicepresidente della Provincia.

#### **Dimissioni del capo dell'amministrazione**

Il comma 3 dell'art. 53 TUEL disciplina le dimissioni del capo dell'amministrazione e la loro efficacia.

Si prevede che le dimissioni debbano essere presentate al consiglio e che decorsi venti giorni dalla presentazione, divengano efficaci e irrevocabili. Ciò significa che presentate le dimissioni, il capo dell'amministrazione rimane in carica per i venti giorni successivi, avendo le dimissioni efficacia posticipata e nel periodo intercorrente dei venti giorni successivi alla presentazione delle dimissioni, il capo dell'amministrazione ha facoltà di ritirare le dimissioni.

#### **Sindaco e Presidente di Provincia candidati al Parlamento – Decadenza dalla carica**

Fermo restando quanto previsto dall'articolo 7 del D.P.R. 30 marzo 1957, n. 361 e dall'art. 5 del decreto legislativo 20 dicembre 1993, n. 533, l'accettazione della candidatura a deputato o senatore comporta per i Sindaci dei Comuni con popolazione superiore ai 20.000 abitanti e per i Presidenti delle Province la decadenza dalle cariche elettive ricoperte.

#### **Assessore “esterno” vicesindaco**

L'art. 47, comma 3 stabilisce che “nei Comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti e nelle province gli assessori sono nominati dal sindaco o dal presidente della provincia, anche al di fuori dei componenti del consiglio fra i cittadini in possesso dei requisiti di candidabilità, eleggibilità e compatibilità alla carica di consigliere”.  
L'art. 47, comma 1 stabilisce inoltre che “la carica di assessore è incompatibile con la carica di consigliere comunale e provinciale”.

Il Sindaco può quindi legittimamente nominare a vicesindaco un componente della giunta esterno al consiglio, in possesso dei requisiti prescritti dall'art. 47 del Testo unico. In tale caso il Vicesindaco è un soggetto esterno all'Ente. Nella diversa ipotesi in cui il Vicesindaco fosse inizialmente un consigliere, e quindi un

Assessore interno, la situazione finale è comunque analoga perché dal momento della sua nomina a Vicesindaco egli ha cessato dalla propria carica di consigliere ai sensi dell'art. 64, comma 1 TUEL.

**L'assessore esterno non può, in assenza del sindaco, presiedere il consiglio comunale.**

Secondo il Tar Lombardia "... tra le funzioni del Sindaco le uniche che postulano lo status di consigliere sono proprio quelle che attengono al suo ruolo di Presidente dell'organo consiliare. Sarebbe difficilmente giustificabile che un organo collegiale possa essere presieduto da un soggetto che non ne fa parte e la cui partecipazione alle sedute non comporta l'esercizio delle facoltà attribuite ai membri del collegio. Anche il CO.RE.CO. Lombardia così si era espresso: da un lato, si consente che la carica di vicesindaco possa essere assunta da un assessore esterno; dall'altro il vicesindaco assessore esterno, in caso di impedimento o assenza del Sindaco, sostituisce tale organo in tutte le sue funzioni ad eccezione di quelle che attengono alla presidenza dell'organo consiliare. Viene specificato che il Vicesindaco Assessore esterno non può stabilire gli argomenti all'ordine del giorno delle sedute del consiglio comunale, non può disporre la convocazione, né presiederne le sedute, non può ricevere le interrogazioni e le interpellanze, né ricevere le mozioni da sottoporre al Consiglio. Il Vicesindaco eserciterà tutte le funzioni del Sindaco tranne quelle che attengono alla presidenza del Consiglio Comunale.

**Elezione del Sindaco e del Consiglio Comunale nei Comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti**

Nei Comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti, il Sindaco è eletto a suffragio universale e diretto, contestualmente all'elezione del consiglio comunale.

Ciascun candidato alla carica di Sindaco deve dichiarare all'atto della presentazione della candidatura il collegamento con una o più liste presentate per l'elezione del consiglio comunale. La dichiarazione ha efficacia solo se convergente con analogha dichiarazione resa dai delegati delle liste interessate.

La scheda per l'elezione del Sindaco è quella stessa utilizzata per l'elezione del consiglio. La scheda reca il nome e il cognome del candidato alla carica di Sindaco, scritti entro un apposito rettangolo, al cui fianco sono riportati i contrassegni della lista o delle liste con

cui il candidato è collegato. Ciascun elettore può, con un unico voto, votare per un candidato alla carica di Sindaco e per una delle liste ad esso collegate, tracciando un segno sul contrassegno di una di tali liste. Ciascun elettore può altresì votare per un candidato alla carica di Sindaco, anche non collegato alla lista prescelta, tracciando un segno sul relativo rettangolo.

È proclamato eletto Sindaco il candidato alla carica che ottiene la maggioranza assoluta dei voti validi.

Qualora nessun candidato ottenga la maggioranza si procede ad un secondo turno elettorale che ha luogo la seconda domenica successiva a quella del primo. Sono ammessi al secondo turno i due candidati alla carica di Sindaco che hanno ottenuto al primo turno il maggior numero di voti. In caso di parità di voti tra i candidati, è ammesso al ballottaggio il candidato collegato con la lista o il gruppo di liste per l'elezione del consiglio comunale che ha conseguito la maggiore cifra elettorale complessiva. A parità di cifra elettorale, partecipa al ballottaggio il candidato più anziano di età.

In caso di impedimento permanente o decesso di uno dei candidati ammessi al ballottaggio partecipa al ballottaggio il candidato che segue nella graduatoria. Detto ballottaggio ha luogo la domenica successiva al decimo giorno dal verificarsi dell'evento.

Per i candidati ammessi al ballottaggio rimangono fermi i collegamenti con le liste per l'elezione del consiglio dichiarati al primo turno. I candidati ammessi al ballottaggio hanno tuttavia facoltà, entro sette giorni dalla prima votazione, di dichiarare il collegamento con ulteriori liste rispetto a quelle con cui è stato effettuato il collegamento nel primo turno. Tutte le dichiarazioni di collegamento hanno efficacia solo se convergenti con analoghe dichiarazioni rese dai delegati delle liste interessate.

La scheda per il ballottaggio comprende il nome e il cognome dei candidati alla carica di Sindaco, scritti entro l'apposito rettangolo, sotto il quale sono riprodotti i simboli delle liste collegate. Il voto si esprime tracciando un segno sul rettangolo entro il quale è scritto il nome del candidato prescelto.

Dopo il secondo turno è proclamato eletto Sindaco il candidato che ha ottenuto il maggior numero di voti validi. In caso di parità di voti, è proclamato eletto Sindaco il candidato collegato con la lista o il gruppo di liste per l'elezione del consiglio comunale che ha

conseguito la maggiore cifra elettorale complessiva. A parità di cifra elettorale, è proclamato eletto Sindaco il candidato più anziano d'età.

**Elezione del Sindaco e del Consiglio Comunale nei Comuni con popolazione inferiore ai 15.000 abitanti**

Nei Comuni con meno di 15.000 abitanti ciascuna candidatura a Sindaco è collegata ad una lista di candidati alla carica di Consigliere comunale comprendente un numero di candidati non inferiore ai tre quarti e non superiore al totale dei consiglieri da eleggere spettanti al Comune secondo le prescrizioni del TUEL 267/2000.

Infatti l'elezione del consiglio Comunale nei Comuni fino a 15.000 abitanti si effettua con il sistema maggioritario contestualmente all'elezione del Sindaco.

Con la lista dei candidati al consiglio comunale deve essere presentato il nome e cognome del candidato alla carica di Sindaco ed il programma amministrativo da affiggere all'albo pretorio del Comune.

Nella scheda, a fianco del contrassegno, è indicato il nominativo del candidato alla carica di Sindaco.

Ogni elettore ha diritto:

- di votare per un candidato Sindaco segnando il relativo contrassegno;
- di esprimere un voto di preferenza per un candidato consigliere compreso nella lista collegata al candidato sindaco, scrivendo il cognome nella riga stampata sotto il medesimo ~~Contrassegno~~ ~~Contrassegno~~ l'elettore ometta di segnare il voto al contrassegno di lista ma esprima correttamente il voto di preferenza per un candidato a consigliere comunale, si intende validamente votata:
  - sia la lista a cui appartiene il candidato votato;
  - sia il candidato a consigliere comunale votato,
  - sia il candidato alla carica di Sindaco collegato alla lista a cui appartiene il candidato alla carica di consigliere comunale votato (articolo 5, comma 1, del DPR 132/1993).

Anche nel caso in cui l'elettore abbia tracciato un segno sia su un contrassegno di lista sia sul nominativo del candidato alla carica di Sindaco collegato alla lista votata, il voto si intende validamente espresso.

### **Cessazione dalla carica di Sindaco**

L'art. 53 TUEL 267/2000 dispone che in caso *impedimento permanente, rimozione, decadenza o decesso* del Sindaco o del Presidente della Provincia, la giunta decade e si procede allo scioglimento del consiglio.

Per quanto riguarda le sole *dimissioni*, il comma 3 dell'art. 53, TUEL, dispone che le dimissioni presentate dal Sindaco diventano irrevocabili e producono la decadenza dalla carica, dopo che sia trascorso il termine di venti giorni dalla loro presentazione al consiglio; fino a quel momento, pertanto, le dimissioni possono essere ritirate, con presentazione di apposita motivata istanza al medesimo consiglio.

È da rilevare che sia per il perfezionamento dell'efficacia delle dimissioni, sia per il loro ritiro non è prevista la presa d'atto da parte del consiglio, ma non è da escludersi che lo Statuto o il regolamento del consiglio possano prevederla e disciplinarla, nell'ambito e con gli affetti previsti dal citato comma 3, dell'art. 53, TUEL.

Con l'espressione *impedimento permanente* si ha riguardo a tutte le cause di cessazione dalla carica di Sindaco che non trovano fondamento in un atto giuridico, ma in un fatto naturale, al pari del decesso, come nelle ipotesi di invalidità che comportano una grave menomazione delle facoltà fisiche e psichiche, tali da rendere impossibile per il Sindaco l'esercizio delle proprie attribuzioni.

Al verificarsi della cessazione dalla carica del Sindaco, il vicesindaco ed il vicepresidente e gli assessori decadono dalla carica, ma esercitano in *prorogatio*, le funzioni della Giunta, sino all'insediamento dei successori.

È da ritenere che rientri nella potestà del vicesindaco procedere alla *nomina di un assessore*, al fine di ripristinare l'originario numero dei componenti della giunta ed assicurare, sia pure per breve tempo, l'ordinato svolgimento della sfera amministrativa dell'ente.

### **VICESINDACO** (art. 46 Tuel 267/2000)

Il vicesindaco è il vicario del Sindaco in quanto stabilmente destinato ad esercitare le funzioni del titolare della funzione nel caso di sua mancanza, assenza o impedimento, con la conseguenza che a lui

spettano tutti i poteri spettanti al titolare della funzione con il limite temporale connesso alla durata della vacanza.

In particolare, nel caso di assenza o di impedimento temporaneo, nonché nel caso di sospensione dall'esercizio della funzione ai sensi dell'art. 59 TUEL, il Sindaco è sostituito da un vicesindaco (art. 53, comma 2, TUEL) che è nominato dallo stesso Sindaco contestualmente alla nomina dei componenti della Giunta (art. 46, comma 2, TUEL).

Il vicesindaco svolge poi le funzioni del Sindaco anche nel caso di impedimento permanente, rimozione, decadenza o decesso del Sindaco stesso (art. 53, comma 1, TUEL).

Il vicesindaco è nominato dal Sindaco che ne dà comunicazione al Consiglio nella prima seduta successiva all'elezione.

Risulta applicabile anche al vicesindaco la norma (art. 64, comma 4, TUEL), secondo cui il coniuge, gli ascendenti, i discendenti, i parenti e gli affini entro il terzo grado del Sindaco non possono far parte della Giunta comunale, né possono essere nominati quali rappresentanti del Comune.

### **Deleghe**

L'art.53, comma 2, TUEL stabilisce che il vicesindaco sostituisce il Sindaco in caso di assenza o di impedimento temporaneo, nonché nel caso di sospensione con un duplice aspetto: a) ricorrendo la situazione di assenza o di impedimento temporaneo, ex lege il vicesindaco può legittimamente esercitare le funzioni del Sindaco, senza necessità di ulteriori particolari formalità; b) nel senso che tutte le funzioni del Sindaco possono essere oggetto di delega dal Sindaco al vicesindaco, senza alcuna esclusione.

Se si accoglie la prima tesi non sarebbe necessaria una delega specifica, in quanto la semplice assenza o impedimento del sindaco, farebbe scattare automaticamente la legittimazione del vicesindaco.

Se si accoglie la seconda tesi la partecipazione del vicesindaco deve essere preceduta da formale delega.

### **Indennità nel caso di malattia temporanea del Sindaco**

Al Sindaco ammalato spetta l'indennità. Per il Vicesindaco che lo sostituisce è opportuno adottare apposita delibera per la corresponsione della stessa indennità spettante al Sindaco.

Il Ministero dell'Interno, nell'ipotesi di esercizio delle funzioni di **vice sindaco** quando il Sindaco è assente per malattia, ha ritenuto che l'**attività di supplenza** svolta dal vicesindaco quale sostituto del Sindaco, rientra tra i compiti istituzionali del vicario e per lo stesso è stabilita l'indennità di funzione, per cui non può spettare al vicesindaco l'indennità di funzione decisa per il sindaco, pur considerando che ha svolto le funzioni di questi. (Ministero Interno, ~~PC3/1989~~ ~~PC3/1989~~) riguarda l'indennità del Sindaco, nel caso di **impedimento temporaneo** all'esercizio della carica determinato da motivi di salute o da gravi motivi familiari, l'orientamento giurisprudenziale consolidato ritiene che l'amministratore, mantenendo la titolarità della carica, conserva il diritto all'indennità alla stessa relativa. La giurisprudenza ha ritenuto che il Sindaco ha diritto a percepire l'indennità di funzione anche quando si assenta temporaneamente dall'ufficio (Corte dei Conti Sicilia 2 marzo 1956 n.10); circa l'attribuzione dell'indennità del Sindaco al vicesindaco, si ritiene occorra l'adozione di una specifica delibera di giunta.

#### **Permessi retribuiti nei due diversi casi di supplenza e reggenza**

L'art. 79 del TUEL 267/2000, nel definire i permessi retribuiti per gli amministratori locali, differenzia alcune categorie di amministratori, ed in particolare non prevede una specifica disciplina per il vicesindaco, che quindi può godere ordinariamente dei permessi e delle licenze previste per i componenti della Giunta. Per i Sindaci è previsto l'innalzamento da 24 a 48 ore dei permessi ~~attribuiti~~ disciplina dei permessi retribuiti, al pari della disciplina relativa alle indennità di funzione, non si presta ad interpretazioni estensive. In questo senso si è pronunciato anche il Consiglio di Stato, in merito alla differenziazione delle due diverse situazioni di supplenza e di reggenza, riconoscendo solo in questo secondo caso di reggenza la possibilità di estendere al vicesindaco alcuni benefici attinenti allo status di sindaco.

#### **Vicesindaco Presidente del Consiglio in sostituzione del Sindaco. Possibilità se non è assessore esterno**

Nei Comuni con popolazione inferiore ai 15.000 abitanti, la funzione di Presidente del Consiglio è istituzionalmente affidata al Sindaco, essendo rimessa allo statuto, comunque, la facoltà di "...prevedere la figura del presidente del consiglio." (art. 39, comma 1, ultimo

periodo, TUEL 267/2000). Laddove lo statuto non preveda altrimenti, sembra possibile che il vicesindaco possa sostituire il sindaco anche nella funzione di presidente durante le sedute consiliari. Tuttavia tale soluzione non sarebbe applicabile qualora il vicesindaco sia un assessore esterno, cioè non consigliere. Si ritiene infatti che tanto la presidenza di un organo collegiale, quanto le funzioni vicarie di presidenza, non possano essere affidate a soggetti che non siano membri dell'organo stesso. In quest'ultima ipotesi è senz'altro preferibile affidare le funzioni vicarie al consigliere anziano individuato secondo le modalità di cui all'articolo 40, comma 2, TUEL 267/2000.

**Vicesindaco. Possibilità di nomina di assessori quando è reggente (non supplente) del Sindaco**

La reggenza si configura quale sostituzione da parte del soggetto vicario in una situazione in cui il titolare sia continuativamente assente o impedito ad assolvere le funzioni.

Il reggente, diversamente dal supplente, è legittimato ad assumere tutti i poteri connessi alla carica del sostituito, limitatamente al periodo dell'assenza o impedimento o fino alla scadenza del periodo di prorogatio previsto dalla legge (art. 53, comma 1, TUEL); tale tesi, che sembra ormai ampiamente riconosciuta dalla dottrina, dalla giurisprudenza e dalla prassi, origina anche dal principio generale che impone il rispetto dell'esigenza di assicurare la continuità amministrativa, in tutte le possibili situazioni.

Il vice sindaco, pertanto, assume tutti i poteri del Sindaco, pur non diventando Sindaco (assume i poteri in virtù della sua posizione di assessore vicario- vicesindaco); come tale è legittimato a nominare altri assessori, nel rispetto dell'esigenza di garantire il permanere, nella misura massima possibile, dell'efficacia dell'azione amministrativa nel governo dell'ente.

Nell'ambito di tale potere, si ritiene possa rientrare pienamente anche la possibilità di rideterminare la distribuzione delle competenze degli assessori, nel quadro dell'eventuale necessità di riequilibrio nelle sfere di attività dei componenti della Giunta.

La fattispecie di cui all'art. 59 del TUEL, di "reggenza" è stata considerata dalla giurisprudenza (Consiglio di Stato 4 settembre 1997, n.20 e parere del 14 giugno 2001 n.501) diversa da quella che vede lo stesso Vice Sindaco esercitare attività di "ordinaria

supplenza” del Sindaco, assente per altri motivi temporanei, trattandosi in questo caso, ” di ordinario esercizio di funzioni pertinenti alla carica di Vice Sindaco”. La stessa giurisprudenza ha ritenuto che nel caso di reintegro nella carica di un Sindaco, già sospeso dalla carica per provvedimenti giudiziari, l’ indennità di cui trattasi non compete, per il periodo durante il quale la stessa non è stata esercitata.

E’ pacifico che l’indennità dovrà essere ripristinata e corrisposta nel caso in cui il soggetto sia tornato legittimamente a svolgere, nella pienezza dei poteri, le funzioni di Sindaco.

#### **Vicesindaco, sostituzioni, compensi**

L’indennità di funzione al vicesindaco, nel caso di assenza di carattere definitivo quindi cessazione dalla carica o anche per periodo prolungato (sospensione o impedimento), cioè nel caso in cui la sostituzione assuma la forma di reggenza, con la quale si trasferiscono concretamente al sostituto tutte le competenze e le responsabilità proprie del sostituito, va attribuita nella misura pari a quella corrisposta al sindaco che ha sostituito; in tal senso si è espresso il Consiglio di Stato con parere del 14 Giugno 2001, n. 501 ed il Ministero dell’Interno con la circolare n. 7/2001.

#### **Unioni e comunità montane. Sostituzione di un Sindaco membro di diritto con il Vicesindaco. Possibilità**

Non risulta possibile, in caso di assenza o impedimento, la sostituzione di un Sindaco che è assessore della Giunta dell’Unione, con il rispettivo Vicesindaco.

Il Ministero dell’Interno, però, almeno per quel che riguarda le Comunità Montane, nel caso di assenze o impedimenti del Sindaco il cui il Vice-Sindaco sia stato investito ufficialmente di funzioni vicarie, ritiene possibile la sostituzione purché il Sindaco, in virtù di norma regionale o statutaria, sia membro di diritto e non elettivo.

Tale possibilità è suffragata dalla considerazione che l’incarico presso la Comunità sia correlata alla veste di rappresentante pro-tempore dell’Ente, per cui con il passaggio di tale prerogativa in capo al Vice-Sindaco, quest’ultimo acquisirebbe, parimenti, la qualità di componente di diritto.

**GIUNTA COMUNALE**  
(artt. 47 e 48 Tuel 267/2000)

La Giunta, secondo quanto stabilito dall'art.48 del TUEL, collabora con il Sindaco nel governo del Comune ed opera attraverso deliberazioni collegiali.

La giunta non è più scelta dal Consiglio, come nel precedente ordinamento, ma dal Sindaco che ne nomina i componenti, tra cui il vicesindaco, dandone semplice comunicazione al Consiglio nella prima seduta successiva alla elezione (art.46, comma 2, TUEL). Ciò evidenzia lo stretto legame che si è voluto creare fra il Sindaco e la giunta per l'attuazione del programma e il conseguimento degli obiettivi di governo dell'ente.

**Competenze della giunta**

Il Testo Unico approvato con Decreto Legislativo 10 agosto 2000, n. 267 (TUEL) contiene uno specifico articolo, il 48, che norma le **competenze della giunta** e recita:

- la giunta collabora con il Sindaco o con il Presidente della Provincia nel governo del comune o della provincia ed opera attraverso deliberazioni collegiali;
- la giunta compie tutti gli atti rientranti, ai sensi dell'articolo 107, commi 1 e 2 TUEL, nelle funzioni degli organi di governo, 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 o degli organi di decentramento;
- collabora con il Sindaco e con il Presidente della Provincia nell'attuazione degli indirizzi generali del consiglio;
- riferisce annualmente al consiglio sulla propria attività e svolge attività propositive e di impulso nei confronti dello stesso.

In sostanza la Giunta comunale ha competenza generale residuale nel senso che adotta tutti gli atti che la legge non demanda esclusivamente e specificatamente al Consiglio Comunale e al Sindaco. Il testo unico con l'art. 107, prescrive che tutti i compiti di attuazione degli obiettivi e dei programmi definiti con gli atti di indirizzo degli organi di governo dell'ente, siano attribuiti ai dirigenti (e, per essi, nei Comuni ove non siano presenti, ai

responsabili di uffici e servizi, a mente dell'art. 109), ivi compresa la direzione degli uffici e dei servizi e tutti gli atti di gestione amministrativa, finanziaria, tecnica e di organizzazione delle risorse. L'attuale quadro normativo consente per i Comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti, attraverso specifica normativa interna, di affidare ai singoli assessori la responsabilità degli uffici e servizi, privando della corrispondente titolarità i dipendenti che pure siano in possesso di idonea professionalità.

#### **La composizione della Giunta comunale**

Ai sensi dell'art. 47 del TUEL la giunta comunale è composta dal Sindaco che la presiede, e da un numero di assessori, stabilito dagli statuti, che non deve essere superiore a un terzo, arrotondato aritmeticamente, del numero dei consiglieri spettanti al Comune, computando a tale fine il Sindaco, e comunque non superiore a sedici. Gli statuti, nel rispetto di quanto indicato, possono fissare il numero degli assessori ovvero il solo numero massimo degli stessi. Quindi, mentre il numero dei componenti del consiglio è determinato in modo tassativo dalla legge in rapporto alla popolazione del Comune, il numero dei componenti di giunta può variare da Comune a Comune secondo quanto previsto dagli Statuti comunali e nei limiti comunque dettati dalla legge.

Se lo statuto individua solo il numero massimo dei componenti (comunque non superiore a sedici), è il Sindaco, volta per volta, ad individuare l'ottimale composizione numerica della giunta.

Fatte salve le disposizioni statutarie, le giunte comunali sono composte da un numero di assessori stabilito rispettivamente nelle seguenti misure:

- a) non superiore a 4 nei Comuni con popolazione inferiore a 10.000 abitanti;
- b) non superiore a 6 nei Comuni con popolazione compresa tra 10.001 e 100.000 abitanti;
- c) non superiore a 10 nei Comuni con popolazione compresa tra 100.001 e 250.000 abitanti e nei capoluoghi di provincia con popolazione inferiore a 100.000 abitanti;
- d) non superiore a 12 nei Comuni con popolazione compresa tra 250.001 e 500.000 abitanti;
- e) non superiore a 14 nei Comuni con popolazione compresa tra 500.001 e 1.000.000 abitanti;

f) non superiore a 16 nei Comuni con popolazione superiore a 1.000.000 di abitanti.

Nei Comuni con popolazione **superiore a 15.000 abitanti** gli assessori possono essere nominati dal Sindaco anche al di fuori dei componenti del consiglio, fra i cittadini in possesso dei requisiti di candidabilità, eleggibilità e compatibilità alla carica di consigliere e il consigliere comunale eventualmente nominato assessore deve però dimettersi dalla carica di consigliere essendo incompatibile lo svolgimento contemporaneo delle due funzioni (art. 64 TUEL).

Nei Comuni con popolazione **inferiore a 15.000 abitanti** è lo statuto che può prevedere la nomina ad assessore di cittadini non facenti parte del Consiglio (assessore “esterno”) purché in possesso dei requisiti di candidabilità, eleggibilità e compatibilità alla carica di consigliere.

#### **Durata in carica della Giunta.**

La giunta dura in carica fino al termine della legislatura, salvo che nei casi di anticipato scioglimento degli organi.

Il Sindaco può tuttavia revocare uno o più assessori, dandone (motivata) comunicazione al consiglio (art. 46, comma 4, TUEL).

#### **Le dimissioni dalla carica di assessore**

Ogni assessore può ritenere, per un qualsiasi motivo, di non poter proseguire il suo mandato e di dover presentare le sue dimissioni dalla carica. In tal caso il Sindaco provvederà alla nomina di un nuovo assessore in sostituzione di quello dimissionario o all'attribuzione delle relative funzioni e deleghe ad uno degli assessori già in carica. A differenza delle dimissioni dei consiglieri comunali, le dimissioni degli assessori possono però essere anche revocate.

#### **Potere regolamentare della Giunta**

È di competenza della giunta l'adozione dei regolamenti sull'ordinamento degli uffici e dei servizi, nel rispetto dei criteri generali stabiliti dal consiglio. Si tratta di una eccezione alla regola generale che attribuisce al consiglio il potere regolamentare.

#### **Funzionamento della Giunta**

La Giunta è presieduta dal Sindaco ed è da lui convocata ogni volta che sia necessario per l'esercizio delle attività dell'organo.

Alle riunioni della giunta partecipa, senza diritto di voto, il Segretario dell'ente che provvede a redigere il verbale delle riunioni. Alle riunioni possono poi partecipare, per fornire spiegazioni in ordine alle questioni da loro trattate, anche i dirigenti o i responsabili degli uffici.

Il funzionamento della giunta è disciplinato da apposito regolamento.

#### **Giunte nei piccoli Comuni. Assessori con competenza di gestione**

L'art. 29, comma 4, della legge n. 448/2001, estende la possibilità per gli enti locali di piccole dimensioni, di derogare al fondamentale principio della separazione tra poteri politici e funzioni gestionali. La giunta comunale può riservare ai propri componenti la possibilità di emanare atti aventi rilevanza esterna: infatti, nel momento in cui le funzioni gestionali vengono sottratte ai funzionari o dirigenti, viene conferita ai politici la responsabilità dei settori o dei servizi in cui è suddiviso l'organigramma dell'ente, e da questo momento spettano ad essi tutte le funzioni definite dirigenziali dalla legge ed elencate nell'art. 107, del TUEL: tra queste deve ritenersi senz'altro compresa l'espressione dei pareri riguardanti la regolarità tecnica e contabile delle proposte deliberative di cui all'art. 49 del TUEL, nonché l'attestazione di copertura finanziaria menzionata dagli artt. 153, comma 5 e 151, comma 4.

#### **Differenziazione - Amministratori, indennità**

L'art. 82, comma 11 TUEL non prevede che con un'unica deliberazione si debba provvedere ad aumentare o diminuire le indennità di funzione di tutti gli organi dell'Ente Locale, ma stabilisce che il Consiglio è competente a deliberare in ordine alle indennità dei propri componenti, mentre la Giunta delibera in ordine alle indennità ed ai gettoni dei propri componenti.

E' quindi strutturale e fisiologica la possibilità che solo uno dei due organi provveda a modificare le indennità dei propri componenti, mentre quelle dei componenti dell'altro organo collegiale rimangano immutate.

Si tratta quindi di verificare se la giunta possa deliberare in ordine alla modificazione della indennità dei soli assessori, lasciando immutata quella del Sindaco.

Si potrebbe fornire risposta negativa partendo dal rilievo che il Sindaco è un componente della Giunta al pari degli Assessori e che

quindi modificando le indennità dei componenti della Giunta si incide anche sulla indennità del Sindaco.

Ma è sostenibile anche la tesi contraria. Ai fini della determinazione della indennità, infatti, il Sindaco è considerato separatamente rispetto agli assessori, per cui risulta ben possibile per la Giunta variare la indennità degli assessori senza che ciò si rifletta automaticamente sulla posizione del Sindaco; si può insomma ritenere che dal punto di vista delle indennità la Giunta non sia un unicum, ma che possa essere considerata separatamente la posizione del Sindaco e degli assessori, in mancanza di contrarie indicazioni poste dalla normativa.

### **Adeguamenti**

L'applicazione della maggiorazione prevista dall'art.2, comma 1, lett.c) del D.M.119/2000, ha come presupposto l'accertamento, attraverso l'esame dell'ultimo conto consuntivo approvato, che la spesa corrente procapite ivi determinata sia superiore alla media regionale, nella fascia demografica di competenza, con riferimento alla tabella c) (trattandosi di Comune), allegata al predetto D.M.; l'applicazione della maggiorazione, teoricamente automatica al verificarsi del presupposto, è subordinata alla verifica della compatibilità con i limiti e le condizioni di carattere finanziario previsti dalla normativa.

La decorrenza dell'applicazione della maggiorazione non può che essere successiva all'avvenuto accertamento dell'evento che ne costituisce il presupposto, cioè il dato dell'ultimo conto approvato, da cui emerge il superamento della media regionale; teoricamente dovrebbe trattarsi dell'esercizio successivo a quello del conto approvato ma, essendo quest'ultimo approvato generalmente alla fine del primo semestre dell'anno successivo, diventa più praticabile la decorrenza dall'esercizio successivo.

Il ragionamento del punto precedente, porta conseguenzialmente, alla considerazione che l'eventuale rientro in quota inferiore alla media regionale della spesa pro capite nell'anno successivo, dovrà risentirne gli effetti nell'esercizio immediatamente successivo a quello di accertamento; la soluzione proposta, non altera la situazione complessiva e risponde meglio a considerazioni di regolarità contabile.

Gli importi che si possono rideterminare in applicazione della maggiorazione, sono quelli indicati prima dal comma 8 dell'art. 82 del TUEL 267/2000 e poi dallo stesso regolamento attuativo (D.M. 119/2000), relativi alle indennità ed ai gettoni; tutti gli altri istituti, non espressamente previsti, devono intendersi esclusi; la maggiorazione dovrà riferirsi alle indennità del Sindaco, del vicesindaco, degli assessori e del Presidente del consiglio ed ai gettoni di presenza. Per l'indennità di fine mandato del Sindaco si deve tener presente che essa è già ancorata alla misura dell'indennità in godimento, in virtù del comma 8, lett. f) dell'art.82 del TUEL 267/2000. Per l'assunzione della responsabilità in ordine alla gestione di alcuni tributi comunali, si ritiene legittimo che tale compito possa continuare ad essere svolto dal funzionario a ciò designato con una deliberazione della giunta: infatti, si tratta di norme specifiche che attribuiscono la competenza in ordine ad alcuni procedimenti a prescindere dal conferimento della responsabilità del servizio o dell'area e quindi dall'attribuzione della titolarità di una posizione organizzativa come nel caso del responsabile I.C.I. Del resto, la disposizione della legge finanziaria che deroga al principio sopra menzionato nei Comuni di modeste dimensioni, prevede che i politici possano essere responsabili dei servizi dell'ente, ma non che essi debbano svolgere tutte le funzioni tipiche dei dipendenti. In altri termini la linea di demarcazione va tracciata tra funzioni gestionali di tipo dirigenziale che comportano assunzione di responsabilità verso l'esterno e che sono trasferite al potere politico in caso di utilizzo della possibilità.

#### **Deliberazioni di Giunta e Consiglio - Pareri dei responsabili dei servizi**

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 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.

Nel caso in cui l'ente non abbia i responsabili dei servizi, il parere è espresso dal segretario dell'ente.

I soggetti competenti rispondono in via amministrativa e contabile dei pareri espressi.

L'obbligatoria acquisizione di tre diversi pareri secondo alcuni commentatori si sarebbe posta in contrasto con il principio di divieto di aggravamento del procedimento amministrativo di cui all'art. 1 della legge 241/1990, ma la legge 127/1997 in tema di pareri ha soppresso i pareri sulle proposte di determinazione dei Dirigenti (art. 9, comma 6, legge 127/1997) e il parere di legittimità del segretario comunale e provinciale, che non va più apposto sulle proposte di deliberazione (art. 17, comma 85, legge 127/1997 che modifica l'art. 53, comma 1, legge 142/1990).

Ora il comma 1 dell'art. 49 TUEL 267/2000 prevede che sulle proposte di deliberazione sia di giunta che di consiglio vadano acquisiti pareri di **regolarità tecnica** espresso dal responsabile del competente servizio ( non obbligatorio per "semplici atti di indirizzo"); detto parere deve riguardare sia la correttezza dell'istruttoria che l'idoneità dell'atto a perseguire gli obiettivi generali dell'azione amministrativa dell'ente, nonché l'obiettivo specifico, indicati dagli organi politici.

b) il parere di **regolarità contabile** di competenza del responsabile di ragioneria che va acquisito sulle proposte comportanti impegno di spesa o diminuzione di entrata e deve riguardare la legalità della spesa (Corte Conti 16 marzo 1994, n.85).

Il parere non potrà mai avere ad oggetto le valutazioni di merito che sono solo dell'organo deliberante (Consiglio Stato, 7 agosto 1996, n. 884).

#### **Competenza generale residuale della Giunta**

Secondo quanto previsto dal comma 1 dell'art. 49 TUEL 267/2000, Giunta e Consiglio sono titolari di competenze di atti classificabili in **tre grandi categorie:**

- a) i meri **atti di indirizzo** aventi solo contenuto politico, quali mozioni, interpellanze, interrogazioni, ordini del giorno ed atti analoghi, relativamente ai quali si prescinde dall'acquisizione dei pareri; **atti con assunzione di impegni di spesa o diminuzione di entrate**, in relazione ai quali vanno espressi sia il parere di regolarità tecnica che quello di regolarità contabile;
- c) gli atti che, seppur non comportanti assunzione di impegno di spesa o diminuzione di entrata, **non configurano meri atti di indirizzo.**

## **ASSESSORI**

*(artt. 47 e 48 Tuel 267/2000)*

### **Assessore esterno in consiglio comunale**

Gli assessori possono partecipare alle adunanze del consiglio comunale per relazionare, fornire chiarimenti, esprimere notizie ed informazioni richiesti dall'organo assembleare, attraverso il Presidente del Consiglio, in ordine alla competenza delegata. La partecipazione dei componenti della giunta alle sedute del consiglio non è fatto eccezionale, configurando il necessario raccordo tra i due organi. Tuttavia le prerogative degli assessori in tali interventi sono limitate dalla necessità di non interferire con la formazione della volontà deliberativa del collegio. Si rileva che l'**assessore esterno** in consiglio non vota, si ritiene tuttavia che egli non abbia titolo di partecipare alla discussione consiliare se non nei limiti di quanto richiestogli da chi coordina e dirige l'attività del consiglio, e cioè del Presidente.

### **Dimissioni dell'assessore**

L'ufficio di assessore è carica elettiva di secondo grado, il cui esercizio è facoltativo e rinunciabile in qualsiasi momento con la presentazione di apposito atto di rinuncia, ossia di dimissioni che sono presentate al Sindaco in qualità di organo che ha provveduto alla nomina, con atto scritto, oppure verbalmente nell'adunanza della giunta, con esplicita verbalizzazione.

Divenute definitive le dimissioni, il Sindaco procede alla surrogazione dell'assessore dimissionario e provvede ad informare il consiglio nella sua prima adunanza.

La legge disciplina le dimissioni di singoli consiglieri, del Sindaco e del Presidente della Provincia (art. 53, comma 3, TUEL), ma nulla dispone in ordine alle dimissioni degli assessori.

Si tratta, quindi, di materia che deve essere regolamentata dallo Statuto, scegliendo tra le due soluzioni prospettate dal legislatore, ossia tra quella della irrevocabilità delle dimissioni, come per i consiglieri, e quella della loro efficacia differita oppure dopo che sia trascorso il termine di venti giorni dalla loro presentazione, come avviene per le dimissioni del Sindaco e del Presidente della Provincia.

### **Morte dell'assessore**

Il Sindaco prende atto del decesso dell'assessore e provvede alla nomina del successore, informando il consiglio nella prima adunanza utile, nella quale si procede alla convalida dell'assessore neo eletto, il quale rimane in carica per il periodo di durata in carica del suo predecessore.

### **Revoca dell'assessore**

L'istituto della revoca è disciplinato sia con riguardo alla giunta, ossia alla totalità degli assessori sia con riguardo a singolo assessore. L'art. 46 comma 4, TUEL, prevede che il Sindaco possa revocare uno o più assessori dandone (motivata) comunicazione al consiglio. La necessità che i componenti della giunta perseguano collegialmente gli obiettivi del governo locale, dei quali è responsabile il capo dell'amministrazione, impone che gli assessori debbano continuare a godere la piena fiducia dell'organo responsabile dell'amministrazione, per tutta la durata del mandato.

### **Rimozione dell'assessore**

La rimozione ha carattere discrezionale, come è dato ricavare dalla formulazione dell'art. 142 TUEL, il quale dispone che gli amministratori « possono » essere rimossi.

Le cause che danno luogo al provvedimento di rimozione sono le stesse che la legge prescrive per addivenire allo scioglimento del consiglio (art. 141, comma 1, lett. a, del TUEL), ossia;

- *per compimento di atti contrari alla Costituzione;*

- *per gravi e persistenti violazioni di legge;*

- *per gravi motivi di ordine pubblico.*

Non è necessario, nell'adozione del provvedimento di rimozione, comunicare all'interessato l'avvio del procedimento, ai sensi dell'art. 7 della L. 241 del 1990, in quanto il procedimento finalizzato alla rimozione degli amministratori di enti locali, è per sua natura caratterizzato da ragioni di urgenza sufficienti a giustificare l'assenza della fase partecipativa prevista dalla L. 241/1990; d'altra parte, quando tali ragioni assumono carattere di eccezionalità il provvedimento di rimozione può essere preceduto da un intervento prefettizio che, nell'immediato, assicuri la sospensione dell'amministratore (TAR Puglia, 12 novembre 1992, n. 464).

Infatti, in attesa del decreto ministeriale di rimozione, è consentito al Prefetto di procedere alla sospensione dell'assessore (art. 142, comma 2, TUEL), provvedimento che ha durata limitata al tempo necessario per addivenire alla rimozione, per cui se il provvedimento non viene adottato, l'amministratore sospeso può essere reintegrato nella carica, sempre che, nel frattempo, il Sindaco non abbia ritenuto opportuno avvalersi, con adeguata motivazione (come sarebbe l'urgenza di dare esecuzione alle attività intraprese dall'assessore sospeso) dell'istituto della revoca, per procedere alla nomina di un nuovo assessore.

Il Sindaco, non appena viene a conoscenza della rimozione dell'assessore (di regola, con la ricezione del decreto di rimozione, da parte della locale Prefettura) procede alla nomina di un nuovo assessore e ne dà notizia al consiglio nella prima seduta successiva.

### **Decadenza dell'assessore**

La decadenza costituisce una causa di cessazione dalla carica di assessore che viene ad esistere al concretizzarsi di particolari situazioni come la perdita della qualità di elettore, la dichiarazione di ineleggibilità o di incompatibilità alla carica ricoperta, l'esclusione dalla Giunta per mancata partecipazione alle sedute, ecc..

Con la dichiarazione di decadenza dalla carica, l'interessato non solo perde lo speciale status di assessore, ma viene privato di tutte le altre funzioni connesse con la carica, previste dalla legge o dallo statuto.

La decadenza dalla carica di assessore può verificarsi nelle seguenti ipotesi:

#### **a) per la perdita della qualità di elettore**

Per ricoprire la carica di assessore è richiesto il possesso dei requisiti prescritti per poter essere eletti consiglieri comunali, tra i quali quello relativo *all'iscrizione nelle liste elettorali* (art. 55, comma 1, TUEL).

Pertanto, al verificarsi di una causa che determina la *cancellazione* dalle suddette liste, l'assessore versa in una causa di decadenza dalla carica.

Il TUEL ridisciplina la materia (art. 70) e non contempla più il procedimento di decadenza davanti al consiglio, ma il solo procedimento giurisdizionale, il che costituisce una limitazione, in quanto di fronte ad una causa di incandidabilità o di ineleggibilità originaria (cioè precedente all'elezione) è possibile il solo ricorso ai

giudice ordinario, mentre per le cause di ineleggibilità sopravvenute e per le cause di incompatibilità è previsto che la questione sia sottoposta al consiglio, che la esamina, sia d'ufficio, sia su istanza di qualsiasi elettore (art. 69 TUEL).

Il *procedimento giurisdizionale* è disciplinato dall'art. 70 TUEL secondo il quale la decadenza dalla qualità di assessore può essere promossa, in prima istanza:

- da *qualsiasi cittadino* elettore del Comune;
- da *chiunque vi abbia interesse*;
- dal *Prefetto*.

Il ricorso, promosso davanti al *Tribunale civile* deve essere notificato all'assessore interessato ed al Sindaco, quale presidente del consiglio o a quest'ultimo, nei Comuni ove sia istituito, con l'osservanza delle norme di procedura che trovano applicazione nei giudizi di eleggibilità, di cui all'art. 82 T.U. 570.

Contro la sentenza del Tribunale è ammesso *ricorso*, in secondo grado, alla *Corte d'appello*, ai sensi dell'art. 82/2 T.U. 570 ed il ricorso non ha effetto sospensivo della sentenza (art. 84 T.U. 570); contro la sentenza della Corte d'appello è dato ricorso per *cassazione* (art. 83/3 TU 570).

Ultimata e perfezionata la procedura di accertamento e di dichiarazione della decadenza dalla carica di un assessore, il Sindaco o il Presidente della Provincia procedono alla nomina di un nuovo assessore ed a darne comunicazione al consiglio nella prima **ipotesi causa di ineleggibilità**

Poiché gli assessori debbono essere in possesso dei requisiti per la carica di consigliere, nel caso in cui l'assessore versasse, prima della nomina, in una causa di ineleggibilità, che non ha provveduto a rimuovere entro il termine in cui il Sindaco ha proceduto alla nomina, tale causa ostativa è insanabile, con la conseguenza che occorre procedere alla dichiarazione di decadenza dalla carica.

**c) per causa di incompatibilità esistente al momento della nomina o sopravvenuta**

L'art. 63, comma 1, n. 7, TUEL, ha parificato le cause di ineleggibilità sopravvenute dopo l'elezione alle cause di incompatibilità, per cui in presenza di una di queste cause impeditive si applica la procedura indicata dall'art. 69 TUEL, non senza aver prima precisato che ora, la normativa fa generico riferimento *all'amministratore locale*, comprendendovi quindi, anche gli assessori.

#### **d) per causa di incandidabilità originaria o sopravvenuta**

Ai sensi dell'art 59 TUEL, già art. 15 della L. 55 del 1990, come sostituito dall'art. 1 della L. 16 del 1992, non possono ricoprire la carica di amministratore locale e, quindi, di assessore, coloro che sono incorsi in determinate condanne o sono sottoposti a particolari misure di prevenzione, per cui, al loro insorgere, si determina una causa ostativa all'assunzione della carica o alle permanenza in essa, qualora sopraggiunga nel corso del mandato e si verifica, pertanto, una causa di decadenza dalla carica. L'art. 59, sopra citato, precisa, al comma 4, che l'eventuale nomina è nulla e l'organo che ha deliberato la nomina o la convalida dell'elezione è tenuto a revocarla, non appena viene a conoscenza del verificarsi delle

#### **opzioni manifestate intervento alle sedute della giunta**

Con l'art. 289 TU 1915 — conservato in vigore dall'art. 64 della L. 142/1990 — si stabiliva la decadenza dalla carica per l'assessore che non interveniva a tre sedute consecutive della giunta, senza giustificato motivo; la decadenza era pronunciata dal consiglio comunale o provinciale e poteva essere promossa dal Prefetto.

La norma era stata dettata quando l'assessore era di nomina consiliare, e conservata in vigore dalla L. 142/1990, che riservava al Consiglio la potestà di nomina degli amministratori.

Attualmente, dal momento in cui la nomina degli assessori è stata sottratta al consiglio, per devolverla al Sindaco e al Presidente della Provincia, sorgono seri dubbi sulla competenza consiliare, tanto che da taluno si ritiene che la competenza alla dichiarazione spetti ai Sindaco (o al Presidente della Provincia).

La scelta è, ora, demandata allo statuto che dovrà « stabilire i casi di decadenza per mancata partecipazione alle sedute e le relative procedure, garantendo il diritto del consigliere a far valere le cause giustificative », ai sensi dell'art. 43, comma 4, TUEL, disposizione che trova applicazione nei confronti dei consiglieri, ma che deve essere estesa, con apposita previsione dello statuto, anche agli assessori.

#### **Indennità dell'assessore**

Le indennità dei componenti della Giunta di un Comune capoluogo con meno di 50 mila abitanti vanno parametrize, ai sensi del comma 6 dell'articolo 3 del Dm 119/2000 sull'importo dell'indennità spettante al sindaco in applicazione del comma 1 dell'articolo 3. La parametrizzazione deve però essere effettuata con le percentuali

previste dai commi 4 e 8 dell'articolo 4, relative alla fascia demografica del Comune, sulla base dei dati della tabella A, incluse le maggiorazioni previste dall'articolo 2, se ricorrono le condizioni indicate.

#### **Sospensione della carica di assessore**

La sospensione dalla carica di assessore si concreta in una cessazione dalla carica a carattere temporaneo che può avere un duplice risultato: o la decadenza dalla carica, ossia il definitivo abbandono dell'ufficio o la riassunzione o reintegrazione nell'incarico in precedenza ricoperto.

Nei confronti degli amministratori degli enti locali, tra i quali sono annoverati gli assessori, la sospensione è disciplinata dall'art. 59, comma 1, dall'art.142, comma 2, e dall'art. 59, comma 1, TUEL.

Dispone l'art. 142, comma 2, citato che il Prefetto, in attesa dell'emanazione del decreto di rimozione, può sospendere gli amministratori degli enti locali, qualora sussistano motivi di grave e urgente necessità.

Si tratta di una misura cautelare, di carattere discrezionale, attribuita al Prefetto, nell'esercizio di un controllo sugli organi, tuttora di spettanza statale, alla condizione che sussistano valide ragioni, ossia «motivi di grave e urgente necessità», tali da rendere opportuno l'immediato allontanamento dell'assessore dall'ufficio; motivi autonomamente valutabili dal Prefetto, ma soggetti al sindacato di legittimità del giudice.

Si ritiene che la durata della sospensione debba essere specificata nel decreto prefettizio di sospensione, anche con riferimento al periodo utile per addivenire alla rimozione.

Qualora il decreto ministeriale di rimozione non venga adottato, l'assessore ha diritto ad essere reintegrato nella carica, dalla quale è stato illegittimamente sospeso, presentando apposita istanza al Prefetto o rivolgendosi direttamente al giudice per l'annullamento dell'atto di sospensione dalla carica.

#### **DELEGHE**

*(art. 50 Tuel 267/2000)*

#### **Deleghe - Responsabilità**

In genere la delega del Sindaco all'assessore è delega di coordinamento di funzioni e non delega provvedimentale.

Per principio generale, fatto salvo sempre il potere di revoca, il delegante non si spoglia mai del potere ma trasferisce solo l'esercizio del potere per un dato periodo di tempo.

Tuttavia, permane, sempre in capo al Sindaco delegante il poterdovere di vigilare sul corretto esercizio del potere dal parte del delegato. Eventuali responsabilità seguono il regime proprio dell'attività mentre secondo il diritto penale vige il principio della responsabilità penale personale.

L'eventuale responsabilità di tipo civile postula l'attività di soggetti ben individuati ed anche qui per eventuali danni risponde l'autore o il responsabile. L'eventuale responsabilità contabile può vedere coinvolto anche il Sindaco, in caso di mancato esercizio del controllo comunque spettategli.

#### **Deleghe, anagrafe, stato civile**

Gli articoli 14 e 54 del TUEL approvato con D.Lgs 18 agosto 2000, n.267, visti in combinata lettura con l'art. 3 della legge 24 dicembre 1954, n.1228 e, l'art. 51 del D.P.R. 30 maggio 1989, n.223, mantengono in materia di tenuta dei registri di stato civile e di popolazione, la tradizionale competenza del Sindaco quale ~~Ufficiale di Stato Civile~~ **Ufficiale di Anagrafe**, tale istituto era già previsto sia dall'art. 3 della legge n.1228/1954, che dall'art. 2 del D.P.R. n.223/1989 con individuazione dei soggetti possibili destinatari, quali gli assessori, il Segretario comunale e gli impiegati di ruolo "ritenuti idonei".

Con il Regolamento approvato con DPR n.396/2000, si è riscontrata una significativa innovazione con l'ampliamento delle competenze del dipendente comunale delegato delle funzioni di ufficiale dello stato civile (art. 2), potendo quest'ultimo ricevere gli atti di matrimonio e di cittadinanza, celebrare i matrimoni civili e ricevere giuramenti di fedeltà alla Repubblica in occasione di concessione della cittadinanza italiana.

La delega delle funzioni di ufficiale di stato civile è contemplata negli artt. 1 e 2 del regolamento in questione che prevedono tre ipotesi distinte:

- delega piena delle funzioni **in favore del segretario comunale** o dei dipendenti a tempo indeterminato del Comune interessato che abbiano superato un apposito corso formativo;
- delega piena ma limitata alla attività in uffici distaccati dalla sede comunale, **in favore del presidente di circoscrizione** (ove esista);
- delega limitata alle sole funzioni di celebrazione dei matrimoni e di ricevimento del giuramento relativo all'acquisizione della cittadinanza italiana, **in favore di uno o più consiglieri comunali o assessori comunali** o cittadini italiani che hanno i requisiti di eleggibilità alla carica di consigliere comunale.

Quando si parla di assessori e consiglieri comunali si intende riferirsi a quelli del Comune interessato, dati il rilievo, la legittimazione delle cariche ed il rapporto in essere con il Comune ove esercitano la carica.

La delega in esame, se operata a favore dei dipendenti o del Segretario comunale, non necessita, né ammette alcuna accettazione, trattandosi di figure legate da un rapporto di lavoro con l'ente, mentre, se tale delega risulta conferita all'assessore necessita di espressa accettazione, producendo solo da quel momento i suoi effetti.

#### **Delega di Presidente della commissione edilizia all'assessore**

Con la delega del Sindaco a un assessore o consigliere quale Presidente della Commissione edilizia si sostanzia un provvedimento amministrativo mediante il quale il sindaco trasferisce non la titolarità della competenza bensì l'esercizio del potere di adottare gli atti rientranti in una determinata sfera di competenza.

La delega crea una competenza derivata che è sempre revocabile da parte del delegante cui spetta impartire direttive al delegato, sostituirlo in caso di inerzia, annullare gli atti illegittimi eventualmente posti in essere nell'esercizio della delega.

Nell'ordinamento giuridico, non risulta vi sia alcuna disposizione che impedisca al Sindaco di nominare un assessore alla presidenza della commissione edilizia.

Del resto si tratta di un organo consultivo che esprime una parere obbligatorio ma non vincolante in materia di rilascio delle concessioni edilizie (permessi di costruire), per cui la sua presidenza non dovrebbe confliggere con il ruolo istituzionale affidato all'assessore.

#### **Opportunità delega a consiglieri: orientamento negativo**

E' stato espresso orientamento negativo sulla possibilità di delegare al consigliere compiti istituzionali del Sindaco.

Le ragioni sono nell'assenza di previsione legislativa in tal senso per il fatto che ammettendo la delega in favore di consiglieri si allargherebbe il numero degli assessori accentuando la confusione che si creerebbe tra organo controllato e organo controllante.

Tuttavia si è trovata una soluzione intermedia che ammette la possibilità di "delega-incarico" in favore del consigliere solo per coadiuvare l'attività del Sindaco e per compiti specifici e a tempo determinato. Comunque tale possibilità di delega deve essere prevista nello Statuto.

#### **Più che deleghe incarichi ai consiglieri**

La delega di funzioni fatta dal Sindaco ad un assessore è prevista nel nuovo sistema unicamente per una parte delle competenze esercitate dal Sindaco come ufficiale di governo e si legittima in capo a chi sostituisce il Sindaco. Tale delega può altresì essere attribuita ai presidenti delle circoscrizioni.

Al di fuori di tale ipotesi non appare corretto parlare di delega, ma si deve parlare di incarichi conferiti dal Sindaco.

Non si ravvisano nell'ordinamento norme che impediscano al Sindaco di conferire specifici incarichi ad un consigliere. In tali casi, il consigliere non avrà poteri di rappresentanza esterna né potrà svolgere compiti gestionali né potrà esercitare poteri autonomi di indirizzo o sovrintendenza sull'attività degli uffici. Entro tali limiti il Sindaco può conferire incarichi a singoli consiglieri.

#### **Compatibilità - Assessore all'urbanistica**

L'articolo 78 del TUEL 267/2000, al comma 3, individua espressamente nei destinatari del dovere di astensione, i componenti della Giunta comunale che, nei campi dell'edilizia, delle infrastrutture urbane e territoriali, e dell'urbanistica forniscono prestazioni di carattere prevalentemente intellettuale che richiedono il possesso di specifici requisiti di formazione e tecnica (titolo di studio e iscrizione ai relativi albi, ordini o collegi professionali). Questa attività è connotata da autonomia della modalità per il raggiungimento dello scopo della prestazione, con conseguente assunzione di responsabilità personali. Nella previsione normativa la disposizione concernente la composizione della giunta non può non

ricomprendersi il sindaco che svolga attività professionale in materia di edilizia privata e pubblica nel territorio amministrato.

La disposizione non rappresenta un'ulteriore causa di incompatibilità per i titolari di cariche pubbliche dalla stessa individuati rispetto alla disciplina in materia. Il TUEL ha inteso soltanto disciplinare l'attività professionale privata dei titolari di quell'ufficio pubblico nell'ambito del territorio da essi amministrato in settori potenzialmente conflittuali con l'ente, ma non anche farli decadere dalla carica elettiva ricoperta. Quindi ben può un Sindaco, libero professionista nel campo dell'edilizia e dell'urbanistica delegare ad un assessore le competenze in dette materie.

#### **Delega – Assessore esterno**

Non appare legittimo differenziare la posizione di un Assessore che in precedenza era stato eletto come Consigliere, da quella di un Assessore c.d. esterno, poiché entrambi rivestono lo stesso ruolo, né può ritenersi che il primo abbia una maggiore dignità ed una maggiore possibilità di instaurare un rapporto collaborativo di delega con il Sindaco solo perché è stato eletto a suo tempo Consigliere Comunale, pur avendo presente che il sistema degli Enti Locali non vede con favore la creazione di un rapporto collaborativo tra Sindaco e componenti dell'organo consiliare (Tar Lombardia 3 agosto 1994). Non si ritiene pertanto legittimo che il Sindaco possa delegare a rappresentarlo solo gli Assessori "eletti": per il fatto che i componenti della Giunta hanno tutti eguale dignità e eguali funzioni istituzionali.

#### **Amministratori con incarichi o delega in materia di edilizia e urbanistica**

La norma di cui all'art. 78, comma 3, TUEL 267/2000 che recita: "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" è suscettibile di tre possibili interpretazioni:

Quella maggiormente seguita dagli enti locali interessati, che, però, meno delle altre sembra idonea a garantire il rispetto dei criteri di imparzialità dell'attività amministrativa, è la tesi secondo la quale l'articolo citato semplicemente imporrebbe ai professionisti ricoprenti le cariche indicate in giunta, l'obbligo di astenersi dallo svolgimento dell'attività professionale nell'edilizia pubblica e

privata nell'ambito del territorio amministrato. Accogliendosi tale interpretazione, l'unica sanzione per l'ipotesi di violazione del divieto sarebbe la comminazione di una sanzione disciplinare da parte del consiglio dell'ordine di appartenenza del professionista interessato, senza, però, alcuna conseguenza in termini di validità degli atti adottati dalla giunta. Altra interpretazione, è quella secondo cui la norma in argomento imporrebbe in capo ai membri della giunta interessati l'obbligo di astenersi dalla deliberazione in materia di edilizia pubblica e privata per le quali può prospettarsi un eventuale conflitto d'interesse; da ultimo, la tesi certamente più idonea a garantire l'osservanza dell'imparzialità e, quindi, del buon andamento dell'attività amministrativa: la norma in argomento verrebbe a definire una vera e propria incompatibilità tra una carica in giunta nelle materie di edilizia, urbanistica e lavori pubblici e lo svolgimento di attività professionale in materia di edilizia sia pubblica, sia privata.

#### **Competenza derivata della delega**

Come accennato la delega si sostanzia in un provvedimento amministrativo mediante il quale il Sindaco trasferisce non la titolarità della competenza bensì l'esercizio del potere di adottare gli atti rientranti in una determinata sfera di competenza.

Di fatto la delega crea una **competenza derivata** che è sempre revocabile da parte del delegante cui spetta impartire direttive al delegato, sostituirlo in caso di inerzia, annullare gli atti illegittimi eventualmente posti in essere nell'esercizio della delega.

#### **Delega al Presidente del Consiglio**

Si ribadisce che la carica di assessore comunale è incompatibile, ai sensi dell'articolo 64 del TUEL 267/2000, con quella di presidente del Consiglio comunale solo nei Comuni con popolazione superiore a 15mila abitanti.

Per quanto riguarda il conferimento di una delega da parte del sindaco al presidente del Consiglio comunale, si osserva che il cumulo delle suddette cariche non è riconducibile ad alcune delle cause di incompatibilità previste dalla legge. Infatti secondo la prevalente giurisprudenza la delega interorganica può essere ammessa purché il contenuto della stessa sia coerente con la funzione istituzionale dell'organo cui si riferisce.

Infatti, il consigliere potrà essere incaricato dal sindaco per studi su determinate materie, nonché di compiti di collaborazione circoscritti all'esame e alla cura di situazioni particolari, che non implicino la possibilità di assumere atti a rilevanza esterna, né di adottare atti di gestione spettanti agli organi burocratici.

#### **Surroga del consigliere nominato assessore**

Il Consiglio di Stato ha fornito in merito alla surroga del consigliere nominato assessore interessanti indicazioni sostenendo che, per evitare possibili paralisi del Consiglio va interpretato nel senso che la cessazione dalla carica di consigliere per incompatibilità è ricollegata "ope legis", alla semplice accettazione della nomina ad assessore, senza bisogno di dimissioni con la conseguenza che analogo automatismo è applicabile per il subentro nella funzione del primo dei non eletti, senza che sia necessario l'ordinario procedimento di surroga (specificatamente disciplinato dall'articolo 38 comma 8 stesso Tu) che prevede le dimissioni della carica di consigliere e che non consente ai consiglieri surroganti di partecipare alla seduta nella quale si delibera la convalida degli eletti, a norma del predetto articolo 38 comma 4.

L'art. 64 comma 1 del TUEL n.267/2000 prevede che la carica di assessore è incompatibile con la carica di Consigliere comunale e provinciale e che (comma 2) qualora un Consigliere comunale o provinciale assuma la carica di Assessore nella relativa Giunta, cessa dalla carica di Consigliere all'atto dell'accettazione della nomina ed al suo posto subentra il primo dei non eletti.

La giurisprudenza ha evidenziato che non vi è alcunché di anomalo che i consiglieri subentranti abbiano partecipato alla seduta in cui è stata deliberata la loro stessa convalida, tenuto conto da un lato della automaticità della surroga e dall'altro dell'impossibilità che l'organo consiliare resti, anche solo per un momento privo di alcuni suoi membri.

#### **Surroga di consigliere dimissionario**

Diversa è l'ipotesi di surroga di un Consigliere dimissionario, per il quale il Consiglio comunale ha dieci giorni per deliberare, oppure per il caso di sospensione di un Consigliere comunale, per il quale è previsto dall'art. 45 dello stesso TUEL un apposito provvedimento di sostituzione che il Consiglio deve deliberare affidando la supplenza

ovviamente temporanea, al candidato della stessa lista del Consigliere sospeso che ha riportato dopo gli eletti il maggior numero di voti.

**Delega di rappresentanti negli enti.**

Se gli statuti consentono e prevedono la possibilità per il Sindaco di far partecipare un proprio “delegato”, sarebbe legittima anche la delega ad un qualsiasi cittadino, sia esso Assessore o meno, sia esso un Assessore esterno ovvero un Assessore già eletto come consigliere.

**Delega. Non è possibile per chi è già componente dell'assemblea**

Gli organi di un consorzio tra enti locali, disciplinato dall'articolo 31 del TUEL 267/2000, coincidono con quelli dell'azienda speciale, per effetto del rinvio alle norme di cui all'articolo 114. Considerata però la sua natura di azienda speciale pluricomunale, il citato articolo 31 prevede un organo aggiuntivo: l'assemblea del consorzio, composta dai rappresentanti legali degli enti associati (Sindaco, Presidente della Provincia o un loro delegato). Per quanto concerne la figura del delegato, si ritiene che la scelta possa cadere sicuramente su assessori o consiglieri, in considerazione del fatto che la giurisprudenza ritiene addirittura ammissibile la delega conferita a terzi estranei all'amministrazione; ciò soprattutto in virtù del carattere fiduciario conferito al rapporto intercorrente tra i capi dell'amministrazione ed i loro delegati (TAR Campania, 21 dicembre 1994, n.1497). L'articolo 31 del TUEL dispone che il Sindaco ed il presidente della provincia partecipino all'Assemblea “con responsabilità pari alla quota di partecipazione fissata dalla convenzione e dallo statuto”. La disposizione va intesa nel senso che essi debbano avere un solo voto, con valore proporzionale alla quota di partecipazione (Consiglio di Stato, 24 marzo 1993, n.133). Non è quindi da considerarsi ammissibile il conferimento della delega a chi è già componente dell'Assemblea, poiché, in questa ipotesi, sarebbe violato il principio dell'unicità del voto.

**Delega. Incarico a consigliere. Il consigliere non può partecipare alle riunioni di Giunta**

Si ritiene che in assenza di disposizioni statutarie il consigliere delegato del Sindaco non possa partecipare alla seduta della Giunta, perché mancherebbe un qualsiasi titolo legittimante tale sua

partecipazione. E' invece lecita l'introduzione di una norma statutaria in base alla quale: a) ai Consiglieri delegati è attribuita la facoltà di presentare proposte alla Giunta, relazionare e discutere sulle materie di propria competenza; b) il Sindaco può invitare il Consigliere delegato a partecipare alla riunione di Giunta in cui venga trattato un argomento riguardante la delega per relazionare sul medesimo, ma senza facoltà di voto.

La liceità di siffatte previsioni è generalmente riconosciuta e infatti tali previsioni sono contenute in molti statuti comunali. La facoltà di un soggetto estraneo all'organo collegiale di intervenire alle riunioni dell'organo collegiale senza facoltà di voto non dà luogo a problemi di sorta; molti statuti prevedono tale possibilità anche in altri casi così gli assessori sono autorizzati a partecipare alle riunioni del Consiglio comunale senza facoltà di voto. Altre disposizioni molto diffuse negli statuti comunali e che non hanno mai dato luogo a problemi di sorta, sono quelle che consentono che alle sedute della Giunta possono partecipare, senza diritto di voto, i revisori dei conti, nonché quelle secondo cui alla sedute della Giunta possono partecipare, ad invito del Sindaco, esperti, tecnici e funzionari, per riferire su particolari problemi.

### **CONSIGLIO COMUNALE**

*(art. 42 Tuel 267/2000)*

Il *Consiglio comunale* è l'organo di indirizzo e di controllo politico amministrativo dell'ente locale. Non ha più la competenza generale che gli veniva attribuita dalla legislazione previgente. Il Consiglio ha competenza limitatamente agli *atti fondamentali*, indicati dall'art. 42 del Testo unico (lo statuto del Comune e gli statuti delle aziende speciali; i regolamenti; la definizione dei criteri generali sull'ordinamento degli uffici e dei servizi; gli atti programmatici; i bilanci; la disciplina del personale; la partecipazione a forma associative e ad accordi di programma; ecc.).

Il Consiglio comunale, con il processo di riforma delle autonomie locali (TUEL 267/2000), ha perso molte delle funzioni di natura esecutiva che aveva nel precedente ordinamento nonché la funzione di scegliere il Sindaco e la Giunta.

### **Gli organi politici e la struttura amministrativa**

In virtù del principio della separazione fra le funzioni di natura politica e quelle di gestione amministrativa, gli organi di governo degli enti locali (Sindaco, Giunta e Consiglio) svolgono le funzioni di indirizzo e di controllo politico-amministrativo mentre spetta al direttore generale, se nominato e al segretario comunale e ai dirigenti del Comune o, comunque, ai responsabili degli uffici (nei Comuni sprovvisti della qualifica di dirigente) la gestione di tutti i compiti di natura amministrativa che impegnano l'amministrazione verso l'esterno, compresa l'adozione degli atti e provvedimenti amministrativi, che non sono ricompresi espressamente dalla legge o dallo statuto tra le funzioni di indirizzo e controllo politico-amministrativo degli organi di governo dell'ente.

Per effetto di tale separazione l'apparato amministrativo dei Comuni svolge oggi, in autonomia, molte funzioni che erano prima esercitate dal Sindaco o dalla Giunta (si pensi, ad esempio, all'attività di vigilanza in materia edilizia o al rilascio dei permessi di costruire o ancora alla stipula dei contratti o alla presidenza delle commissioni di gara o di concorso).

### **La deroga per i Comuni con meno di 5.000 abitanti**

I Comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti (circa il 70% dei comuni italiani), anche al fine di operare un contenimento della spesa, possono adottare disposizioni regolamentari, in deroga al principio della separazione delle funzioni tra organi politici e struttura burocratica, attribuendo agli assessori la responsabilità degli uffici e dei servizi ed il potere di adottare atti anche di natura tecnica e gestionale (art. 53, comma 23 della legge 23 dicembre 2000, n. 388, come modificato dall'art. 2, comma 4, della legge 28 dicembre 2001, n. 448). A differenza di quanto inizialmente previsto, per poter giustificare la deroga non occorre più la dimostrazione della mancanza di figure professionali idonee nell'ambito dei dipendenti, ma è sufficiente la giustificazione di un necessario contenimento della spesa.

### **Competenza del Consiglio comunale (art. 42 TUEL 267/2000)**

Il Consiglio comunale è l'organo con le funzioni di indirizzo e programmazione generale dell'attività di governo dell'ente ed è l'organo che adotta gli atti fondamentali dell'ente previsti dall'art. 42, TUEL.

Il Consiglio è l'organo di indirizzo e di controllo politico-amministrativo del Comune e ha competenza limitatamente ai seguenti atti fondamentali:

- a) statuti dell'ente e delle aziende speciali e regolamenti, salva l'ipotesi di cui all'art. 48, comma 3 in materia di ordinamento degli uffici e dei servizi in cui il potere regolamentare è attribuito alla Giunta nel rispetto dei criteri generali dettati dal Consiglio;
- b) programmi, relazioni previsionali, piani finanziari, programmi triennali e 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, relazioni 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 servizi mediante convenzione;
- f) istituzione e ordinamento dei tributi, con esclusione della determinazione delle relative aliquote; disciplina generale delle tariffe per la fruizione dei beni e dei servizi;
- g) istituzione e ordinamento dei tributi, con esclusione della determinazione delle relative aliquote; disciplina generale delle tariffe per la fruizione dei beni e dei servizi;
- h) indirizzi da osservare da parte delle aziende pubbliche e degli enti dipendenti, sovvenzionati o sottoposti a vigilanza;
- i) contrazione dei mutui non previsti espressamente in atti fondamentali del Consiglio comunale ed emissione dei prestiti obbligazionari;
- j) spese che impegnino i bilanci per gli esercizi successivi, escluse quelle relative alle locazioni di immobili ed alla somministrazione e fornitura di beni e servizi a carattere continuativo, acquisti e alienazioni immobiliari, relative permuta, appalti e concessioni che non siano previsti espressamente in atti fondamentali del Consiglio o che non ne costituiscano mera esecuzione e non rientrino nella ordinaria amministrazione di funzioni e servizi di competenza della Giunta;

m) definizione degli indirizzi per la nomina e la designazione (ad opera del Sindaco) dei rappresentanti del Comune presso enti, aziende ed istituzioni, nonché nomina dei rappresentanti del Consiglio presso enti, aziende ed istituzioni ad esso espressamente riservata dalla legge.

Il Consiglio, nei modi disciplinati dallo statuto, partecipa altresì alla definizione, all'adeguamento e alla verifica periodica dell'attuazione delle linee programmatiche da parte del Sindaco e dei singoli assessori (comma 3 dell'art. 42, TUEL).

Il Consiglio ha fra le proprie attribuzioni anche quella di disciplinare, nell'esercizio del potere regolamentare, la propria autonomia funzionale e organizzativa (art. 38, TUEL). Ulteriori funzioni sono assegnate al Consiglio, in materia finanziaria e contabile, nella parte II del TUEL.

Possono poi essere attribuiti al Consiglio ulteriori compiti anche da leggi speciali, come ad esempio in materia di cartolarizzazione del patrimonio immobiliare dall'art. 84 della legge 27 dicembre 2002, n. 289 (legge finanziaria 2003).

Le deliberazioni in ordine agli argomenti di cui all'art. 42, TUEL non possono essere adottate in via d'urgenza da altri organi del Comune, salvo quelle attinenti alle variazioni di bilancio adottate dalla Giunta da sottoporre a ratifica del Consiglio nei sessanta giorni successivi, a pena di decadenza.

Il nuovo ordinamento degli enti locali ha assegnato al Sindaco, eletto direttamente dai cittadini, ed alla Giunta da lui nominata, più ampi poteri nell'esercizio della funzione di governo del Comune ed ha, invece assegnato al Consiglio, i cui componenti sono pure stati eletti dai cittadini, una funzione che è di indirizzo e di programmazione, con l'adozione degli atti fondamentali per la vita dell'ente, nonché di verifica dei risultati dell'attività del Sindaco e della Giunta. Sindaco e Giunta infatti ancora prima di rispondere all'elettorato delle loro azioni devono rendere conto delle stesse al Consiglio e il Consiglio può, nei casi estremi di inconciliabilità fra l'azione di governo e il programma, votare una mozione di sfiducia nei confronti del Sindaco e della Giunta che se approvata comporta la cessazione dalle rispettive cariche del Sindaco e della Giunta ed anche lo scioglimento del Consiglio e, quindi, nuove elezioni (art. 52 TUEL).

Il Consiglio comunale è l'organo nel quale, a differenza della Giunta, sono presenti la maggioranza e la minoranza ed in cui devono essere

considerati sia il diritto della maggioranza di attuare l'indirizzo politico ed il programma e sia il diritto della minoranza di poter svolgere la propria opposizione. È per questo necessario che lo statuto ed il regolamento dell'ente prevedano regole per l'attività del Consiglio a carattere neutrale che consentano sia alla maggioranza che alla minoranza di poter esprimere in modo democratico e dialettico le proprie posizioni.

#### **Composizione dei Consigli comunali**

Il Consiglio comunale è composto dal Sindaco e da un numero di consiglieri che è determinato dalla legge in rapporto alla popolazione residente risultante dall'ultimo censimento.

Se un Comune è capoluogo di provincia non può avere, comunque, meno di 40 membri.

Ai sensi del comma 1 dell'art. 37, TUEL il Consiglio comunale è, quindi, composto dal Sindaco e:

- a) 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;
- 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.

#### **Presidenza del Consiglio comunale**

Ai sensi dell'art. 39 TUEL 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.

Quando lo statuto non dispone diversamente, le funzioni vicarie di Presidente del Consiglio sono esercitate dal consigliere anziano individuato secondo le modalità di cui all'art.40 TUEL e, quindi, dal

consigliere eletto con la maggiore cifra individuale, determinata dalla cifra della lista aumentata dei voti di preferenza, con esclusione del Sindaco eletto e dei candidati alla carica di Sindaco eletti consiglieri.

Nei **Comuni con popolazione inferiore a 15.000 abitanti** è invece lo statuto che può prevedere la figura del presidente del Consiglio. Quando lo statuto non disponga diversamente, il Consiglio è presieduto dal Sindaco che provvede anche alla convocazione del Consiglio. In caso di assenza o impedimento del Sindaco le relative funzioni sono svolte dal vicesindaco.

Le funzioni di Presidente del Consiglio sono di carattere istituzionale e non politico, tanto che l'incarico può essere esercitato anche da un rappresentante dell'opposizione.

Al Presidente del Consiglio sono attribuiti, tra gli altri, i poteri di convocazione e direzione dei lavori e delle attività del Consiglio. Al Presidente del Consiglio spetta il compito di regolare il buon andamento dell'attività del Consiglio e di assicurare la regolarità delle discussioni e delle votazioni delle delibere. Quando le condizioni lo richiedano, il Presidente del Consiglio può disporre anche la sospensione o l'interruzione delle sedute.

Il Presidente del Consiglio comunale programma le adunanze del Consiglio e ne stabilisce l'ordine del giorno sulla base delle questioni che possono essere portate all'esame del Consiglio perché sufficientemente istruite. Il Presidente è, comunque, tenuto a riunire il Consiglio, in un termine non superiore ai venti giorni, quando lo richiedano un quinto dei consiglieri o il Sindaco, inserendo all'ordine del giorno le questioni richieste.

Il Presidente del Consiglio comunale deve assicurare un'adeguata e preventiva informazione ai gruppi consiliari ed ai singoli consiglieri sulle questioni sottoposte al Consiglio.

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

#### **Elezioni dei consiglieri. Durata in carica**

L'elezione dei consigli comunali, la durata in carica, il numero dei consiglieri e la loro posizione giuridica sono regolati dal TUEL 267/2000. I consiglieri entrano in carica all'atto della proclamazione ovvero, in caso di surrogazione, non appena adottata dal Consiglio la relativa deliberazione (art.38, comma 4, TUEL). Per l'esercizio della

funzione di consigliere non è previsto il limite dei mandati (massimo due) stabilito invece per i sindaci.

#### **Surroga per i seggi vacanti**

Ai sensi dell'art. 45 TUEL, nei consigli comunali il seggio che durante il quinquennio rimanga vacante per qualsiasi causa, anche se sopravvenuta, è attribuito per surroga al candidato che nella medesima lista segue immediatamente l'ultimo eletto.

Il Consiglio, entro e non oltre dieci giorni, deve procedere alla surroga dei consiglieri dimissionari, con separate deliberazioni, seguendo l'ordine di presentazione delle dimissioni quale risulta dal protocollo. Non si fa luogo però alla surroga qualora, ricorrendone i presupposti, si debba procedere allo scioglimento del Consiglio nelle ipotesi individuate ai numeri 3 e 4 dell'art.141 TUEL.

#### **Supplenza dei consiglieri per sospensione**

Nel caso di sospensione di un consigliere ai sensi dell'art. 59 TUEL, 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. La supplenza ha termine con la cessazione della sospensione. Qualora sopravvenga la decadenza si fa luogo alla surroga. I consigli durano in carica sino all'elezione dei nuovi, limitandosi, dopo la pubblicazione del decreto di indizione dei comizi elettorali, ad adottare i soli atti urgenti e improrogabili.

#### **Diritti e doveri dei consiglieri**

Ai sensi dell'art. 43 TUEL, i consiglieri comunali hanno diritto di iniziativa su ogni questione di competenza del Consiglio. Hanno inoltre il diritto di chiedere la convocazione del Consiglio e il Presidente del Consiglio è tenuto a convocare il Consiglio se la richiesta viene da almeno 1/5 dei consiglieri.

**I consiglieri hanno la possibilità di presentare interpellanze, interrogazioni e mozioni. Per il contenuto giuridico e gradualità di argomenti si invita a consultare il proprio Statuto comunale o il Regolamento sul funzionamento del Consiglio comunale.**

#### **Il diritto di accesso**

I consiglieri comunali hanno poi diritto di ottenere dagli uffici del Comune, nonché dalle loro aziende ed enti dipendenti, tutte le notizie e le informazioni in loro possesso, utili all'espletamento del proprio mandato. Tale diritto si esplica nelle forme del diritto di accesso o, eventualmente, avvalendosi della facoltà di proporre interrogazioni o interpellanze. I consiglieri sono comunque tenuti al segreto, nei casi specificamente determinati dalla legge, per le notizie di cui sono venuti a conoscenza nell'esercizio del loro mandato (legge 241/1990).

#### **Responsabilità**

Ciascun consigliere risponde personalmente del voto espresso in favore o contro un provvedimento portato all'esame del Consiglio, fatta salva la responsabilità degli organi amministrativi e tecnici che hanno predisposto la delibera.

Il Sindaco o gli assessori delegati rispondono, entro 30 giorni, alle interrogazioni e ad ogni altra istanza di sindacato ispettivo presentata dai consiglieri. Le modalità della presentazione di tali atti e delle relative risposte sono disciplinate dallo statuto e dal regolamento consiliare.

#### **Dimissioni**

Le dimissioni dalla carica di consigliere, indirizzate al rispettivo Consiglio, devono essere assunte immediatamente al protocollo dell'ente nell'ordine temporale di presentazione. Esse sono irrevocabili, non necessitano di presa d'atto e sono immediatamente efficaci (art. 38, comma 8, TUEL). Sono state così superate, con una disposizione tassativa, che priva il Consiglio di qualsiasi discrezionalità nella valutazione delle domande, tutte le questioni che, in fase di prima applicazione della legge n. 142 del 1990, erano sorte in relazione al problema delle dimissioni (contestuali e non) di più consiglieri comunali e in relazione al momento a partire dal quale le dimissioni dovevano considerarsi efficaci.

Le dimissioni devono essere presentate personalmente dall'interessato e consegnate dallo stesso al protocollo del Comune; se non presentate personalmente devono essere autenticate e presentate da soggetto delegato con atto autenticato in data non anteriore a cinque giorni.

L'immediata efficacia dell'atto di dimissioni comporta che il consigliere dimissionario non può partecipare alla riunione del Consiglio successiva alla presentazione delle dimissioni.

### **Decadenza**

Lo statuto stabilisce i casi di decadenza per la mancata partecipazione alle sedute e le relative procedure, garantendo il diritto del consigliere a far valere le cause giustificative delle sue assenze (art. 43, comma 4, TUEL).

### **Prima seduta del Consiglio**

Ai sensi dell'art. 40 TUEL, la prima seduta del Consiglio comunale deve essere convocata entro il termine perentorio di dieci giorni dalla proclamazione degli eletti e deve tenersi entro il termine di dieci giorni dalla convocazione.

Nei **Comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti**, la prima seduta, è convocata dal Sindaco ed è presieduta dal consigliere anziano fino alla elezione del Presidente del Consiglio. La seduta prosegue poi sotto la presidenza del Presidente del Consiglio con la comunicazione, ad opera del Sindaco, dei componenti della Giunta e per gli ulteriori adempimenti.

È consigliere anziano colui che ha ottenuto la maggior cifra individuale (somma di voti di lista ed individuali), ai sensi dell'art. 73 TUEL.

Qualora il consigliere anziano sia assente o rifiuti di presiedere l'assemblea, la presidenza è assunta dal consigliere che, nella graduatoria di anzianità occupa il posto immediatamente successivo.

Nei **Comuni con popolazione inferiore ai 15.000 abitanti**, la prima seduta del Consiglio non solo è convocata ma anche presieduta dal Sindaco sino all'elezione (se prevista dallo Statuto) del Presidente del Consiglio.

Nella prima seduta il Consiglio comunale, prima di deliberare su qualsiasi altro oggetto, deve esaminare (art. 41 TUEL) la condizione degli eletti e dichiarare l'eventuale ineleggibilità quando sussista una delle cause ostative previste dal TUEL.

Il Consiglio comunale, nella prima seduta, provvede anche ad eleggere tra i propri componenti la commissione elettorale comunale ai sensi degli artt. 12 e seguenti del Dpr 20 marzo 1967, n. 223.

### **Giuramento**

Nella prima seduta del Consiglio il Sindaco presta giuramento di osservare lealmente la Costituzione italiana (art. 50, comma 11, TUEL).

### **Funzionamento del Consiglio**

Il Consiglio comunale è organo con autonomia funzionale e organizzativa. Ai sensi dell'art. 38, comma 2, TUEL, il funzionamento del Consiglio, nel quadro dei principi stabiliti dallo statuto, è disciplinato dal regolamento, che prevede le modalità per la convocazione, per la presentazione delle proposte da inserire nell'ordine del giorno, per la loro discussione, anche con l'indicazione dei termini di durata degli interventi, e per la loro votazione. Il regolamento indica il numero dei consiglieri necessario per la validità delle sedute ("quorum strutturale"), prevedendo che, in ogni caso, debba esservi la presenza di almeno un terzo dei consiglieri assegnati per legge all'ente, senza computare a tale fine il Sindaco.

Il Consiglio non può deliberare su questioni che non sono state inserite nell'ordine del giorno se non nei limiti indicati dallo statuto o dal regolamento.

### **Votazioni**

Il regolamento sul funzionamento del Consiglio comunale disciplina le modalità di votazione e i casi in cui le deliberazioni che riguardano persone sono votate a scrutinio segreto.

Le deliberazioni si intendono approvate quando abbiano ottenuto la maggioranza assoluta dei votanti pari ad almeno la metà più uno dei presenti che hanno espresso il loro voto (considerando anche gli astenuti ma non chi si è dovuto allontanare per ragioni di incompatibilità).

### **Verbale**

Delle riunioni di Consiglio deve essere redatto un verbale, a cura del segretario, che costituisce il resoconto della seduta. Nel verbale devono essere riportate le singole questioni trattate, i presenti a ciascuna votazione, le opinioni espresse nel corso delle discussioni, le singole votazioni effettuate, con l'indicazione dei voti favorevoli o contrari ricevuti da ogni singola proposta, e il loro esito.

Il verbale deve essere sottoposto ad approvazione da parte del Consiglio nella riunione successiva o, comunque, in una delle riunioni successive.

Il Segretario comunale partecipa alle riunioni del Consiglio, senza diritto di voto. Il Segretario oltre a curare la indicata redazione del verbale, svolge la funzione di assistenza giuridico amministrativa. Non è più previsto invece il suo parere obbligatorio sulla legittimità delle delibere sottoposte al Consiglio.

#### **Revisori dei conti**

Con l'organo consiliare collabora, secondo le disposizioni dello statuto e del regolamento, anche il collegio dei revisori dei conti (art. 239, TUEL)

#### **Sedute aperte al pubblico**

Le sedute del Consiglio e delle commissioni sono pubbliche salvi i casi previsti dal regolamento.

In occasione delle riunioni del Consiglio e per il tempo in cui viene esercitata l'attività vengono esposte, all'esterno dell'edificio ove si tiene l'adunanza, la bandiera della Repubblica italiana e quella dell'Unione europea.

#### **Scioglimento del Consiglio**

La legge prevede che quando il Consiglio non riesce a funzionare per ragioni proprie o per ragioni di ordine e sicurezza pubblica, venga sciolto con decreto del Presidente della Repubblica adottato su proposta del ministro dell'Interno.

Con lo scioglimento del Consiglio decadono anche gli altri organi politici dell'ente (Sindaco e Giunta) e la cura dell'amministrazione comunale è affidata a un Commissario che opera fino a nuove elezioni di un nuovo Consiglio.

Il commissariamento dell'ente è finalizzato a garantire la continuità dell'esercizio delle funzioni e dei compiti dell'ente dopo la cessazione degli organi ordinari.

Le ipotesi nelle quali si procede allo scioglimento del Consiglio sono indicate negli artt. 141 e 143, TUEL. A tali ipotesi si deve aggiungere quella prevista dall'art. 52, TUEL, secondo cui si procede allo scioglimento del Consiglio e alla nomina di un commissario nel caso di approvazione di una mozione di sfiducia nei

confronti del Sindaco votata per appello nominale dalla maggioranza assoluta dei componenti il Consiglio.

Altra ipotesi di scioglimento, con il commissariamento dell'ente, si verifica nel caso di eventuale annullamento in sede giurisdizionale delle elezioni.

### **Le ipotesi di scioglimento del Consiglio (art.141 Tuel 267/2000)**

Si espongono i casi di scioglimento del consiglio comunale disciplinati dall'art.141 del TUEL:

#### **Scioglimento del Consiglio**

I casi di scioglimento del Consiglio sono disciplinati con diverse disposizioni con l'eccezione della fattispecie relativa alla *mozione di sfiducia, che non sempre può dare luogo allo scioglimento:*

- *compimento di atti contrari alla Costituzione (art. 141, comma 1, lett. a), TUEL);*
- *gravi e persistenti violazioni di legge (art. 141, comma 1, lett. a), TUEL)*
- *gravi motivi di ordine pubblico (art, 141, comma 1, lett. a), TUEL);*
- *quando non possa essere assicurato il normale funzionamento degli organi e dei servizi per le seguenti cause:*
  - *impedimento permanente, rimozione, decadenza, decesso del Sindaco o del Presidente della Provincia;*
  - *dimissioni del Sindaco e del Presidente della Provincia (art. 141, comma 1, lett. b), n. 2, TUEL);*
  - *cessazione dalla carica per dimissioni contestuali, ovvero rese con atti separati purché contemporaneamente presentati al protocollo dell'ente, della metà più uno dei membri assegnati al Consiglio, non computando a tal fine il Sindaco o il Presidente della Provincia;*
  - *riduzione dell'organo assembleare per impossibilità di surroga alla metà dei componenti del Consiglio (art. 141, comma 1);*
  - *quando non sia approvato nei termini il bilancio (art. 141, comma 1, lett. c), TUEL);*
  - *qualora emergano collegamenti, diretti o indiretti, degli amministratori con la criminalità organizzata ;*
  - *per inottemperanza all'obbligo di deliberare il piano di risanamento finanziario (art. 193, TUEL);*
  - *per il concretizzarsi di una situazione di dissesto (art. 247, TUEL);*

- per mancata presentazione della ipotesi di bilancio di previsione stabilmente equilibrato;

- a seguito dell'approvazione di mozione di sfiducia (art. 52, TUEL).

La mozione di sfiducia deve essere presentata e sottoscritta da almeno i *due quinti* dei consiglieri *assegnati*, con esclusione del Sindaco, come espressamente dispone, ora, la norma, integrata dal citato art. 11 della L. 265 del 1999.

La mozione deve essere posta all'esame del Consiglio non *prima di dieci giorni* e non oltre *trenta giorni* dalla sua presentazione, al fine di consentire ai consiglieri un esame ponderato ed approfondito della stessa; non si esclude che gli stessi presentatori della mozione possano avere un ripensamento e procedere, quindi, al ritiro della stessa, con l'osservanza delle stesse modalità previste per la sua proposizione.

A seguito dell'approvazione della mozione di sfiducia, il Prefetto mette in moto il procedimento che conduce allo scioglimento del Consiglio.

### **Il decreto di scioglimento**

Con il decreto di scioglimento si provvede alla nomina di un commissario che cura la gestione dell'Ente. Fa eccezione il caso di impedimento permanente, rimozione, decadenza o decesso del Sindaco in cui il Consiglio e la Giunta rimangono in carica sino alla elezione del nuovo Consiglio e del nuovo Sindaco e le funzioni del Sindaco sono svolte dal vicesindaco (art. 53, TUEL).

Il rinnovo del Consiglio nelle ipotesi di scioglimento deve coincidere con il primo turno elettorale utile previsto dalla legge.

### **Scioglimento per infiltrazioni di tipo mafioso**

I consigli comunali sono sciolti anche quando (art. 143, TUEL), emergono elementi su collegamenti diretti o indiretti degli amministratori con la criminalità organizzata o su forme di condizionamento degli amministratori stessi, che compromettono la libera determinazione degli organi elettivi e il buon andamento delle amministrazioni, nonché il regolare funzionamento dei servizi alle stesse affidati, ovvero che risultano tali da arrecare grave e perdurante pregiudizio per lo stato della sicurezza pubblica.

Lo scioglimento del Consiglio comunale comporta in tal caso non solo la cessazione dalla carica di consigliere, di Sindaco, e di

componente delle rispettive giunte, ma anche di ogni altro incarico comunque connesso alle cariche ricoperte.

Lo scioglimento è disposto con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del ministro dell'Interno, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri. Con il decreto di scioglimento è nominata una commissione straordinaria per la gestione dell'ente.

#### **La sospensione degli organi in attesa del decreto di scioglimento.**

Quando ricorrono motivi di urgente necessità, il prefetto, in attesa del decreto di scioglimento, può sospendere gli organi dalla carica ricoperta, nonché da ogni altro incarico ad essa connesso, assicurando la provvisoria amministrazione dell'ente a mezzo di commissari (art. 141, comma 7 e art. 143, comma 5, TUEL). La sospensione non può eccedere, rispettivamente, la durata di 90 o di 60 giorni.

#### **Le garanzie delle minoranze**

Ai sensi dell'art. 44, TUEL, lo statuto deve prevedere le forme di garanzia e di partecipazione delle minoranze attribuendo alle opposizioni la presidenza delle commissioni consiliari aventi funzioni di controllo o di garanzia, ove costituite.

Viene così valorizzato il ruolo del Consiglio che in sede statutaria deve garantire le forme di partecipazione delle minoranze assicurando alle stesse, come minimo, la presidenza delle commissioni consiliari di controllo o di garanzia.

Il Consiglio comunale, a maggioranza assoluta dei propri membri, può istituire poi al proprio interno commissioni di indagine sull'attività dell'amministrazione. I poteri, la composizione ed il funzionamento di tali commissioni sono disciplinati dallo statuto e dal regolamento consiliare.

#### **Convocazione del consiglio dopo seduta deserta**

Per riunire il Consiglio in seconda convocazione non c'è differenza tra una precedente seduta deserta e seduta sciolta per mancanza di numero legale.

In base al consolidato orientamento dottrinale, il rinvio alla seconda convocazione può essere disposto tanto per il caso di seduta andata deserta quanto per quello di difetto del quorum, sopravvenuto in corso di seduta.

Ai fini della seconda convocazione pertanto la distinzione tra le due soluzioni è irrilevante. Infatti la funzione della seconda convocazione corrisponde all'esigenza di garantire il regolare svolgimento delle sedute. In tal caso la previsione di un quorum più basso di quello previsto per la prima convocazione ha proprio il compito di tenere avvertiti i componenti che la loro assenza può determinare decisioni con un minor numero di presenti.

La seconda convocazione è possibile anche nel caso in cui l'eventualità non sia stata prevista nell'avviso relativo alla prima seduta.

#### **Il procedimento di scioglimento: nomina Commissario**

Con lo scioglimento del Consiglio, sancita con apposito decreto del Presidente della Repubblica, si fa luogo alla nomina del Commissario o della Commissione che reggerà l'ente sino all'insediamento dei nuovi organi, risultanti dalle elezioni.

Gli assessori cessano dalla carica dal giorno di insediamento del Commissario governativo o di quello prefettizio, qualora, in attesa dello scioglimento, il Prefetto proceda alla sospensione del Consiglio.

#### **Diritto d'accesso ai documenti amministrativi del Consiglio comunale**

Gli atti adottati dalle precedenti amministrazioni rientrano nel diritto di accesso riconosciuto ai consiglieri. Infatti la particolare veste pubblica del consigliere legittima questi ad avere accesso agli atti amministrativi senza l'onere di dimostrare un interesse specifico, se non quello legato all'espletamento del mandato.

L'ambito di estensione del diritto di accesso dei consiglieri comunali è particolarmente ampio. Nell'impostazione seguita dal legislatore, l'interesse alla trasparenza dell'attività della pubblica amministrazione è stato riconosciuto alla figura del consigliere in quanto portatore di un interesse pubblico e non individuale e privato. Posto che la funzione in base alla quale la legge riconosce al consigliere il diritto in esame è quella del controllo politico-amministrativo sull'ente, nell'interesse della collettività, il consigliere che richieda copia di documenti per l'espletamento del suo mandato non è tenuto a specificare i motivi o l'interesse sottesi

all'istanza, fatti salvi sempre i documenti relativi ai dati sensibili ai quali non può, di norma, accedere nemmeno il consigliere comunale.

#### **Consiglio. Presidenza. Convocazione**

La presidenza del Consiglio comunale è regolata dagli artt. 39 e 40 del TUEL 18 agosto 2000, n. 267, dallo statuto comunale e dal regolamento del consiglio.

Il primo comma dell'art. 39 prevede che nei Comuni con popolazione **superiore a 15.000 abitanti** il consiglio è presieduto da un presidente eletto fra i consiglieri. Quando lo statuto non dispone diversamente, le funzioni vicarie di presidente del consiglio sono esercitate dal consigliere anziano individuato secondo le norme di cui all'art. 40.

L'art. 40, secondo comma, stabilisce che nei Comuni, con oltre 15.000 abitanti, la prima seduta, convocata dal sindaco, è presieduta dal consigliere anziano fino all'elezione del presidente del consiglio.

L'art. 39 (commi 3 ed 1) prevede che nei comuni con popolazione **inferiore a 15.000 abitanti** il consiglio è presieduto dal sindaco che provvede anche alla convocazione, salvo che lo statuto preveda la figura del presidente del consiglio.

L'art. 38, comma 2 del TUEL 267/2000 stabilisce che il funzionamento del Consiglio è disciplinato dal regolamento che prevede in particolare le modalità per la convocazione e discussione delle proposte nonché il numero dei consiglieri necessari per la validità delle sedute. Lo statuto del Comune determina il quorum strutturale di prima e seconda seduta.

#### **Surroga dei consiglieri nominati assessori**

Con la risoluzione del Ministero dell'Interno in data 22 ottobre 2001, n. 15900/1125/1bis è stato espresso parere secondo il quale alla seduta del Consiglio in cui si delibera la surroga di consiglieri cessati dalla carica per accettazione della nomina ad assessori possono legittimamente partecipare i consiglieri subentranti ai quali, pertanto, deve essere inviato l'avviso di convocazione.

#### **Bandiera. Organizzazione per utilizzo e servizi**

Le disposizioni del regolamento per la disciplina dell'uso delle bandiere (D.P.R. 7 aprile 2000, n. 121) mentre prevedono che ogni ente designa i responsabili alla verifica dell'esposizione corretta delle bandiere all'esterno ed all'interno, non prevedono norme relative ai "portatori" della bandiere ed alla scorta.

Per il gonfalone il regolamento 121/2000 nulla prevede, essendo lo stesso riservato dall'art. 6, comma 2, del TUEL 267/2000 allo Statuto.

È consigliabile che con apposita deliberazione di Giunta vengano identificate le persone che si devono prestare per i servizi in argomento.

La maggior parte dei Comuni utilizza gli uscieri per il sostegno del gonfalone od altro personale che viene occasionalmente destinato a questo compito. I vigili urbani assicurano, ovunque, la scorta.

### **Concetto di minoranze consiliari**

Va rilevato preliminarmente che non vi è uniformità di vedute in dottrina e in giurisprudenza sul concetto di "minoranza" consiliare: secondo un orientamento del Consiglio di Stato, i concetti di minoranza e maggioranza rimangono definiti e cristallizzati a seguito delle elezioni, per cui della minoranza del consiglio comunale fanno parte comunque i candidati eletti nelle liste collegate al candidato sindaco sconfitto (Consiglio di Stato, n. 4600/2003: "La nozione di minoranza, nel sistema elettivo maggioritario delineato dall'art. 71 TUEL 18 agosto 2000 n. 267, va definita con esclusivo riferimento alle liste collegate ad un candidato Sindaco non eletto e che, quindi, nel confronto elettorale sono risultate sconfitte, non avendo riportato il maggior numero di voti."); secondo altro orientamento (Consiglio di Stato, ordinanza n. 2048 del 4 maggio 2003; Tar Lazio, n. 649 del 21.7.2004) i concetti di minoranza e di maggioranza sono mutevoli e non sono soggetti ad una cristallizzazione: è possibile quindi che un candidato già appartenente alla maggioranza entri a far parte della minoranza e viceversa.

Un'interessante sentenza del Tar Campania ha precisato che i consiglieri che passano dalla maggioranza alla minoranza non acquistano il diritto alle cariche che – in base alle norme statutarie e regolamentari – spettano alla minoranza consiliare. In base a quest'orientamento solo i consiglieri che fanno parte "da sempre"

della minoranza hanno diritto, ad esempio ad essere eletti come rappresentanti nel seno della Comunità Montana, etc.

La stessa sentenza però non stabilisce che coloro che sono stati eletti con le liste sconfitte abbiano comunque diritto ai propri rappresentanti, anche se abbiano cominciato ad appoggiare l'esecutivo comunale e siano quindi transitati alla maggioranza. Sul punto T.A.R. Campania Napoli, 15 maggio 2001, n. 2136: "È illegittima la nomina in commissione consiliare quale rappresentante della minoranza di un consigliere eletto in lista di maggioranza ma poi transitato all'opposizione. Infatti non può considerarsi minoranza quella che si determina in sede consiliare e quindi variabile nel tempo; la rappresentanza della minoranza, rilevante ai fini della attribuzione delle cariche in oggetto, deve essere riferita al gruppo o ai gruppi consiliari che, oltre a non appoggiare l'esecutivo, risulti formato da consiglieri eletti per liste che non siano riuscite ad assicurarsi un numero di seggi superiore alla metà."

In base a quest'orientamento giurisprudenziale, hanno diritto ad avere propri rappresentanti in quanto minoranza solo i gruppi consiliari che siano formati dai consiglieri eletti per le liste sconfitte, e che inoltre non siano passati ad appoggiare l'esecutivo.

### **COMMISSIONI E GRUPPI CONSILIARI**

Quando lo statuto lo preveda, il Consiglio si avvale di commissioni costituite con criterio proporzionale. Il regolamento determina i poteri delle commissioni e ne disciplina l'organizzazione e le forme di pubblicità dei lavori (art. 38, comma 6). Ai sensi dell'art. 44, TUEL lo statuto prevede l'attribuzione alle opposizioni della presidenza delle commissioni consiliari (ove costituite) aventi funzioni di controllo o di garanzia.

In linea generale, le commissioni sono istituite e costituite con criterio proporzionale e nominate con voto palese.

#### **Capigruppo consiliari. Conferenza**

Particolare natura di garanzia ha la commissione (o conferenza) dei capigruppo consiliari che il Presidente del Consiglio riunisce in tutti i casi, previsti dal regolamento, in cui ciò risulti necessario per una migliore disciplina dei lavori del Consiglio. Nei Comuni con

popolazione superiore a 15.000 abitanti possono essere previste strutture apposite per il funzionamento dei consigli.

#### **Gruppi consiliari: spese**

Con il regolamento di organizzazione, i consigli disciplinano la gestione di tutte le risorse attribuite per il proprio funzionamento e per l'attività dei gruppi consiliari regolarmente costituiti.

Con norme regolamentari sono altresì fissate le modalità per fornire ai consigli servizi, attrezzature e risorse finanziarie. Il bilancio comunale deve pertanto prevedere apposite risorse per il funzionamento del Consiglio e per le relative spese.

#### **Consiglieri, compensi ai componenti delle commissioni**

Il TUEL n. 267/2000 prevede all'articolo 79 l'obbligo per il Comune di rimborsare i datori di lavoro per le assenze dei componenti le commissioni comunali previste per legge. Ed ancora, all'articolo 82, pone il principio del diritto dei consiglieri a percepire il gettone per le riunioni delle commissioni, nozione che è assai ampia e non è limitata a tipologie specifiche di commissioni, come invece era nella legge n. 816/85. Da qui il diritto dei consiglieri a percepire un gettone per le riunioni di tutte le commissioni.

Lo stesso TUEL nulla statuisce sul principio del gettone di presenza per i non consiglieri che fanno parte di tali commissioni. Il problema è dunque aperto per tali figure. Molti enti hanno scelto di corrispondere un gettone di presenza per le riunioni di tali commissioni anche per i non consiglieri.

#### **Rappresentanti dei gruppi consiliari, regolamenti**

La costituzione e l'organizzazione dei gruppi consiliari sono rimesse alle disposizioni dell'art. 38 del TUEL n. 267/2000 e al regolamento del Consiglio.

La disciplina relativa al funzionamento dei gruppi consiliari è contenuta nel Regolamento per il funzionamento del Consiglio Comunale, essendo insolito il suo inserimento nello Statuto poiché tale fonte è diretta a porre le regole per le relazioni giuridiche intercorrenti all'interno dell'ente (tra i suoi organi e tra gli organi e la

comunità) e a definire i principi che informano l'azione dell'ente nei confronti degli altri soggetti istituzionali.

Lo Statuto non si occupa delle regole di funzionamento interne di un singolo organo quale il Consiglio Comunale.

La normativa consente la costituzione dei gruppi consiliari, anche in epoca successiva all'insediamento del consiglio, comprendendo anche la previsione di un solo membro quale gruppo consiliare (anche se qualcuno sostiene che ciò non sia corretto).

#### **Gruppo consiliare con un solo consigliere**

L'Ente, nell'esercizio della propria autonomia, può prevedere e codificare nel regolamento i mutamenti che possono sopravvenire all'interno delle forze politiche presenti in Consiglio comunale, per effetto di dissociazioni dall'originario gruppo di appartenenza, comportanti la costituzione di nuovi gruppi consiliari, oppure l'adesione a diversi gruppi già esistenti. L'Ente locale nell'ambito della propria potestà di autorganizzazione può consentire la possibilità di costituire gruppi consiliari anche di un solo consigliere, indipendentemente dalla circostanza che detto gruppo sia riferibile o meno alle liste di candidati presentate nel corso della campagna elettorale.

#### **Finanziamento dei gruppi consiliari**

Il comma 3 dell'articolo 38 del TUEL 267/2000 ribadisce il principio dell'autonomia funzionale e organizzativa dei consigli, che va attuata con le modalità fissate dalle norme del regolamento di cui al secondo comma, per assicurare ai consiglieri risorse finanziarie, attrezzature e adeguati servizi.

Deve essere, quindi, direttamente il Consiglio, mediante le strutture proprie, o gli uffici di segreteria, ad autogestire le proprie risorse, con riferimento sia a quelle propriamente destinate all'acquisizione di beni e servizi e al funzionamento delle unità di supporto amministrativo alla presidenza, ai gruppi e ai singoli consiglieri, sia quelle assegnate al Consiglio per garantire ai consiglieri il migliore espletamento del proprio mandato. La gestione, in altre parole, delle indennità, dei gettoni, dei rimborsi spese per missioni od altro, è attribuita al Consiglio medesimo.

Il bilancio dell'Ente deve, pertanto, assegnare direttamente alle strutture consiliari le risorse destinate al funzionamento e all'erogazione di indennità, gettoni e rimborsi ai consiglieri. Nel

rispetto del principio di separazione tra politica e gestione, al Presidente del Consiglio spetta la competenza a stabilire con proprie direttive le modalità di erogazione delle spese non obbligatorie tese al funzionamento del Consiglio. Questa attività va svolta dal Presidente sia nella fase di redazione del piano esecutivo di gestione, in quanto gli obiettivi gestionali del consiglio vanno esplicitati in via preventiva nel piano, sia nella successiva fase attuativa, con le direttive o gli atti di autorizzazione previsti dalla legge.

Lo strumento col quale provvedere è sempre il regolamento per il funzionamento del consiglio comunale, nel quale si inseriranno esplicite disposizioni in tal senso. Il legislatore, in sostanza, si è espresso, sia pure implicitamente, in favore di strumenti organizzativi interni al consiglio, in grado di assicurare il miglior esercizio del mandato del singolo consigliere.

L'obbligatorietà dei gruppi consiliari impone, come conseguenza, la creazione di servizi amministrativi da dedicare ai gruppi.

La legge offre agli enti la possibilità di scegliere secondo modalità diverse come costituire e gestire i servizi in argomento.

La prima opzione consiste nell'utilizzo degli uffici già in dotazione, scelta comunque obbligata per gli enti con popolazione inferiore ai 15.000 abitanti che non possono, a differenza degli enti più grandi, costituire strutture apposite per il funzionamento dei consigli.

Una seconda interpretazione della norma può consistere nella possibilità offerta ad enti di minori dimensioni o con inadeguate possibilità finanziarie, o, comunque, non particolarmente sensibili all'autonomia del ruolo del consiglio, di erogare i servizi previsti dalla legge mediante gli uffici già esistenti.

L'opportunità, comunque, di formare unità amministrative dedicate a tempo pieno all'organo assembleare si collega strettamente con l'autonomia funzionale ed organizzativa assegnata ai consigli. Riorganizzando opportunamente l'ordinamento degli uffici e dei servizi, nonché la struttura del bilancio, gli enti potranno decidere di istituire servizi continuativi a vantaggio dei gruppi consiliari. Naturalmente, questo sulla base della valutazione delle concrete necessità di funzionamento di tali organismi. Sembra, comunque, chiaro l'intento del legislatore di offrire ai gruppi consiliari almeno un'assistenza di tipo legislativo ed istituzionale.

La concreta erogazione delle spese per il funzionamento del consiglio comunale spetta ai dirigenti o responsabili di servizio

incaricati di gestire amministrativamente i servizi o gli uffici di supporto.

Il regolamento deve stabilire, pertanto, come saranno assegnate le risorse di bilancio al Consiglio ed individuare sia i soggetti competenti alla loro gestione sia i servizi ed i fini cui esse sono destinate.

#### **Gruppi consiliari - Permessi retribuiti per riunioni**

Ai fini dell'utilizzo dei permessi si rileva che l'attività svolta nell'ambito delle riunioni dei gruppi consiliari, delle commissioni consiliari e/o dei Consigli rientra senz'altro tra le «funzioni proprie o delegate», mentre per la trattazione e lo studio preliminare degli argomenti inseriti nell'ordine del giorno della riunione si può ipotizzare che possano essere utilizzati i permessi non retribuiti fino a un massimo di 24 ore lavorative mensili, previsti dal comma 6 dell'articolo 24 della legge 265/1999, escludendo quindi ogni conseguente rimborso.

#### **Gruppi consiliari: simboli e utilizzazione della carta intestata**

L'eventuale utilizzo della carta intestata dell'Ente deve essere disciplinato dal regolamento per il funzionamento del consiglio comunale. Qualora il regolamento nulla disponga, non si rinvergono ragioni che interdicano ai gruppi consiliari di utilizzare carta intestata contenente lo stemma del Comune: la cautela da prendere consiste nell'evitare che possano sorgere ambiguità in ordine alla provenienza dei documenti, anche se al riguardo la contemporanea presenza dello stemma del gruppo consiliare e la specifica indicazione 'gruppo consiliare' sembrano fugare tale rischio.

### **ELEZIONI**

*(artt. da 55 a 76 Tuel 267/2000)*

#### **Requisiti della candidatura**

Nessuno può presentarsi come candidato a consigliere in più di due province o in più di due comuni o in più di due circoscrizioni, quando le elezioni si svolgano nella stessa data. I consiglieri provinciali, comunali o di circoscrizione in carica non possono

candidarsi, rispettivamente, alla medesima carica in altro consiglio provinciale, comunale o circoscrizionale.

Nessuno può essere candidato alla carica di Sindaco o di Presidente della Provincia in più di un Comune o di una Provincia.

#### **Aspetti generali e requisiti per la candidatura**

Sono eleggibili a Sindaco, consigliere comunale e circoscrizionale gli elettori di un qualsiasi comune della Repubblica che abbiano compiuto il diciottesimo anno di età, nel primo giorno fissato per la votazione (art. 55, TUEL).

Sono altresì eleggibili a consigliere i cittadini comunitari, secondo le regole dettate dal Dlgs 12 aprile 1996, n. 197.

Vi sono peraltro situazioni nelle quali il cittadino non può candidarsi in elezioni amministrative, non può essere comunque eletto o deve considerarsi in condizioni di incompatibilità con l'incarico eventualmente da ricoprire. Si possono quindi determinare le seguenti situazioni:

a) **Incandidabilità**. Le situazioni di incandidabilità sono espressione di un particolare status nel quale il cittadino si ritrova in conseguenza di atti da lui compiuti che hanno comportato la sua condanna definitiva per alcuni reati particolarmente gravi ovvero siano stati causa di misura di prevenzione, con provvedimento definitivo. Le cause di incandidabilità non sono eliminabili dal soggetto interessato e possono essere superate solo da un sopravvenuto provvedimento di riabilitazione. L'eventuale elezione o nomina di coloro che si trovano nelle predette condizioni ostative è nulla. Se le situazioni suddette sono sopravvenute determinano la decadenza di diritto dalla carica. ~~Non~~ possono essere candidati alle elezioni provinciali, comunali e circoscrizionali e non possono comunque ricoprire le cariche di Presidente della Provincia, Sindaco, assessore e consigliere provinciale e comunale, presidente e componente del consiglio circoscrizionale, di amministratore di consorzi, di consigli e delle giunte delle unioni di Comuni, consigliere e presidente delle aziende speciali e delle istituzioni di cui all'articolo 114 del TUEL 267/2000 degli organi delle comunità montane:

- coloro che hanno riportato condanna definitiva per il delitto previsto dall'articolo 416-bis del codice penale per il delitto di associazione finalizzata al traffico illecito di sostanze stupefacenti;

- coloro che hanno riportato condanna definitiva per i delitti previsti dagli articoli 314 (peculato), 316 (peculato mediante profitto dell'errore altrui), 316-bis (malversazione a danno dello Stato), 317 (concussione), 318 (corruzione per un atto d'ufficio), 319 (corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio), 319-ter (corruzione in atti giudiziari), 320 (corruzione di persona incaricata di un pubblico servizio) del codice penale;

- 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;

- coloro che sono stati condannati con sentenza definitiva ad una pena non inferiore a due anni di reclusione per delitto non colposo;

- coloro nei cui confronti il tribunale ha applicato una misura di prevenzione, in quanto indiziati di appartenere ad una delle associazioni di cui all'articolo 1 della legge 31 maggio 1965, n. 575, come sostituito dall'articolo 13 della legge 13 settembre 1982, n. 646 **Ineleggibilità**. Le situazioni di ineleggibilità sono, invece, correlate all'esercizio, da parte dei soggetti nei cui confronti opera la limitazione, di particolari funzioni, di carattere civile o religioso, che potrebbero influenzare il corretto esercizio dell'espressione del voto. Per questo il legislatore ha ritenuto di dover escludere che chi si trova in una delle condizioni indicate possa essere eletto ed ha ritenuto invalida l'eventuale elezione. Le condizioni di ineleggibilità, a differenza delle condizioni di incandidabilità, possono però essere "rimosse dagli interessati con la rinuncia alle funzioni rivestite, di regola, prima del termine fissato per la presentazione delle candidature.

Non sono eleggibili a Sindaco, Presidente della Provincia, consigliere comunale, provinciale e circoscrizionale:

- il capo della polizia, gli ispettori di pubblica sicurezza che prestano servizio presso il Ministero dell'interno, i dipendenti civili dello Stato che svolgano le funzioni di direttore generale;

- i commissari di Governo, i prefetti della Repubblica, i vice prefetti ed i funzionari di pubblica sicurezza nel territorio nel quale esercitano le loro funzioni;

- gli ufficiali generali, gli ammiragli e gli ufficiali superiori delle Forze armate dello Stato nel territorio, nel quale esercitano il comando;

- gli ecclesiastici ed i ministri di culto, che hanno giurisdizione e cura di anime e coloro che ne fanno ordinariamente le veci nel territorio nel quale esercitano il loro ufficio;
- i titolari di organi individuali ed i componenti di organi collegiali che esercitano poteri di controllo istituzionale sull'amministrazione del Comune o della provincia nonché i dipendenti che dirigono o coordinano i rispettivi uffici;
- i magistrati addetti alle corti di appello, ai tribunali, ai tribunali amministrativi regionali, nonché i giudici di pace nel territorio, nel quale esercitano le loro funzioni;
- i dipendenti del Comune e della Provincia per i rispettivi consigli;
- il direttore generale, il direttore amministrativo e il direttore sanitario delle aziende sanitarie locali ed ospedaliere;
- i legali rappresentanti ed i dirigenti delle strutture convenzionate per i consigli del Comune il cui territorio coincide con il territorio dell'azienda sanitaria locale o ospedaliera con cui sono convenzionati;
- i legali rappresentanti ed i dirigenti delle società per azioni con capitale maggioritario rispettivamente del Comune o della Provincia;
- gli amministratori ed i dipendenti con funzioni di rappresentanza o con poteri di organizzazione di consorzio o azienda dipendente rispettivamente dal Comune o dalla Provincia;
- i Sindaci, i Presidenti di Provincia, i consiglieri comunali, provinciali o circoscrizionali in carica, rispettivamente in altro Comune, Provincia o circoscrizione.

c) **Incompatibilità.** Le incompatibilità riguardano soggetti che, invece, possono teoricamente candidarsi ed essere anche eletti ma che si trovano in particolari rapporti con l'ente locale che non consentirebbero l'esercizio obiettivo delle funzioni pubbliche. Anche le situazioni di incompatibilità (come le situazioni di ineleggibilità) sono però rimovibili ad opera del soggetto interessato entro i termini previsti.

Non costituiscono cause di ineleggibilità o di incompatibilità gli incarichi e le funzioni conferite ad amministratori del Comune (e della circoscrizione) previsti da norme di legge, statuto o regolamento in ragione del mandato elettivo (art. 67, TUEL).

Il TUEL, all'art. 59, disciplina i casi in cui, per effetto di una condanna penale non definitiva o di una misura di prevenzione non definitiva, si determina la sospensione di diritto dalle cariche rivestite.

Le cause di ineleggibilità e di incompatibilità non possono essere rimosse con norme regolamentari o statutarie.

Non può ricoprire la carica di Sindaco, Presidente della Provincia, consigliere comunale, provinciale o circoscrizionale:

- l'amministratore o il dipendente con poteri di rappresentanza o di coordinamento di ente, istituto o azienda soggetti a vigilanza rispettivamente da parte del Comune o della Provincia o che dagli stessi riceva, in via continuativa, una sovvenzione in tutto o in parte facoltativa, quando la parte facoltativa superi nell'anno il dieci per cento del totale delle entrate dell'ente;

- colui che, come titolare, amministratore, dipendente con poteri di rappresentanza o di coordinamento ha parte, direttamente o indirettamente, in servizi, esazioni di diritti, somministrazioni o appalti, nell'interesse del Comune o della Provincia, ovvero in società ed imprese volte al profitto di privati, sovvenzionate da detti enti in modo continuativo, quando le sovvenzioni non siano dovute in forza di una legge dello Stato o della regione;

- il consulente legale, amministrativo e tecnico che presta opera in modo continuativo in favore delle imprese soggette a vigilanza del Comune e della Provincia;

- colui che ha lite pendente, in quanto parte di un procedimento civile od amministrativo, rispettivamente, con il Comune o la Provincia. La pendenza di una lite in materia tributaria non determina incompatibilità;

- colui che, per fatti compiuti allorché era amministratore o impiegato, rispettivamente, del Comune o della provincia ovvero di istituto o azienda da esso dipendente o vigilato, è stato, con sentenza passata in giudicato, dichiarato responsabile verso l'ente, istituto od azienda e non ha ancora estinto il debito;

- colui che, avendo un debito liquido ed esigibile, rispettivamente, verso il Comune o la Provincia ovvero verso istituto od azienda da essi dipendenti è stato legalmente messo in mora;

- colui che, nel corso del mandato, viene a trovarsi in una condizione di ineleggibilità.

#### **Incompatibilità tra consigliere comunale e provinciale e assessore nella rispettiva giunta**

La carica di assessore è incompatibile con la carica di consigliere comunale e provinciale. Qualora un consigliere comunale o

provinciale assuma la carica di assessore nella rispettiva giunta, cessa dalla carica di consigliere all'atto dell'accettazione della nomina, ed al suo posto subentra il primo dei non eletti. Queste disposizioni non si applicano ai Comuni con popolazione sino a 15.000 abitanti. Non possono far parte della giunta il coniuge, gli ascendenti, i discendenti, i parenti ed affini fino al terzo grado, rispettivamente, del sindaco e del presidente della provincia. Il Presidente e gli assessori provinciali, nonché il Sindaco e gli assessori dei Comuni compresi nel territorio della regione, sono incompatibili con la carica di consigliere regionale.

### **STATUS DEGLI AMMINISTRATORI**

*(artt. da 77 a 87 Tuel 267/2000)*

Lo status dei soggetti che compongono gli organi politici dei Comuni è costituito dal complesso dei diritti e dei doveri connessi all'esercizio delle funzioni.

#### **Diritti**

Secondo l'art. 77, comma 1 del TUEL, la Repubblica tutela il diritto di ogni cittadino chiamato a ricoprire cariche pubbliche nelle amministrazioni degli enti locali ad espletare il mandato, disponendo del tempo, dei servizi e delle risorse necessari ed usufruendo di indennità e di rimborsi spese nei modi e nei limiti previsti dalla legge. Il Sindaco, i consiglieri e i componenti della Giunta hanno quindi il diritto di esercitare le funzioni loro spettanti ed hanno una serie di diritti connessi e strumentali all'esercizio di tali funzioni.

Il TUEL detta la disciplina unitaria dei diritti spettanti agli amministratori comunali per il miglior esercizio delle loro funzioni pubbliche. Ulteriori norme in materia sono contenute nello statuto e nei regolamenti disciplinanti il funzionamento degli organi.

Gli organi del Comune hanno il diritto di ottenere dagli uffici del comune, nonché dalle loro aziende ed enti dipendenti, tutte le notizie e le informazioni in loro possesso, utili all'espletamento del proprio mandato, nelle forme del diritto di accesso. Per le notizie di cui sono venuti a conoscenza nell'esercizio del loro mandato gli organi del Comune sono comunque tenuti alla riservatezza (legge 241/1990).

### **Doveri**

Il comportamento degli amministratori, nell'esercizio delle funzioni, deve essere improntato ai canoni dettati dall'art. 97 della Costituzione del buon andamento e dell'imparzialità dell'azione amministrativa, nel pieno rispetto della distinzione tra le funzioni, competenze e responsabilità degli amministratori e quelle proprie dei dirigenti (art. 78, comma 1, TUEL).

Gli amministratori degli enti locali, in applicazione del principio di imparzialità dell'azione amministrativa, devono astenersi dal prendere parte alla discussione e 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.

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.

Al Sindaco agli assessori ed ai consiglieri comunali è anche vietato ricoprire incarichi e assumere consulenze presso enti ed istituzioni dipendenti o comunque sottoposti al controllo e alla vigilanza dei relativi Comuni. Gli amministratori del Comune non possono svolgere quelle attività che determinano una situazione di incompatibilità con la carica rivestita (art. 63 TUEL).

I consiglieri devono rendere la dichiarazione relativa alla loro situazione patrimoniale sia all'inizio del mandato, sia annualmente durante il mandato, sia alla fine del mandato (legge 5 luglio 1982, n. 441).

Gli amministratori degli enti locali devono infine rispettare la separazione dei ruoli con l'apparato burocratico dell'amministrazione evitando ingerenze, di regola, non più consentite nell'attività gestionale dell'ente.

### **Pubblico amministratore – Divieto di trasferimento dal posto di lavoro**

Gli amministratori degli enti locali, se lavoratori dipendenti, pubblici e privati, non possono essere soggetti, se non per consenso espresso,

a trasferimenti durante l'esercizio del mandato e la richiesta dei predetti lavoratori di avvicinarsi al luogo in cui viene svolto il mandato amministrativo deve essere esaminata dal datore di lavoro con criteri di priorità.

**Permessi e aspettative.** Gli amministratori locali che siano lavoratori dipendenti possono essere collocati a richiesta in aspettativa non retribuita per tutto il periodo di espletamento del mandato. Il periodo di aspettativa è considerato come servizio effettivamente prestato, nonché come legittimo impedimento per il compimento del periodo di prova (art. 81, TUEL).

I lavoratori dipendenti, pubblici e privati, componenti dei Consigli comunali, provinciali, metropolitani, delle comunità montane e delle unioni di Comuni, 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, i predetti lavoratori hanno diritto di non riprendere il lavoro prima delle ore 8 del giorno successivo e nel caso in cui i lavori dei Consigli si protraggano oltre la mezzanotte, hanno diritto di assentarsi dal servizio per l'intera giornata successiva (art. 79, TUEL).

I lavoratori dipendenti facenti parte delle Giunte comunali (e di quelle provinciali, metropolitane e delle comunità montane), nonché degli organi esecutivi dei Consigli circoscrizionali, dei municipi, delle unioni di Comuni e dei consorzi fra enti locali, ovvero facenti parte delle commissioni consiliari o circoscrizionali formalmente istituite nonché delle commissioni comunali previste per legge, ovvero membri delle conferenze dei capogruppo 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 (art. 79, comma 3, TUEL).

#### **Ulteriori permessi**

I componenti degli organi esecutivi dei Comuni e i Presidenti dei Consigli comunali e circoscrizionali, nonché i Presidenti dei gruppi consiliari dei Comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti, hanno diritto, oltre ai permessi su indicati, di assentarsi dai rispettivi posti di lavoro per un massimo di 24 ore lavorative al mese, elevate a 48 ore per i Sindaci e per i Presidenti delle province, Sindaci

metropolitani, Presidenti delle comunità montane, Presidenti dei Consigli provinciali e dei Comuni con popolazione superiore a 30.000 abitanti (art. 79, comma 4, TUEL).

I lavoratori dipendenti hanno diritto ad ulteriori **permessi non retribuiti** sino ad un massimo di 24 ore lavorative mensili qualora risultino necessari per l'espletamento del mandato (art. 79, comma 5, TUEL).

#### **La retribuzione per le assenze**

Gli emolumenti relativi ai periodi di assenza dal servizio sono corrisposti al lavoratore dal datore di lavoro ma gli oneri relativi sono a carico dell'ente presso il quale gli stessi lavoratori esercitano le funzioni pubbliche (art. 80, TUEL). L'ente, su richiesta documentata del datore di lavoro, è quindi tenuto a rimborsare quanto dallo stesso datore corrisposto, per retribuzioni ed assicurazioni, per le ore o giornate di effettiva assenza del lavoratore. L'attività connessa all'espletamento del mandato è certificata dalla segreteria dell'ente.

#### **Indennità di funzione**

Ai sensi dell'art. 82 del TUEL, il Sindaco (e il Presidente della provincia), i Presidenti dei Consigli circoscrizionali, i Presidenti dei Consigli comunali (e provinciali), nonché i componenti degli organi esecutivi dei Comuni e ove previste delle loro articolazioni hanno diritto ad una indennità di funzione il cui importo è determinato con decreto del ministro dell'Interno, di concerto con il ministro dell'Economia e delle Finanze, ai sensi dell'art. 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, sentita la Conferenza Stato-città ed autonomie locali, rinnovato ogni tre anni, nel rispetto dei criteri indicati dallo stesso articolo in relazione alla dimensione demografica degli enti.

Con il Dm 4 aprile 2000, n. 119 è stato emanato il Regolamento recante norme per la determinazione della misura dell'indennità di funzione e dei gettoni di presenza per gli amministratori locali, a norma dell'allora vigente art. 23 della legge 3 agosto 1999, n. 265.

Le indennità di funzione per i Sindaci e i Presidenti delle Province e i gettoni di presenza per i consiglieri comunali e provinciali per la partecipazione a consigli e commissioni sono fissati in relazione alle categorie di amministratori e alla dimensione demografica nelle

misure riportate nella tabella A, allegata al citato decreto e secondo le ulteriori disposizioni contenute nello stesso decreto.

Le indennità di funzione possono essere incrementate o diminuite con delibera di Giunta e di Consiglio per i rispettivi componenti. Nel caso di incremento la spesa complessiva risultante non deve comunque superare una quota predeterminata dello stanziamento di bilancio per le spese correnti, fissata, in rapporto alla dimensione demografica degli enti, dal predetto decreto. Sono esclusi dalla possibilità di incremento gli enti locali in condizioni di dissesto finanziario. L'indennità è dimezzata per i lavoratori dipendenti che non abbiano richiesto l'aspettativa.

I consiglieri comunali e circoscrizionali hanno diritto a percepire un gettone di presenza per la partecipazione a Consigli e commissioni il cui ammontare è determinato in relazione alla consistenza demografica del Comune.

In nessun caso l'ammontare percepito in un mese da un Consigliere può superare l'importo pari ad un terzo dell'indennità massima prevista per il rispettivo Sindaco.

### **Trasformazione**

Gli statuti e i regolamenti degli enti possono prevedere che all'interessato competa, a richiesta, la trasformazione del gettone di presenza in una indennità di funzione, sempre che tale regime di indennità comporti per l'ente pari o minori oneri finanziari. L'indennità di funzione è comunque alternativa al gettone di presenza. Agli amministratori ai quali viene corrisposta l'indennità di funzione non è quindi dovuto alcun gettone per la partecipazione a sedute degli organi collegiali del medesimo ente, né di commissioni che costituiscono articolazioni interne ed esterne dell'organo (art. 82, comma 7).

### **Detrazioni per assenze**

Il regime di indennità di funzione per i Consiglieri prevede l'applicazione di detrazioni dalle indennità in caso di non giustificata assenza dalle sedute degli organi collegiali. Le indennità di funzione (nei casi in cui è ammesso l'esercizio di più funzioni) non sono comunque tra loro cumulabili. L'interessato può optare per la percezione di una delle due indennità ovvero per la percezione del 50% di ciascuna.

### **Indennità di missione e rimborso spese**

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, salva diversa determinazione dei Consigli, alle condizioni e per l'ammontare stabilito dalla legge 18 dicembre 1973, n. 836.

### **Oneri previdenziali, assistenziali e assicurativi**

Ai sensi dell'art. 86 del TUEL, l'amministrazione locale provvede, dandone comunicazione tempestiva ai datori di lavoro, al versamento degli oneri assistenziali, previdenziali e assicurativi ai rispettivi istituti, fra l'altro, per i Sindaci, per gli assessori dei Comuni con popolazione superiore a 10.000 abitanti, per i Presidenti dei Consigli dei Comuni con popolazione superiore a 50.000 abitanti, **che siano collocati in aspettativa non retribuita ai sensi del Testo unico.**

La medesima disposizione si applica anche per i Presidenti dei Consigli circoscrizionali nei casi in cui il Comune abbia attuato nei loro confronti un effettivo decentramento di funzioni.

### **Quote forfetarie per amministratori non lavoratori dipendenti**

Agli amministratori locali che **non siano lavoratori dipendenti** e che rivestano le cariche su indicate l'amministrazione locale provvede, allo stesso titolo, al pagamento di una cifra forfettaria annuale, versata per quote mensili. Con decreto dei Ministri dell'Interno, del Lavoro e delle Politiche sociali e dell'Economia e delle Finanze sono stabiliti i criteri per la determinazione delle quote forfetarie in coerenza con quanto previsto per i lavoratori dipendenti, da conferire alla forma pensionistica presso la quale il soggetto era iscritto o continua ad essere iscritto alla data dell'incarico. Con Dm 25 maggio 2001 si è, quindi, provveduto alla determinazione delle quote forfetarie degli oneri previdenziali, assistenziali ed assicurativi da pagare da parte degli enti locali a favore dei regimi pensionistici cui erano iscritti o continuano ad essere iscritti i lavoratori non dipendenti che rivestono la carica di amministratori locali.

### **Indennità di fine mandato per Sindaci parlamentari e per sindaci che hanno percepito l'indennità "ridotta"**

Diverse interpretazioni sono state espone in merito alla pratica applicazione della norma del TUEL 267/2000 relativa alla liquidazione dell'indennità di fine mandato per un Sindaco parlamentare. Parimenti sostiene che, anche se il Sindaco parlamentare non ha percepito l'indennità di carica mensile di Sindaco appunto perché parlamentare, alla scadenza del suo mandato gli "spetterebbe ugualmente" la quota di "liquidazione" per la carica di Sindaco non tanto per la carica espletata quanto per la simbologia della "liquidazione della carica elettiva". Rimane il dubbio su tale interpretazione anche perché né la giurisprudenza né la dottrina risulta non si siano ancora espresse in merito. Mentre risulta consolidato l'orientamento sul fatto di ritenere che per il conteggio della liquidazione di fine mandato per un Sindaco che abbia sempre percepito l'indennità di carica in misura ridotta, la quota debba essere pari alla quota realmente percepita e non a quella fissata dalla tabella del Decreto Ministeriale 119/2000.

### **Indennità e popolazione**

Per la determinazione delle indennità di funzione e dei gettoni di presenza degli amministratori comunali bisogna tener conto della popolazione residente secondo i dati Istat e fare riferimento al comma 2 dell'articolo 156 del TUEL in virtù del quale, in quanto non diversamente disposto, va computata la popolazione che risulta residente nel Comune al 31 dicembre del penultimo anno precedente, secondo i dati Istat.

### **Trasformazione gettone di presenza – Obbligo di previsione statutaria**

L'articolo 82, comma 4, del TUEL 267/2000 prevede la possibilità di trasformare, a richiesta, il gettone di presenza in indennità di funzione a patto che tale regime comporti per l'ente pari e minori oneri finanziari. La trasformazione trova un limite ulteriore alla sua applicazione nella circostanza che l'importo di quest'ultima non deve comunque superare un terzo dell'indennità che compete all'organo di vertice (Sindaco – Presidente). In ogni caso la trasformazione del gettone di presenza in indennità di funzione, è possibile solo in presenza di apposita previsione statutaria e

regolamentare. La trasformazione del gettone di presenza in indennità di funzione determina una diversa configurazione giuridica degli emolumenti percepiti dai consiglieri, cui deve farsi riferimento per l'applicazione della normativa vigente, come nell'ipotesi prevista dall'articolo 82, comma 1, del TUEL 267/2000, in base al quale l'indennità è dimezzata qualora venga corrisposta a lavoratori dipendenti che non abbiano richiesto l'aspettativa.

#### **Cumulo indennità e gettoni di presenza**

Non è ammesso il cumulo delle indennità di funzione nel caso in cui un amministratore ricopra più cariche elettive. L'articolo 82, comma 5, del TUEL prevede il divieto di cumulo delle indennità di funzione. Il divieto è temperato dalla facoltà, da parte del titolare di più indennità di funzione, di optare per una delle due indennità, ovvero per la corresponsione di ciascuna di esse nella misura del 50% del rispettivo ammontare.

I consiglieri circoscrizionali possono invece cumulare i gettoni di presenza per la partecipazione a più sedute di consiglio e commissioni nella stessa giornata.

Il cumulo dei gettoni di presenza è possibile fermo restando che ai sensi dell'articolo 82 comma 2 TUEL 267/2000, l'ammontare percepito in un mese dal consigliere circoscrizionale non superi l'importo pari a un terzo dell'indennità massima prevista per il presidente del consiglio circoscrizionale.

#### **Indennità dell'amministratore in pensione**

L'indennità di funzione che spetta a un amministratore in pensione non va corrisposta in misura ridotta.

L'articolo 23 della legge 265/1999 prevede che l' indennità di funzione sia ridotta della metà per i dipendenti che non hanno chiesto il collocamento in aspettativa non retribuita. Agli amministratori che come i pensionati non possono avvalersi di questa facoltà, l' indennità di funzione va corrisposta nella misura intera. Pertanto gli amministratori locali pensionati hanno diritto all'intera indennità di funzione.

Infatti l'articolo 82 del TUEL 267/2000 che conferma la formulazione dell'articolo 23 della legge 265/1999 delinea l'esatta misura dell'indennità di funzione da attribuire agli amministratori locali pensionati. Lo stesso articolo, come sopra accennato, prevede

il dimezzamento dell'indennità di funzione per i lavoratori dipendenti che non abbiano richiesto di essere collocati in aspettativa non retribuita.

La ratio di tale disposizione è di differenziare il trattamento economico tra i soggetti che si trovano in situazioni diverse, ossia tra quelli cui la legge riconosce il diritto di porsi in aspettativa non retribuita e quelli che non possono avvalersi di tale facoltà (non solo lavoratori autonomi ma anche disoccupati e pensionati ai quali pertanto spettano le indennità in misura intera.

#### **Gettoni e sedute deserte**

In caso di sedute dichiarate deserte per mancanza di numero legale, i consiglieri presenti hanno diritto al gettone. Pertanto il beneficio economico deve essere corrisposto ai consiglieri intervenuti regolarmente, in adempimento delle proprie funzioni, anche in caso di seduta dichiarata deserta per mancanza di numero legale. La circostanza che ha vanificato la seduta infatti non è riconducibile ad alcuna loro responsabilità e la buona fede del loro intento partecipativo deve essere salvaguardata.

Gettoni di presenza dei componenti di commissioni consiliari

Ai fini della corresponsione del gettone di presenza è necessario lo status di membro di una commissione consiliare.

Lo status degli amministratori è disciplinato dal capo IV del TUEL 267/2000. In particolare l'articolo 82, comma 2, dispone la corresponsione del gettone di presenza ai consiglieri comunali e provinciali per la partecipazione alle sedute di consiglio e commissioni. L'articolo 79, comma 3 TUEL, prevede inoltre per i lavoratori dipendenti facenti parte delle commissioni il diritto di assentarsi dal lavoro per partecipare alle riunioni dell'organo di cui sono componenti. Dalla lettura combinata dei due articoli si desume che i termini "partecipazione" e "facenti parte", presenti nei disposti delle norme, si riferiscono entrambi alla qualità di componente dell'organo. Lo status di membro della commissione consiliare è pertanto condizione necessaria sia ai fini della corresponsione del gettone di presenza che per la fruizione dei permessi lavorativi retribuiti previsti dall'articolo 79 citato.

#### **Gettoni di presenza per diverse sedute nella stessa giornata**

Risulta possibile la corresponsione di più gettoni di presenza ai consiglieri comunali che partecipano a sedute diverse di commissione nell'arco della stessa giornata.

Infatti il comma 3 dell'articolo 23 della legge 265/1999, nel formulare la disciplina della corresponsione del gettone di presenza, stabilisce, come unico limite, che l'ammontare percepito dal consigliere nel corso di un mese non sia superiore a un terzo dell'indennità di funzione prevista per il Sindaco o il Presidente della Provincia, come determinato dal Dm 119/2000. Non risulta applicabile quindi, la disposizione dell'articolo 11 della precedente legge 816/1985, che espressamente sanciva il divieto di cumulabilità delle indennità di presenza per la partecipazione a commissioni tenute nella stessa giornata.

#### **Gettone di presenza per sedute oltre la mezzanotte**

Non è ammessa la corresponsione ai consiglieri comunali di un ulteriore gettone di presenza nel caso in cui la seduta consiliare si protragga oltre la mezzanotte.

La legge 265/1999 prevede, nel caso in cui i lavori del Consiglio comunale si protragga oltre la mezzanotte, la possibilità per i lavoratori dipendenti di assentarsi dal servizio per l'intera giornata successiva. Non è invece prevista nello stesso caso la corresponsione ai consiglieri comunali di un ulteriore gettone di presenza considerato che il protrarsi dei lavori non fa venire meno l'unicità e la continuità delle sedute consiliari.

#### **Determinazione delle misure di indennità di funzione. Criteri.**

La misura delle indennità di funzione e dei gettoni di presenza è stata determinata con decreto del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro del tesoro, bilancio e programmazione economica, ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, sentita la Conferenza Stato-città ed autonomie locali, con D.M. 4 aprile 2000 n.119 nel rispetto dei seguenti criteri:

- equiparazione del trattamento per categorie di amministratori;
- articolazione delle indennità in rapporto con la dimensione demografica degli enti, tenuto conto delle fluttuazioni stagionali della popolazione;
- articolazione dell'indennità di funzione dei presidenti dei consigli, dei vice sindaci e dei vice presidenti delle province, degli assessori e

dei consiglieri che hanno optato per tale indennità, in rapporto alla misura della stessa stabilita per il sindaco e per il presidente della provincia. Al presidente e agli assessori delle unioni di Comuni, dei consorzi fra enti locali e delle comunità montane sono attribuite le indennità di funzione nella misura prevista per un Comune avente popolazione pari alla popolazione dell'unione di Comuni, del consorzio fra enti locali o alla popolazione montana della comunità montana;

- definizione di speciali indennità di funzione per gli amministratori delle città metropolitane in relazione alle particolari funzioni ad esse assegnate;

- determinazione dell'indennità spettante al Presidente della Provincia e al Sindaco dei Comuni con popolazione superiore a 10 mila abitanti, non inferiore al trattamento economico del segretario generale dei rispettivi enti e per i Comuni con popolazione inferiore a 10 mila abitanti, nella determinazione dell'indennità si tiene conto del trattamento economico fondamentale del segretario comunale;

- previsione dell'integrazione dell'indennità dei Sindaci e dei Presidenti di Provincia, a fine mandato, con una somma pari a una indennità mensile, spettante per ciascun anno di mandato;

Il decreto ministeriale che determina l'ammontare dell'indennità è rinnovato ogni tre anni ai fini dell'adeguamento della misura delle indennità e dei gettoni di presenza sulla base della media degli indici annuali dell'Istat di variazione del costo della vita applicando, alle misure stabilite per l'anno precedente, la variazione verificatasi nel biennio nell'indice dei prezzi al consumo rilevata dall'Istat e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale relativa al mese di luglio di inizio ed al mese di giugno di termine del biennio.

Le indennità di funzione e i gettoni di presenza possono essere incrementati o diminuiti con delibera di giunta e di consiglio per i rispettivi componenti. Nel caso di incremento la spesa complessiva risultante non deve superare la quota predeterminata dello stanziamento di bilancio per le spese correnti, fissata, in rapporto alla dimensione demografica degli enti, dal decreto ministeriale. Sono esclusi dalla possibilità di incremento gli enti locali in condizioni di dissesto finanziario.

Come sopra accennato in merito alla possibilità di eventuale incremento o diminuzione delle misure di indennità si rileva che in

assenza di ogni atto di Giunta, la misura dell'indennità è pari a quella base stabilita con decreto ministeriale.

### **Indennità speciali per gli amministratori delle città metropolitane**

La lett. d) del comma 8 dell'art. 82 TUEL detta una norma speciale per gli amministratori delle città metropolitane prevedendo «speciali indennità di funzione» da individuarsi nella misura minima con decreto ministeriale e da attribuirsi « in relazione alle particolari funzioni » assegnate alle città. Dette indennità sono correlate « alle particolari funzioni » assegnate alle città metropolitane.

### **Trasformazione del gettone in indennità. Presupposti**

I presupposti per la trasformazione del gettone di presenza in indennità di funzione sono i seguenti:

- a) l'espressa previsione della facoltà di richiedere la trasformazione a livello statutario e regolamentare del singolo ente;
- b) la richiesta dell'interessato;
- c) un onere finanziario per l'ente che sia minore o pari rispetto alla liquidazione del gettone.

### **Indennità - Riduzione**

Come sopra accennato all'indennità di funzione prevista vanno applicate delle detrazioni in relazione al numero delle eventuali assenze ingiustificate dalle sedute degli organi collegiali cui il soggetto beneficiario è tenuto a partecipare.

La ratio di una tale previsione è comprensibile per il fatto che il mandato dell'eletto è direttamente rapportato all'appartenenza ad un organo e non all'espletamento di una funzione, per cui l'opzione per l'indennità, in assenza di un meccanismo di detrazione potrebbe consentire l'elusione della normativa, attraverso il percepimento di un'indennità senza partecipare alle sedute degli organi cui il soggetto è chiamato e nel contempo senza esplicare nessun'altra funzione in quanto non chiamato ad essa.

Quanto all'entità delle detrazioni essa dovrà ritenersi essere pari all'entità effettiva del gettone di presenza, così come deliberato dal Consiglio dell'ente.

### **Indennità e gettoni - Divieto di cumulo**

I commi 5, 6, e 7 dell'art. 82 TUEL 267/2000:

- a) vietano espressamente il cumulo tra le diverse indennità di funzione previste dalla legge;
- b) consentono il cumulo tra indennità di funzione e gettone di presenza, a condizione che essi siano dovuti in relazione a mandati elettivi presso enti diversi;
- c) vietano il cumulo tra indennità di funzione e gettone di presenza per la partecipazione a sedute di organi collegiali del medesimo ente, di qualunque natura essi siano;
- d) vietano la corresponsione di gettoni di presenza in favore di amministratori che percepiscono l'indennità di funzione per la partecipazione a sedute di commissioni che « di quell'organo costituiscono articolazioni interne ed esterne », ove il riferimento è evidentemente all'organo per l'appartenenza al quale l'amministratore percepisce l'indennità di funzione.

Così ad esempio il gettone di presenza quale consigliere provinciale sarà cumulabile con l'indennità di funzione percepita quale assessore comunale.

Non sarà invece cumulabile il gettone quale consigliere comunale con l'indennità quale assessore comunale; analogamente per il gettone quale membro di una commissione consiliare o comunque comunale che non spetterà all'assessore.

Il divieto di cumulo è limitato alle indennità previste dal testo unico, per cui un'indennità prevista da detta legge ben potrebbe essere cumulabile con altra indennità prevista da altra legge speciale o da una legge regionale. Al fine di evitare la percezione illegittima da parte di un amministratore di doppia indennità non dovuta si ritiene che il competente responsabile di servizio debba acquisire una dichiarazione dell'amministratore neoletto in ordine all'insussistenza del divieto in argomento o, in caso positivo, di opzione per l'una o l'altra indennità.

In assenza di produzione di una tale dichiarazione, anche se non espressamente prevista dalla legge, essendo essa finalizzata alla verifica della sussistenza di un presupposto per la legittima erogazione dell'indennità, il responsabile del servizio legittimamente liquiderà entrambe le indennità nella misura del cinquanta per cento. ~~Il regime~~ del divieto di cumulo dovrà ritenersi applicabile anche all'ipotesi di indennità di funzione derivante dalla trasformazione su richiesta dell'interessato del gettone di presenza.

## **CONTROLLI**

*(artt. da 124 a 148 Tuel 267/2000)*

### **Le tipologie dei controlli nel Testo unico enti locali 267/2000**

L'ordinamento precedente all'entrata in vigore della revisione del Titolo V della parte II della Costituzione (legge costituzionale 3/2001) ha sempre contemplato forme di controllo da parte di organi dello Stato o della regione sia sugli atti degli enti locali (CO.RE.CO), sia sugli organi di amministrazione degli stessi (Prefetto).

### **Controlli esterni ed interni**

Ai tipi di controllo «esterni», esercitati da organi diversi dall'ente controllato, si è di recente affiancato un tipo di controllo «interno», previsto dall'art. 147 TUEL (Dlgs 18 agosto 2000, n. 267), che riproduce sostanzialmente quanto già disposto in generale per le amministrazioni pubbliche dal Dlgs 30 luglio 1999, n. 286. La legislazione vigente al momento dell'entrata in vigore della revisione della Costituzione (legge costituzionale 3/2001), prevede, in linea di massima, tre tipi di controlli sugli enti locali: a) il controllo sugli atti; b) il controllo sugli organi; c) il controllo di gestione.

#### **a) Il controllo sugli atti**

Quanto a questa prima tipologia, il TUEL distingue tra:

- un controllo necessario, concernente gli Statuti dell'ente, i regolamenti di competenza del Consiglio comunale, ad eccezione di quelli attinenti all' 'autonomia organizzativa e contabile dello stesso, i bilanci annuali e pluriennali, le loro variazioni ed il rendiconto di gestione (art. 126);
- il controllo eventuale, avente ad oggetto atti adottati dalla Giunta comunale e dal Consiglio (atti relativi ad appalti ed affidamento di servizi o forniture di importo superiore alla soglia comunitaria, dotazioni organiche e relative variazioni, assunzioni di personale), a richiesta di un quarto dei consiglieri provinciali, ovvero di un quarto o di un quinto dei consiglieri comunali, a secondo che il Comune abbia popolazione superiore o inferiore a 15.000 abitanti (art. 127). In tale quadro, sono da considerare ipotesi a sé sia il c.d. controllo sostitutivo, per il caso di ritardo o di omissione di atti obbligatori per

legge (es. bilancio di previsione, conto consuntivo), sia l'esercizio del potere di annullamento straordinario.

#### **b) Il controllo sugli organi**

La seconda tipologia di controlli, comprende:

- il controllo ispettivo, esercitato dal Prefetto, per verificare il regolare funzionamento dei servizi di competenza statale, con successivo accesso ad ipotesi di controllo sostitutivo, consistente nella nomina di un commissario perché provveda allo svolgimento delle funzioni delegate;

- il controllo sostitutivo esercitato dal Prefetto che consiste nell'invio di commissario "ad acta" presso le amministrazioni, perché provveda all'adozione di atti di ordinaria amministrazione, allorché le amministrazioni non possano, per qualsiasi ragione, funzionare;

- lo scioglimento e la sospensione dei Consigli comunali e provinciali, nelle ipotesi di cui all'art. 141 TUEL;

- la rimozione e la sospensione degli amministratori degli enti locali, nelle ipotesi previste dall'art. 142 TUEL, oppure nel caso di fenomeni di infiltrazione e di condizionamento mafioso (art. 143), di omissione della deliberazione di dissesto finanziario (art. 247 TUEL). Questa tipologia di controlli è stata ritenuta dalla giurisprudenza (Tar Emilia-Romagna, 25 ottobre 2004, n. 3687), con particolare riguardo agli artt. 141 e 142 del Testo Unico, compatibile con i nuovi principi introdotti dalla legge costituzionale n.3/2001.

#### **c) Il controllo di gestione**

La terza tipologia di controlli, prevista dall'art. 147 TUEL, che riproduce sostanzialmente quanto già previsto per le amministrazioni pubbliche dal Dlgs 30 luglio 1999, n.286, si articola nelle quattro specie di:

- controllo di regolarità amministrativa e contabile;

- controllo di gestione;

- valutazione delle prestazioni dei dirigenti;

- controllo strategico.

#### **Controlli e gerarchia**

Il comma 1 dell'art. 114 Costituzione, disegna il nuovo ruolo degli enti nella composizione della Repubblica, nonché diverso rapporto dello Stato con regioni ed enti locali. In particolare, l'art. 114 sembra essere finalizzato a definire diversamente l'autonomia delle regioni, delle province, dei comuni e delle città metropolitane: un'autonomia

che si fonda ora, per tutti gli enti, direttamente sulla Costituzione e che non postula dallo Stato il proprio riconoscimento e conformazione. Regioni, Province, Comuni e città metropolitane traggono, quali enti componenti della repubblica, direttamente dalla legge fondamentale la conformazione e la consistenza concreta della propria autonomia, con la conseguenza che tale sfera di autonomia non è liberamente revocabile dallo Stato, perché essa non deriva dallo Stato-persona, secondo variabili forme di conferimento, ma direttamente dalla Costituzione nel momento di definizione degli enti (ivi compreso lo Stato) che compongono la Repubblica.

Particolari riflessioni comporta il comma 2 dell'art. 114, che disegna un rapporto nuovo tra regioni ed altri enti territoriali.

Secondo la disposizione citata, «i Comuni, le Province, le città metropolitane e le Regioni sono enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione». Il confronto delle nuove disposizioni costituzionali, con quelle previgenti recate dagli abrogati artt. 115 e 128, rende evidente il nuovo assetto voluto dal legislatore costituzionale. Il nuovo testo dell'art. 114 comma 2, equipara completamente i comuni e le province alle regioni: tutti sono dichiarati «enti autonomi» direttamente dalla Costituzione; e poiché sono tali enti (unitamente allo Stato) che «costituiscono» la Repubblica, essi «sono» enti autonomi retti da propri Statuti, e non vengono invece «costituiti» in enti autonomi (come già prevedeva l'art. 115 Cost., per le regioni).

La nuova definizione introdotta dalla legge costituzionale 3/2001 consente una migliore lettura dell'art. 5 Cost., secondo il quale la Repubblica riconosce e promuove le autonomie locali.

#### **Abrogazioni dei controlli**

La struttura posta dall'art. 114 costituisce principio imprescindibile per l'analisi costituzionale del tema dei controlli sulle regioni e, in particolare, sugli enti locali. Tale principio, infatti, spiega anche:

- sia la abrogazione dei controlli sulla attività legislativa e amministrativa delle regioni (già previsti dagli artt. 125 e 127 Cost.) commissario di governo
- sia l'abrogazione del controllo effettuato dalla regione nei confronti dell'attività amministrativa degli enti locali (già previsto dall'art. 130 Costituzione. (CO.RE.CO.)

Le disposizioni di cui all'art. 114 Costituzione completano il cammino verso la completa affermazione della autonomia (a partire dalla autonomia statutaria) degli enti locali. Si può quindi ora affermare che l'autonomia statutaria di Comuni, Province e città metropolitane, non si fonda più sull'art. 3 del Dlgs 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico della legge sull'ordinamento degli enti locali), ma direttamente sulla norma costituzionale, che condiziona anche la lettura aggiornata di altre disposizioni della fonte citata, e di altre disciplinanti l'organizzazione degli enti locali.

Il comma 2 dell'art. 9 della legge costituzionale 3/2001 dispone una serie di abrogazioni di previgenti norme costituzionali, alcune delle quali trasfuse con modificazioni in altri articoli del riformato titolo V (è il caso degli articoli 115 e 128 Cost.), altre con reale soppressione della disciplina previgente.

Nel quadro dell'attuazione del principio di "equiordinazione" tra gli enti territoriali introdotto dall'art. 114 Cost., l'abrogazione dell'articolo 124 fa venir meno la figura del Commissario di Governo, quale organo decentrato dello Stato, avente il compito di coordinare le funzioni amministrative centrali con quelle esercitate dalla regione.

Nell'ottica di una maggiore autonomia degli enti territoriali assume rilevanza anche l'eliminazione (almeno nell'ordinamento costituzionale) dei controlli statali sugli enti locali. A tale obiettivo sono finalizzate alcune abrogazioni sancite dal comma 2 dell'art. 9, riferite appunto ai controlli, i quali contrastano con la «pari dignità degli enti territoriali che sono contitolari dei poteri e delle attribuzioni che sono manifestazioni della volontà popolare», e non sono più coerenti con l'attuale sistema.

Così, vengono aboliti i controlli di legittimità sugli atti delle regioni e degli enti locali (CO.RE.CO.) e la figura del Commissario di Governo, superando il concetto di decentramento amministrativo, sulla scia di quanto già introdotto dall'art. 17, comma 32, della L. 127/1997, che aveva limitato il controllo di legittimità ai soli regolamenti.

#### **I diversi tipi di controlli**

Il sistema di controllo previgente era stato articolato in modo da utilizzare, in misura diversificata, nel tempo tutte le tipologie:

- a) il controllo di legittimità, con lo scopo di verificare la conformità di un'attività alle norme e principi giuridici;
- b) il controllo di merito, caratterizzato da una verifica diretta ai profili dell'opportunità e della convenienza dell'attività svolta;
- c) il controllo preventivo, che precede la formazione dell'atto oppure che interviene prima che l'atto stesso, se già formato, produca gli effetti;
- d) il controllo successivo, che interviene dopo che l'iter procedimentale si è concluso, nel momento in cui, esaurita la fase costitutiva, l'atto è perfetto;
- e) il controllo interno, esercitato da organi facenti parte dell'amministrazione (sia sugli atti, sia di tipo gerarchico o tecnico-contabile);
- f) il controllo esterno, effettuato da organi terzi indipendenti dall'amministrazione attiva (sugli atti o sulla gestione).

Questi ultimi, ( i controlli esterni) sono quelli esercitati da organi giurisdizionali (Corte dei Conti, la Commissione statale di controllo per gli atti propri delle regioni a statuto ordinario, il Comitato regionale di controllo (CO.RE.CO) per gli atti di Province e Comuni.

### **L'abrogazione dei controlli di legittimità**

L'abrogazione del comma 1 dell'art 125, elimina dalla Costituzione la norma base per la legittimazione dei controlli statali sugli atti amministrativi regionali. Tale articolo disponeva, infatti i controlli di legittimità e autorizzava, quelli di merito: «Il controllo di legittimità sugli atti amministrativi della regione è esercitato in forma decentrata da un organo dello Stato, nei modi e nei limiti stabiliti dalle leggi della Repubblica. La legge può, in determinati casi, ammettere il controllo di merito al solo effetto di promuovere, con richiesta motivata, il riesame della deliberazione da parte del Consiglio regionale». La soppressione di tale disposizione può essere considerata la fase terminale del processo teso a ridurre l'area dei controlli, iniziato a livello di legislazione ordinaria con il Dlgs 40/1993 e poi con l'art. 17 della L. 127/1997.

Peraltro si è posto il problema se è da considerarsi abrogato o meno il sistema dei controlli sugli enti locali, e, specificamente, se il controllo di legittimità del Coreco (Comitato Regionale di Controllo) sugli atti degli enti locali debba considerarsi automaticamente abolito per effetto della suddetta abrogazione (legge costituzionale 3/2001).

Il venir meno nell'ordinamento della norma di cui all'articolo 130 della Costituzione, che costituiva la fonte di rango costituzionale della previsione del controllo di legittimità sugli atti delle province, dei Comuni e degli altri enti locali, non determina l'implicito e automatico svuotamento dei contenuti della legge ordinaria che tale controllo prevede e disciplina.

In altri termini, «il controllo di legittimità del Coreco sugli atti degli enti locali, pur potendo essere ora considerato virtualmente incostituzionale, non tanto perché in contrasto con la Costituzione, ma perché mancante della necessaria norma di riferimento costituzionale (illegittimità costituzionale non “contra legem” ma “praeter legem”), potrà ritenersi abolito solo per effetto della eventuale dichiarazione di illegittimità costituzionale da parte della Corte Costituzionale delle disposizioni del TUEL 267/2000 da cui è ~~provvisoria~~ non può essere ritenuta convincente la tesi che richiede una espressa abrogazione delle disposizioni di legge (statale o regionale) perché i controlli sugli atti possano essere considerati cancellati dall'ordinamento.

Di fatto ci si trova già in presenza di un fenomeno di abrogazione implicita, senza, quindi, dover attendere né abrogazioni espresse, né implicite, né pronunce di annullamento della Corte costituzionale per illegittimità costituzionale.

#### **L'annullamento straordinario**

A diversa conclusione, rispetto alla intervenuta abrogazione dei controlli sugli atti fatti dal CO.RE.CO., sembra doversi giungere con riferimento all'istituto dell'annullamento straordinario, previsto ora dall'art. 138 del Testo unico enti locali 267/2000.

In base a tale disposizione, «il Governo, mediante Decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro dell'Interno, ha facoltà in qualunque tempo di annullare, d'ufficio o su denuncia, sentito il Consiglio di Stato, gli atti degli enti locali viziati da illegittimità».

La disposizione consente quindi una forma di controllo repressivo sugli atti degli enti locali.

### **ORDINAMENTO DELLO STATO**

**Presidente della Repubblica**  
*(articoli 59, 62, 74, 79, 83-91, 126 della Costituzione)*

Potere neutro apolitico e imparziale che esercita funzioni di garanzia e di controllo sugli organi di indirizzo politico. Quale Garante esercita specifiche competenze previste dalla Costituzione al di sopra dei tre poteri dello Stato: legislativo, esecutivo, giudiziario, con il fine di equilibrare il sistema senza svolgere funzioni attive di governo e di indirizzo politico. Come rappresentante dell'unità nazionale: nomina 5 senatori a vita; rappresenta la Nazione; gode del potere di esternazione (messaggi formali alle Camere); può concedere la grazia.

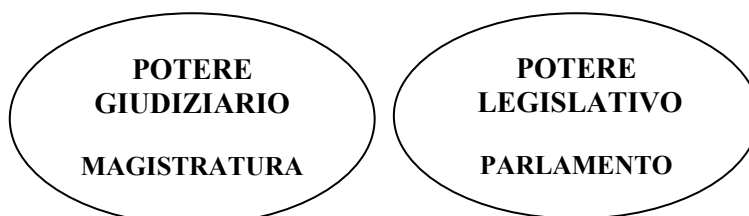
**Corte costituzionale**  
*(articoli 134-137 della Costituzione e  
legge 11 marzo 1953 n.87)*

E' composta da 15 giudici nominati per 1/3 dal Parlamento in seduta comune, per 1/3 dal Presidente della Repubblica e per 1/3 dalle Magistrature (ordinarie, amministrative, contabili).  
Ha funzioni di controllo e di garanzia. Svolge in forma giurisdizionale i seguenti compiti: controllo di costituzionalità delle leggi e degli atti aventi forza di legge; risoluzione sui conflitti di attribuzione tra i poteri dello Stato, fra lo Stato e le Regioni e fra Regioni; giudizio di ammissibilità delle richieste di referendum abrogativo; giudizio sulle accuse per alto tradimento contro il Presidente della Repubblica.



Organo costituzionale (articolo 92 e successivi Costituzione) composto da più organi con competenze autonome quali il consiglio dei Ministri, i Ministri, il Presidente del Consiglio. Esprime la volontà delle forze politiche di maggioranza che lo sostengono con la

fiducia (votazione) per cui, a differenza del Parlamento, non sono presenti a nessun titolo le “minoranze”. Ha funzioni: politiche per la direzione politica del Paese nell’ambito dell’indirizzo della maggioranza parlamentare; legislative perché può emanare norme giuridiche con atti aventi forza di legge ex articoli 78 e 77 della Costituzione (decreti legge e decreti legislativi); esecutive e di controllo sull’attività di tutti gli organi amministrativi.



Organo costituzionale (art.101-110 Costituzione)  
E' il complesso degli organi civili, penali e amministrativi che, nel loro insieme, costituiscono il potere Giudiziario, titolare della funzione giurisdizionale autonomo e indipendente.

Organo costituzionale (artt.55-70 Cost.) formato da due organi interni principali operanti su piano di piena parità giuridica: Camera dei Deputati formata da 630 deputati e Senato della Repubblica con 315 senatori.

#### **ORGANI AUSILIARI**

##### **Consiglio Nazionale dell'economia e del Lavoro (C.N.E.L.)**

Organo di consulenza delle Camere e del Governo in materia economia e sociale. Il CNEL ha iniziativa legislativa e può contribuire all'elaborazione della legislazione economica e sociale secondo i principi e nei limiti stabiliti dalla legge.

##### **Consiglio di Stato**

Organo sia consultivo sia di giustizia amministrativa regolato dalla Costituzione che lo qualifica “organo di consulenza giuridico-amministrativa e di tutela della giustizia nell’amministrazione”. Si divide in sei sezioni: le prime tre hanno funzione consultiva, cioè quella di dare pareri alle pubbliche amministrazioni; le altre tre hanno funzione giurisdizionale, cioè quella di risolvere i contrasti che possono sorgere tra i privati e la pubblica amministrazione e tra lo Stato e gli altri enti pubblici.

### **Corte dei Conti**

Massimo organo di controllo del nostro ordinamento giuridico. Esercita il controllo preventivo di legittimità sugli atti del governo e anche quello successivo sulla gestione del bilancio dello Stato. Ha duplice competenza giurisdizionale: da un lato riguarda tutta la materia delle pensioni dello Stato, dall’altro riguarda la responsabilità di tutti coloro che hanno, in ogni modo, maneggio di pubblico denaro; riguarda, inoltre, la responsabilità dei pubblici dipendenti per danni da essi arrecati alla pubblica amministrazione.

### **Avvocatura dello Stato**

E’ organo con il compito di difendere e rappresentare in giudizio lo Stato e gli enti pubblici. Rilascia pareri sui giudizi promossi dalle Amministrazioni, sui progetti di legge e regolamenti.

## **RAMI DEL DIRITTO**

Diritto pubblico: viene suddiviso in diritto pubblico interno e diritto internazionale. Diritto pubblico interno: ha per oggetto il diritto dello Stato nel proprio ambito. Diritto internazionale: considera i rapporti fra Stati diversi, visti nello sfondo di un ordinamento più generale che è appunto l’ordinamento che è espressione della comunità degli Stati.

Diritto comunitario: descrive i rapporti fra gli Stati membri della Comunità europea. Tale diritto si ritiene autonomo rispetto a quello internazionale per il fatto che la Comunità europea è una comunità «sovranazionale» e non «internazionale».

Diritto costituzionale: è il diritto che contiene i principi fondamentali su cui poggia lo Stato e quei principi, altrettanto fondamentali, che regolano i rapporti fra lo Stato e i soggetti privati, presi sia come singoli che come gruppi.

Diritto amministrativo: concerne l'organizzazione, i mezzi e le forme delle attività della pubblica amministrazione, nonché i rapporti la pubblica amministrazione con i privati.

Diritto finanziario comprende le norme regolanti la raccolta, la gestione e l'erogazione dei mezzi economici necessari agli enti pubblici. Esso si distingue dal diritto tributario, che regola i rapporti fra privati ed enti pubblici in relazione all'imposizione ed alla riscossione dei tributi.

Diritto penale comprende il complesso delle norme di comportamento, rivolte a tutti, cittadini e non cittadini, che sono state ritenute talmente essenziali per la vita della comunità da richiedere, in caso di violazione, la sanzione speciale della «pena» (di cui le più gravi sono quelle «detentive»), che può anche ~~essere~~ Diritto processuale sanzionatorio del diritto pubblico che contiene le norme di organizzazione e di funzionamento dell'amministrazione della giustizia e attiene a tutto il diritto «sostanziale»: dal diritto processuale civile, quello penale a quello del lavoro a quello contabile e tributario.

Diritto fallimentare disciplina i procedimenti concorsuali a carico degli imprenditori commerciali.

Diritto ecclesiastico (diverso dal «diritto canonico», che è il diritto interno della Chiesa cattolica e che vige solo nell'ambito di questa). Il diritto ecclesiastico disciplina i rapporti fra lo Stato e le Chiese, sia quella cattolica sia le acattoliche.

Diritto privato disciplina principalmente i rapporti fra privati, e si distingue tradizionalmente nelle due grandi branche, unificate nel codice civile del 1942, ma rimaste concettualmente separate: diritto civile e diritto commerciale del quale poi fa parte lo speciale ramo del diritto industriale.

### **FONTI DEL DIRITTO**

Nel nostro ordinamento le «fonti del diritto» furono per la prima volta elencate sistematicamente nelle c.d. «preleggi», cioè nelle

«disposizioni sulla legge in generale» che aprono il codice civile approvato nel 1942 (articoli da 1 a 9).

### **Gerarchia delle fonti e competenze**

Due sono i criteri che vengono solitamente seguiti: quello della **gerarchia** tra le norme poste dalle diverse fonti e quello della **separazione tra le competenze** di diversi centri di produzione normativa. Nella gerarchia della legge vengono:

a) Al primo posto la Costituzione e le leggi costituzionali, che aggiungono o sopprimono norme costituzionali.

b) Al secondo posto vengono le leggi formali. Fra **le leggi formali**, cioè emanate dal Parlamento, alcune sono libere, nell'ambito del rispetto della Costituzione; altre sono invece vincolate nel contenuto o nel procedimento dalla Costituzione o da leggi costituzionali. Alludiamo alle leggi modificatrici dei Patti lateranensi, le quali possono essere emanate solo previo accordo tra Italia e San Sede.

c) Atti del Governo aventi forza di legge riconducibili a due categorie:

- **decreti legislativi** (detti anche leggi delegate), di cui all'art. 76 Costit. ( e art. 14 legge n.400 del 1988) adottati in base ad una legge di delegazione delle Camere;

- **decreti-legge**, di cui all'art.77 Costit. ( a art. 15 legge n.400 del 1988): adottati in casi straordinari di necessità ed urgenza e sottoposti a successiva conversione in legge da parte del Parlamento, entro 60 giorni.

d) Vengono poi, in ordine di grado **i regolamenti**, che sono emanati dal Governo o dal altre autorità amministrative (artt. 87 e 177; artt. 3 e 4 delle preleggi e art.17 legge 23 agosto 1988 n. 400).

e) **Leggi regionali.**

f) Seguono a livello locale norme che impongono ai cittadini adempimenti e prescrizioni quali lo **Statuto** e vari Regolamenti.

Vi è, invece, **concorrenza di competenza** tra fonti primarie quando la Costituzione concede una potestà legislativa (nell'ambito delle "leggi-cornice" o dei principi fondamentali statali) alle Regioni ordinarie, ossia di diritto comune (art. 117 Costituzione), e quando riconosce grado legislativo ai contratti collettivi di lavoro.

Vi è **riserva di legge**, quando la Costituzione riserva al legislatore determinate materie per conferire una competenza normativa

esclusiva al legislatore che pone le norme primarie, vietando in tal modo ogni intervento del potere normativo secondario (regolamenti governativi, ecc.) e garantendo il cittadino che solo la legge potrà porre le norme che attuino i principi costituzionali in quella materia.

#### BIBLIOGRAFIA

Il nuovo status degli amministratori locali – Fiorenzo Narducci – Ed. CEL - 2000

Testo Unico degli Enti locali – Ordinamento istituzionale – Commento agli articoli 1-87 del D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267 – Volume I – Barusso – Bassanini – Editrice Giuffrè – 2000

Regioni ed enti locali dopo la riforma costituzionale – Un federalismo imperfetto – Oberdan Forlenza – Gennaro Terracciano – Edizione 2002

Guida agli enti locali – IlSole24Ore

Manuale del consigliere comunale – Fiorenzo Narducci –

2ª Edizione – Editrice CEL – Febbraio 2003

Commenti al T.U. sull'ordinamento delle autonomie locali:

Volume 2 – Ferdinando Pinto – Stefano D'Alfonso

Volume 3 – Luciano Vandelli – Tiziano Tessaro – Salvatore Vassallo – Maggioli Editore

<p><b>ORDINAMENTO DEL COMUNE</b></p> <p><i>Organi eletti</i> (articoli da 36 a 87 del TUEL 267/2000)</p> <p><b><u>SINDACO</u></b> Capo dell'Amministrazione e rappresentante del governo a livello locale</p> <p><b><u>GIUNTA COMUNALE</u></b> Vicesindaco e Assessori. Il numero degli assessori varia a seconda della classe del Comune . Ha competenze di collaborazione con il Sindaco per la programmazione ma la gestione spetta ai dirigenti.</p> <p><b><u>CONSIGLIO COMUNALE</u></b> Il numero dei consiglieri varia a seconda degli abitanti del Comune. Gruppi consiliari. Maggioranza e minoranza</p> <p><b>Commissioni comunali: permanenti/obbligatorie – consultive facoltative – straordinarie</b></p>
<p><i>Apparato gestionale</i> (articoli da 88 a 111 TUEL)</p> <p><b>SEGRETARIO COMUNALE</b> Ora dipendente dalla competente Agenzia Regionale</p> <p><b>DIRIGENTI (artt.107 - 111 TUEL)</b></p> <p><b>UFFICI – PERSONALE (artt.88 96 TUEL) – (aree di competenza diverse da Comune a Comune)</b></p>

Area Amministrativa Culturale Anagrafe Stato civile	Area Contabile Tributaria Commercio	Area Tecnico Urbanistica LL.PP. Ambiente	Area Socio-assistenziale	Area Sicurezza Vigilanza
--	--	--	-----------------------------	--------------------------------

**SCHEMA BILANCIO DI PREVISIONE DEI COMUNI**

<u>ENTRATE</u>		<u>SPESE</u>	
	Avanzo di amministrazione		Disavanzo di amministrazione
<u>Titolo</u>	<u>Denominazione</u>	<u>Titolo</u>	<u>Denominazione</u>
I	Entrate tributarie ...	I	Spese correnti ...
II	Entrate per contributi e trasferimenti ...	II	Spese in conto capitale ...
III	Entrate extratributarie ...	III	Spese per rimborso di prestiti ...
IV	Entrate da alienazioni ecc. ...	IV	Servizi per conto terzi ...
V	Entrate da assunzione di prestiti ...		
VI	Entrate per servizi per conto terzi ...		