



# IL GOVERNO COMUNALE

## Brevi note per l'Amministratore locale

a cura di

**Avv. Alberto Fossati**  
Sindaco di Abbiategrasso (MI)

**Gabriele Pellegrini**  
Segretario Generale Anci Lombardia



# strategie amministrative

## **Mensile di notizie e commenti per amministratori e funzionari degli Enti locali**

Anno III - n° 7 - novembre/dicembre 2004

### **A cura di:**

«Lo-C.A.L.» associazione promossa da Anci  
Lombardia e Legautonomie  
Lombardia in collaborazione con Upel

### **Direttore Responsabile:**

Maurizio Lozza

### **Redazione:**

Luciano Barocco - Francesco Bova  
Angelo Frigerio - Mauro Guerra  
Lucio Mancini - Giovanni Origoni  
Rinaldo Redaelli - Massimo Simonetta  
Giampiera Vismara

### **Segreteria di Redazione:**

Lorenza Lozza

### **Per contattare la Redazione:**

e-mail:  
[redazione@strategieamministrative.it](mailto:redazione@strategieamministrative.it)  
tel. 339.8638312 - fax 02.877181  
posta: via Silvio Pellico n. 1  
20121 Milano

### **Edizione on-line:**

[www.strategieamministrative.it](http://www.strategieamministrative.it)

Direttore responsabile: Gabriele Pellegrini  
Redazione: Lauro Sangaletti

### **Pubblicità:**

Concessionaria esclusiva:  
Ancitel Lombardia Srl  
via Meucci, 1 - 20093 Cologno M.se  
tel. 02.26707271  
e-mail: [pubblicita@ancitel.lombardia.it](mailto:pubblicita@ancitel.lombardia.it)

### **Abbonamenti:**

La rivista si vende solo  
per abbonamento.  
Abbonamenti annuali  
Singoli: euro 40,00  
Cumulativi (minimo 10 copie):  
euro 10,00  
Modalità di sottoscrizione: presso le  
librerie specializzate, i  
e concessionarie autorizzate  
o direttamente con  
versamento su ccp n. 21142203  
intestato a Orientamenti Amministrativi,  
via S. Pellico, 1 20121 Milano

### **Editore:**

Orientamenti Amministrativi srl  
via Silvio Pellico n. 1 - 20121 Milano

### **Impaginazione e stampa:**

Il Guado srl - 20011 Corbetta (MI)  
Via P. Picasso 21/23 - Tel. 02.972111

### **Distribuzione:**

La rivista viene inviata in 30.000 copie agli  
amministratori, ai segretari e ai dirigenti degli  
Enti Locali aderenti a Anci,  
Legautonomie e Upel della Lombardia

### **Registrazione:**

Tribunale civile di Milano  
n. 114 del 18-2-2002

Associato USPI



ISSN 1720-0164

Chiuso in redazione il 29 Novembre 2004

### **In copertina:**

Comune di Vanzago (MI)

## SOMMARIO

Presentazione	5
Premessa	7
<b>Il Governo Comunale</b>	<b>9</b>
La forma di Governo comunale	9
Il principio di distinzione dei ruoli e delle competenze degli Organi di governo	11
Il principio di distinzione tra politica e amministrazione	12
Il principio di distinzione dei rapporti tra politica e società	13
<b>Ruolo e funzioni degli Organi di governo</b>	<b>17</b>
Il Sindaco	17
Il Sindaco come Capo dell'Ente	18
Il Sindaco come Ufficiale di governo	19
Il Sindaco ed il potere di ordinanza	20
Il Sindaco ed il potere di nomina e di revoca degli Assessori e dei rappresentanti comunali negli Enti	21
<b>La Giunta municipale</b>	<b>25</b>
La Giunta come Organo collegiale di collaborazione verso il Sindaco	26
La Giunta come Organo esecutivo di proposta e di impulso verso il Consiglio	27
La Giunta come Organo di attuazione della programmazione	28
La Giunta come Organo con competenze generali residuali verso Segretario e Dirigenza	29
<b>Il Consiglio comunale</b>	<b>31</b>
Il Consiglio comunale e la funzione di controllo politico-amministrativo	32
Il regolamento sul funzionamento del Consiglio comunale	33
Le Commissioni consiliari	33
Il Presidente del Consiglio comunale	34
I Consiglieri comunali delegati	36
Le prerogative dei Consiglieri	37
Il diritto di accesso dei Consiglieri comunali	38

La legittimazione processuale	41
Le dimissioni	42
<b>Lo status di Amministratore locale</b>	<b>45</b>
<b>Gli atti del Governo comunale</b>	<b>49</b>
Lo statuto	49
I regolamenti, gli atti generali, i provvedimenti amministrativi	50
Gli atti di cosiddetta "autoamministrazione"	51
<b>Appendice A</b>	<b>53</b>
<b>Appendice B</b>	<b>79</b>

## PRESENTAZIONE

*La spontaneità e la generosità con cui molte persone si mettono a disposizione dei propri cittadini, per un incarico amministrativo, non sono sempre accompagnate da una sufficiente conoscenza dei compiti, delle funzioni, dei diritti e dei doveri di un Amministratore pubblico.*

*Può accadere così che il periodo di "apprendistato" mal si concilia con la esigenza di dare risposte tempestive alle domande provenienti dalle rispettive comunità.*

*Nasce da queste considerazioni, per iniziativa di Anci Lombardia, l'idea di pubblicare su questo periodico, frutto della collaborazione tra Anci Lombardia, Lega delle Autonomie locali e Upel di Varese, una breve guida che illustri, in poche e sintetiche pagine, i compiti, le funzioni, le attribuzioni ed i relativi limiti, di un Sindaco, di un Assessore, di un Consigliere comunale.*

*Sono pagine che si consultano velocemente, ma che danno una fondamentale conoscenza di base, lasciando aperta, anzi stimolando, la possibilità ad approfondimenti ulteriori.*

*La presentazione di questa guida, che vuole quindi essere un ulteriore momento di un più vasto rapporto di servizi resi agli Amministratori locali, mi offre l'opportunità di rinnovare l'invito a partecipare attivamente alla vita dell'Associazione.*

*Essere parte di un'associazione quale è l'Anci, unita e rappresentativa, capace di esprimere posizioni condivise e non condizionate da appartenenze politiche, diventa per tutti i Comuni, piccoli, medi e grandi, una opportunità insostituibile per poter interloquire efficacemente ed "alla pari" con gli altri livelli istituzionali ed inoltre per avere una serie autorevole, efficiente e qualificata di servizi, di consulenze, di occasioni di formazione.*

*Aurelio Ferrari  
Presidente Anci Lombardia  
Sindaco di Lodi*



## PREMESSA

*Chi nello scorso mese di giugno è stato eletto Sindaco o Consigliere comunale, o nominato Assessore, ha vissuto un'intensa fase di confronto, con gli altri Candidati e con la gente, che è servita ad avere un serrato e costruttivo rapporto con la cittadinanza, i suoi problemi e le sue aspettative. Entrare a far parte del Consiglio comunale - comunque siano andate le votazioni - rappresenta per l'Eletto un indubbio riconoscimento di un carisma all'interno del proprio gruppo di riferimento e, più in generale, dell'intera collettività. Non si tratta però di un punto di arrivo, quanto piuttosto dell'inizio di un quinquennio carico di impegni e di responsabilità. Dopo la fase del comprensibile entusiasmo si tratta insomma di rimboccarsi le maniche, in pieno spirito di servizio, e di confrontarsi con la realtà e con la quotidianità. Ecco allora che questa pubblicazione vuol essere un'utile compagna di un "viaggio" nel governo comunale, che durerà fino alla prossima consultazione elettorale. Un manuale dove alcuni argomenti potranno sembrare banali, altri ostici, ma dove il comune denominatore è che rappresentano delle tappe obbligate nel circuito virtuoso di un Amministratore che vuol essere al tempo stesso motivato e capace.*

*Un manuale da leggere, ma anche da conservare e da consultare in tempi successivi, quando ci si troverà davanti a un problema o quando si renderà necessario un chiarimento su specifiche questioni. L'ottica è certamente quella di essere positivi e propositivi. L'impegno che l'Eletto si è assunto va oltre le difficoltà e deve risultare gratificante proprio per le forti motivazioni umane e sociali che ne stanno alla base. Ciò vale per chi è maggioranza come per chi siede sui banchi dell'opposizione. Nel rispetto dei ruoli deve comunque prevalere la considerazione che si tratta di costruire un quinquennio di crescita per le rispettive comunità. Giorno dopo giorno. Cercando di coinvolgere sempre più tutte le energie positive presenti sul territorio, dai giovani agli anziani passando per tutte le fasi intermedie della nostra vita. Perché ciò possa accadere dunque è bene conoscere le "regole del gioco", per ottenere il meglio e per consentire che al massimo impegno possa anche corrispondere il massimo dei risultati.*

Gabriele Pellegrini  
Segretario Generale Anci Lombardia





## IL GOVERNO COMUNALE

### La forma di Governo comunale

La forma di Governo è l'espressione che indica in quale modo è distribuito il potere tra gli Organi di governo di un Ente al fine di determinarne l'indirizzo politico.

Si può parlare di forma di Governo distinguendone le specificità e le differenze tra i vari livelli istituzionali: dello Stato, della Regione, della Città metropolitana, della Provincia, dei Comuni, vale a dire di tutti quegli Enti territoriali dotati di autonomia politica che per l'art. 114 della Costituzione costituiscono la Repubblica italiana.

Per quanto riguarda la forma di Governo comunale, derivante da un sistema elettorale varato con la legge 81 del 1993, occorre sottolineare come non sia riconducibile ad un unico modello, perché contiene elementi di presidenzialismo (elezione popolare diretta del Sindaco) e di parlamentarismo (possibilità di mozione di sfiducia verso il Sindaco da parte del Consiglio comunale, anch'esso Organo di carattere elettivo a suffragio popolare diretto), che ne determinano una forma mista, non priva di garanzie democratiche, ma anche di contraddizioni e di potenziale conflittualità.

Come detto, è prevista l'elezione popolare del Sindaco: nei Comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti per essere eletto è richiesta la maggioranza assoluta dei voti, con eventuale ricorso al ballottaggio tra i due candidati arrivati primo e secondo nel caso in cui nessun candidato al primo turno abbia raggiunto il quorum richiesto (art. 72 TU 267/00); nei Comuni con popolazione inferiore ai 15.000 abitanti è richiesta la maggioranza relativa, per cui non vi è ricorso al ballottaggio se non nell'ipotesi di parità fra i due candidati che hanno avuto maggior numero di voti (art. 71 TU 267/00).

I due Organi, Sindaco (monocratico) e Consiglio comunale (assemblea), entrambi espressione del voto popolare diretto si confrontano ed esprimono due esigenze diverse anche se non tra di loro contrapposte (art. 73 TU 267/00). L'elezione popolare del Sindaco mira infatti a rafforzare il legame tra Eletto ed elettore nella scelta dell'Organo di vertice dell'Ente ed a rafforzare i meccanismi di stabilità politica, oltre che di efficacia della azione amministrativa. L'elezione popolare del Consiglio, quindi di un Organo collegiale, tutela l'interesse della rappresentanza

politica, che si manifesta attraverso i poteri di indirizzo e di controllo sull'azione del Sindaco e della Giunta.

Sulla natura dei rapporti tra Sindaco e Consiglio influisce grandemente anche il sistema elettorale che è diverso a seconda della dimensione dei Comuni. Nei Comuni con oltre 15.000 abitanti la possibilità di attribuire il voto disgiunto al candidato Sindaco e ad una lista non ad esso collegata, unita anche alle maggiori dimensioni del Comune, stabilisce un rapporto tra Sindaco e Consiglio che si presenta in termini di distinzione più marcata dei ruoli, sebbene ciò non significhi separatezza, non solo perché vige il principio della fiducia consiliare verso il Sindaco e la Giunta, ma anche perché dall'elezione del Sindaco dipende la composizione del Consiglio comunale stesso. Infatti, il sessanta per cento dei seggi è attribuito alla lista od alle liste collegate al Sindaco eletto, proporzionalmente ai voti ottenuti da ciascuna lista e secondo il metodo D'Hont,<sup>(1)</sup> mentre il restante quaranta è distribuito, sempre in proporzione<sup>(1)</sup> ai voti ottenuti, tra le liste collegate agli altri candidati Sindaco. Nei Comuni con popolazione inferiore ai 15.000 abitanti (art. 71, TU 267/00) il voto al candidato Sindaco, che è anche capolista, è automaticamente attribuito alla lista dei candidati al Consiglio comunale. In tal caso la lista vincente ottiene anche la maggioranza dei due terzi dei seggi; il restante terzo è attribuito in misura proporzionale<sup>(1)</sup> alle altre liste. Ne consegue che, anche per le ridotte dimensioni del Comune, il rapporto che viene a crearsi tra Sindaco e Consiglio è di immedesimazione. Anche i ruoli tendono a sovrapporsi, come è testimoniato dalla possibilità di nominare Assessori che sono anche Consiglieri comunali, mentre nei Comuni maggiori vige l'incompatibilità tra queste due cariche.

<sup>(1)</sup> Il Metodo D'Hont, per la ripartizione proporzionale dei seggi, prevede che i voti validi di ciascuna lista vengano divisi con divisori crescenti (per 1, 2, 3, ...) e vengano progressivamente assegnati i consiglieri da eleggere alla lista con il quoziente più alto, fino ad esaurimento dei consiglieri da assegnare.

## Il principio di distinzione dei ruoli e delle competenze degli Organi di governo

L'ordinamento degli enti locali ha infatti stabilito il principio della distinzione dei ruoli e delle funzioni degli Organi di governo ed ha introdotto il principio della distinzione dei ruoli e delle funzioni tra gli Organi di governo e i Dirigenti e i funzionari con responsabilità apicali negli Enti privi dei Dirigenti.

Relativamente agli Organi di governo occorre dire che l'elezione popolare del Sindaco non ha comportato una sostanziale modificazione del ruolo e delle competenze dal punto di vista formale. Diversamente dal punto di vista sostanziale non c'è dubbio che la legittimazione diretta ottenuta dal corpo elettorale ne ha rafforzato di fatto il potere interno alla struttura, ma anche nei confronti del Consiglio comunale perché, se è vero che l'approvazione della mozione di sfiducia nei suoi confronti determina la decadenza dalla carica di Sindaco e lo scioglimento automatico del Consiglio, è altrettanto vero che le dimissioni del Sindaco determinano l'automatica decadenza dell'Organo assembleare.

Il rafforzamento del ruolo è dunque avvenuto nei fatti e sul piano dei comportamenti e degli effetti politici piuttosto che su quello dei poteri giuridico-formali.

Il Sindaco è il capo dell'Ente con poteri di rappresentanza e di guida politica (art. 50 TU), la Giunta è l'Organo collegiale che collabora con il Sindaco nell'attuazione del programma attraverso l'assunzione di atti di proposta al Consiglio o di esecuzione degli atti di quest'ultimo (artt. 47 - 48 TU).

Il Consiglio comunale è per eccellenza l'Organo della rappresentanza politica che si esprime, attraverso atti di indirizzo di natura generale e normativa, oltre che di controllo attraverso gli istituti di sindacato dell'attività dell'Amministrazione tipici dell'esperienza parlamentare (art. 42 TU).

## Il principio di distinzione tra politica e amministrazione

Nel testo unico, in ottemperanza al principio di distinzione, viene sancita anche la distinzione tra la responsabilità politica degli Organi di governo dell'Ente e quella più propriamente tecnico-gestionale dei Dirigenti o dei funzionari apicali, laddove l'Ente non abbia Dirigenti (art. 109, TU). Il testo unico all'art. 107 ribadisce il principio della distinzione tra politica e amministrazione implicita nel principio di imparzialità dell'art. 97 della Costituzione, già in precedenza affermato ed introdotto con la legge 142/90. In base a questo principio la potestà di indirizzo politico e di controllo sull'attuazione dell'indirizzo è tipicamente di pertinenza degli Organi di governo, mentre la potestà dell'attuazione dell'indirizzo politico e della scelta degli strumenti tecnici, finanziari e giuridici è esclusiva dei Dirigenti, che la esercitano mediante autonomi poteri di spesa, di organizzazione delle risorse umane, strumentali e di controllo.

Ai Dirigenti spetta l'attuazione di tutti i compiti, compresa l'adozione degli atti e dei provvedimenti di rilevanza esterna all'Amministrazione, quali ad esempio: l'approvazione e la stipula dei contratti, il rilascio di autorizzazioni, l'approvazione di progetti di lavori pubblici, l'emanazione di ordinanze o di provvedimenti sanzionatori (Cass. Civ., Sez., 1 aprile 2004, n. 6362). Sempre i Dirigenti sono direttamente responsabili, in via esclusiva, in relazione agli obiettivi dell'Ente, della correttezza amministrativa, della efficienza e dei risultati della gestione.

Il principio della separazione delle responsabilità può essere derogato solo per espressa previsione di legge, come è quella che consente nei Comuni sino a 5.000 abitanti, privi di qualificato personale, di affidare ai componenti dell'Organo esecutivo (Giunta municipale) la responsabilità degli uffici e dei servizi ed il potere di adottare atti anche di natura tecnico-gestionale (art. 53, c. 23, legge 388/00).

## Il principio di distinzione dei rapporti tra politica e società

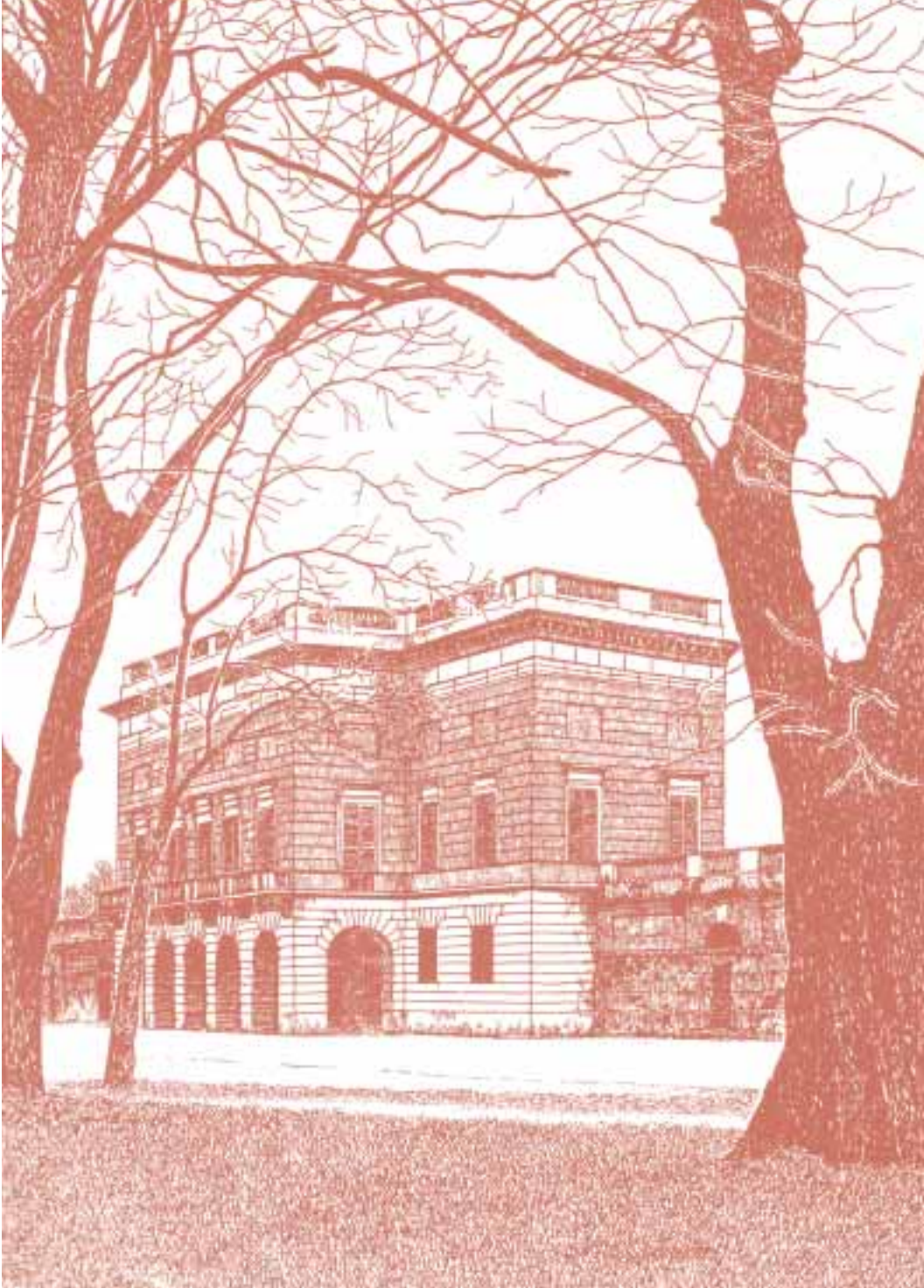
Il Governo locale, sebbene non riconducibile ad una forma definita, si presenta però come un modello "aperto" per gli ampi spazi consentiti a Comuni e Province in tema di partecipazione popolare dei singoli cittadini e delle libere forme associative.

L'art. 8 del TU dispone che i Comuni con norme disciplinate dai propri statuti valorizzino le libere forme associative quali soggetti portatori di interessi diffusi nella comunità locale e ne promuovano le attività. L'uso dei verbi "valorizzare" e "promuovere" evoca il "riconoscere le autonome locali" da parte dello Stato richiamato dall'art. 5 Cost. a sua volta collegato al riconoscere e garantire i diritti fondamentali della persona dell'art. 2 Cost. Tali asserzioni sembrano inserirsi nel filone di pensiero che spiega il fenomeno autonomista del quale si è parlato nel primo capitolo in chiave di diritto naturale. La norma parrebbe voler dire che l'Ente locale deve astenersi dal creare direttamente ed in prima persona forme associative che agiscono nell'ambito della società, ma deve tuttavia promuovere la creazione di nuovi soggetti associativi e valorizzare l'attività di quelli esistenti. In quest'ottica va dunque letto ed applicato il terzo comma dell'art. 8 TU, che riconosce all'autonomia statutaria un ampio margine di intervento nella scelta delle forme di consultazione della popolazione, che obbligatoriamente devono essere previste, allo scopo di assicurare la migliore tutela degli interessi collettivi. Nella stessa ottica si pone anche il secondo comma dell'art. 8 TU, che afferma, o meglio ribadisce, il principio fondamentale della partecipazione al procedimento amministrativo.

La partecipazione popolare rappresenta perciò l'elemento costitutivo del processo decisionale degli enti locali. La traduzione in norma di diritto positivo di questo principio comporta una profonda incidenza sul modo d'essere della decisione politica, che si democratizza ulteriormente, e sulla stessa forma di governo, caratterizzata dalla compresenza degli organi tipici (Sindaco, Giunta, Consiglio) e degli istituti di partecipazione popolare e di democrazia diretta.

La scelta amministrativa, come prodotto dell'indirizzo politico, diviene quindi il risultato di un confronto costante tra Organi

istituzionali e istituti di democrazia diretta che, in misura più o meno concertata, incidono sulle scelte e sui loro contenuti. Si può pertanto affermare che la forma di Governo dell'autonomia locale e dell'attività amministrativa ha assunto un modo di essere caratterizzato da una diluizione del potere decisionale in quanto, sostanzialmente, le decisioni sono - o meglio possono essere - il risultato di un incontro di volontà, in ossequio al principio democratico di una più ampia partecipazione, ferma restando la responsabilità formale della decisione finale messa in capo all'Organo di governo (Sindaco, Giunta, Consiglio comunale) secondo le specifiche e rispettive competenze.









## RUOLO E FUNZIONI DEGLI ORGANI DI GOVERNO

### Il Sindaco

Il Sindaco è eletto direttamente dal corpo elettorale e dura in carica, unitamente al Consiglio comunale, per cinque anni.

Se ha ricoperto due mandati consecutivamente non può essere immediatamente rieletto, salvo che uno dei due mandati precedenti abbia avuto durata inferiore a due anni, sei mesi e un giorno, per causa diversa dalle dimissioni volontarie (art. 51, cc. 2 e 3, TU).

La forma di Governo che contraddistingue i Comuni e che abbiamo visto essere caratterizzata da un intreccio di prerogative tra i due Organi fondamentali, Sindaco e Consiglio comunale, entrambi eletti a suffragio universale, trova conferma nella facoltà per il Consiglio comunale di approvare una mozione di sfiducia verso il Sindaco, il quale insieme alla Giunta cessa dalla carica se la mozione è approvata per appello nominale dalla maggioranza assoluta dei componenti il Consiglio. La mozione deve essere motivata e sottoscritta da almeno due quinti dei Consiglieri e viene messa in discussione non prima di dieci giorni e non oltre trenta giorni dalla sua presentazione. L'approvazione della mozione comporta l'automatico scioglimento del Consiglio (art. 52, TU). Analogamente a quel che prevede la Costituzione per il Governo nazionale, la cui forma è parlamentare, il voto negativo del Consiglio comunale su di una proposta del Sindaco o della Giunta non ne determina le dimissioni (art. 52, c. 1, TU). Il legame che accomuna tra loro le sorti del Sindaco, della Giunta e del Consiglio è ribadito dall'art. 53, TU, per il quale in caso di impedimento permanente, rimozione, decadenza o decesso del Sindaco, la Giunta decade e si procede allo scioglimento del Consiglio. Nella fattispecie di tali evenienze, tuttavia, entrambi gli Organi collegiali rimangono in carica sino a nuove elezioni del Consiglio e del Sindaco. Nel periodo intercorrente, le funzioni di Sindaco sono svolte dal Vicesindaco che, peraltro, già in periodo di normalità amministrativa, sostituisce il Sindaco anche nei casi di assenza o di impedimento temporaneo. Invece se il Sindaco si dimette (l'irrevocabilità delle dimissioni si produce trascorsi venti giorni dalla loro presentazione al Consiglio, art. 53, c. 3, TU), anche il Consiglio viene sciolto e le rispettive funzioni sono assolte da un Commissario nominato dal Prefetto.

Specularmente a quanto accade per il Consiglio, che decade e viene sciolto con il venir meno del Sindaco, anche quest'ultimo, assieme alla Giunta, subisce la sanzione di decadenza nel caso di scioglimento del Consiglio.

## Il Sindaco come Capo dell'Ente

In qualità di Capo dell'Ente (art. 50, TU) il Sindaco ne è responsabile e lo rappresenta; convoca e presiede la Giunta ed il Consiglio comunale, quando non è previsto il Presidente del Consiglio; sovrintende al funzionamento dei Servizi e degli Uffici e all'esecuzione degli atti.

Esercita ulteriori funzioni non di natura gestionale attribuitegli dalla legge o dallo statuto e dai regolamenti. Inoltre sovrintende all'espletamento delle funzioni statali e regionali attribuite o delegate al Comune.

Il Sindaco infatti, anche successivamente alle innovazioni apportate all'ordinamento delle autonomie locali con la legge 142/90 e dopo il nuovo sistema elettorale che ne prevede l'elezione diretta, con la legge 81/93, conserva la tradizionale duplice figura di capo dell'Amministrazione comunale e di Ufficiale di Governo e giura davanti al Consiglio comunale di osservare lealmente la Costituzione italiana (art. 50, c. 11, TU). Sulla base degli indirizzi del Consiglio comunale e di eventuali criteri regionali il Sindaco coordina e riorganizza gli orari del commercio e dei servizi pubblici.

Sempre sulla base degli indirizzi consiliari, il Sindaco nomina, designa e revoca i rappresentanti comunali presso Enti, Aziende e Istituzioni. Inoltre, nel rispetto dei criteri di legge, dello statuto e dei regolamenti comunali nomina i Responsabili degli Uffici e dei Servizi, attribuisce e designa gli incarichi dirigenziali e di collaborazione esterna. Nell'esercizio di questo potere il Sindaco gode di un ampio margine di discrezionalità, in considerazione della natura fiduciaria del rapporto, che è alla base dell'incarico (Cons. St., IV, 5163/03; TAR Campania, Na, V, 9988/04; TAR Basilicata 44/98)..

Il Sindaco, inoltre, può promuovere o può partecipare a conferenze di servizio al fine di raggiungere la conclusione di un accordo di programma per la definizione e l'attuazione di opere, o di interventi che richiedano, per la loro realizzazione,

l'azione integrata e coordinata di altri soggetti pubblici quali lo Stato, la Regione, la Provincia o altri Comuni.

L'accordo, qualora adottato con decreto del Presidente della Regione, determina le eventuali e conseguenti variazioni degli strumenti urbanistici e la sostituzione delle concessioni edilizie. Tuttavia, se l'accordo comporta variazione degli strumenti urbanistici, l'adesione del Sindaco allo stesso deve essere ratificata dal Consiglio comunale entro trenta giorni a pena di decadenza (art. 34 TU).

Infine, in caso di emergenze sanitarie o di igiene pubblica a carattere esclusivamente locale il Sindaco, quale rappresentante della comunità e tutore della salute pubblica, può adottare ordinanze contingibili ed urgenti.

## Il Sindaco come Ufficiale di governo

In quanto ufficiale di governo (art. 54 TU) il Sindaco sovrintende ad una serie di funzioni, quali: la tenuta dei registri elettorali, dell'anagrafe, dello stato civile, della leva militare e di statistica; l'emanazione di provvedimenti attribuitigli da leggi e regolamenti in materia di ordine e di sicurezza pubblica; lo svolgimento delle funzioni di legge in materia di pubblica sicurezza e di polizia giudiziaria e la vigilanza su tutto quanto possa interessare l'ordine pubblico. Per l'adempimento dei suoi compiti di ufficiale di governo il Sindaco, al fine di prevenire ed eliminare gravi pericoli che minacciano l'incolumità pubblica adotta, con atto motivato e nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico, provvedimenti contingibili ed urgenti. Il potere di emanare ordinanze contingibili ed urgenti è riconosciuto al Sindaco sia nella veste di ufficiale di governo, sia in quella di capo dell'Amministrazione per la tutela di beni fondamentali della persona come la salute e la sicurezza minacciati nell'immediato attraverso atti non riconducibili alla casistica tipica degli atti dell'ordinaria attività amministrativa. L'emanazione dell'ordinanza contingibile ed urgente è funzione propria dell'Organo sindacale, che può essere svolta in sua assenza dal Vicesindaco (TAR Puglia, Ba, III, 4178/04), ovvero delegata, previa comunicazione al Prefetto, al Presidente del Consiglio circoscrizionale, o, in mancanza, ad un Consigliere comunale nei quartieri e nelle frazioni (art. 54. c. 7, TU).

Il concreto utilizzo del potere di ordinanza è stato oggetto di controversie in ordine alla sua correttezza, soprattutto dopo che la legge ha introdotto la distinzione tra politica e amministrazione, assegnando ai funzionari la responsabilità degli atti gestionali.

## Il Sindaco e il potere di ordinanza

La necessità di provvedere con immediatezza in ordine a situazioni di natura eccezionale ed imprevedibile, cui non si potrebbe far fronte mediante strumenti ordinari, è il presupposto necessario, ma non sufficiente per l'esercizio del potere di ordinanza. Deve infatti sussistere anche una ragionevole probabilità che, rispetto alla situazione di pericolo, accada un evento dannoso nel caso l'Amministrazione non intervenga prontamente.

Questo potere si fonda, dunque, sulla necessità di dare risposte immediate a specifici e fondati motivi di pericolo immediato per l'incolumità delle persone. Esso è perciò esercitato illegittimamente se alla base dell'ordinanza sono poste generiche esigenze di sicurezza o di igiene o di tutela della salute pubblica. Ma anche quando esiste il presupposto del pericolo grave ed imminente, il potere va esercitato tenendo conto, ove esistano soggetti terzi coinvolti, siano essi pubblici o privati, dell'eventuale sacrificio imposto e va quindi adottato un provvedimento che tenga conto di un equo temperamento tra il pubblico interesse che si intende tutelare e quello privato o pubblico che ne viene sacrificato.

A conferma dei requisiti di eccezionalità che debbono informare il ricorso all'Ordinanza Sindacale ed alla luce dei presupposti di legge, il giudice amministrativo ha dichiarato illegittima l'ordinanza con la quale è stata imposta la chiusura di un esercizio commerciale perché quest'ultimo era privo della formale autorizzazione sanitaria, senza che fosse stata effettuata la benché minima verifica del pericolo per la salute pubblica (TAR Campania, Na, III, 9432/04); mentre, per contro, è stata considerata legittima quella con cui è stato modificato l'orario di un singolo esercizio commerciale che, con la sua attività rumorosa, aveva provocato una situazione di emergenza rappresentata dall'inquinamento acustico e dal disturbo della quiete

pubblica, congruamente dimostrata ed accertata attraverso i verbali della polizia (Cons. St., V, 4457/02).

Altrettanto legittimo è stato ritenuto il comportamento del Sindaco che, a seguito dei rilievi fonometrici eseguiti dall'ASL, ha ordinato all'impresa che gestisce un'autostrada di adottare ogni adeguata iniziativa per la protezione dall'inquinamento acustico della parte del territorio comunale attraversato dall'autostrada (TAR Lazio, II, 5904/02). Al contrario è illegittima l'ordinanza di demolizione di un edificio lesionato, nel caso in cui non sia stata dimostrata con idonea motivazione l'esistenza di un pericolo imminente tanto grave da legittimare l'estrema misura della demolizione, senza farsi carico di verificare l'esistenza di soluzioni alternative (Cons. Giust. Amm., sez. Giurisdizionale, 582/02).

Sempre con riguardo ai suoi presupposti, l'ordinanza è emanata non solo per rimediare ai danni che si sono già prodotti, ma anche per evitare, in base ad un calcolo di probabilità caratterizzato da un certo grado di consistenza e fondato su cognizioni tecnico-scientifiche attendibili, che determinati danni si verificino e sempre che l'ordinamento giuridico non preveda mezzi alternativi per fronteggiare la situazione. Inoltre, nulla vieta che l'ordinanza, la cui operatività è immediata, produca effetti permanenti se ciò è necessario per contrastare un pericolo di natura permanente (TAR Veneto, III, 4131/01).

## **Il Sindaco e il potere di nomina e di revoca degli Assessori e dei Rappresentanti comunali negli Enti**

Tra i poteri del Sindaco vi è la nomina e la revoca degli assessori (art. 46, TU).


La nomina e la revoca consistono in atti di cosiddetta alta amministrazione, perché sono relativi al potere specifico di un Organo di governo di scegliere il proprio collaboratore politico nella Giunta, oppure di disporre l'esonero, laddove venga meno il rapporto fiduciario in relazione al perseguimento degli indirizzi stabiliti nel programma di governo dell'Ente.

L'atto di revoca è stato oggetto di impugnative giurisprudenziali da parte degli assessori revocati, che non hanno gradito e condiviso la decisione del Sindaco. In modo particolare è stata frequentemente contestata la carenza di motivazione e la vio-

lazione delle norme sul procedimento amministrativo. L'orientamento dei giudici non è univoco, anche se la parte maggioritaria propende per la necessità della motivazione dell'atto di revoca e per l'osservanza dell'obbligo di comunicare all'interessato l'avvio del procedimento. Per questa opinione l'atto è motivato se vengono spiegate le ragioni di dissenso politico-amministrativo che determinano il venire meno del legame fiduciario con il Sindaco e da cui inevitabilmente consegue l'incompatibilità dell'Assessore a rimanere nella Giunta (TAR Puglia, Le, II, 4740/03; TAR Umbria, 820/03).

C'è però anche chi sostiene che la norma di legge è chiara e non prevede alcun obbligo di motivazione per l'atto di revoca, obbligo che invece sussiste per la comunicazione al Consiglio, che deve essere per l'appunto motivata (TAR Abruzzo, L'Aq, 805/04). Unico vincolo di legge al potere discrezionale di nomina da parte del Sindaco è quello posto dall'art. 64 c. 4 TU, che sancisce l'incompatibilità a far parte della Giunta municipale del coniuge, degli ascendenti, dei discendenti, dei parenti ed affini entro il terzo grado del Sindaco. Tale vincolo sussiste anche nel caso di nomina dei rappresentanti del Comune in altri Enti. Il potere di designazione ed anche di revoca dei rappresentanti del Comune in Enti, Aziende ed Istituzioni, da parte del Sindaco, oltre al vincolo di legge citato, è sottoposto anche ad un atto di indirizzo da parte del Consiglio comunale. La nomina o la revoca devono pertanto essere conformi agli indirizzi stabiliti dal Consiglio comunale con atto deliberativo ad hoc o ancor meglio con l'adozione di un regolamento che fissi principi e criteri permanenti ( art. 50, c. 8, TU).

Il potere di revoca è stato riconosciuto non solo quando tra l'Ente, l'Azienda, l'Istituzione ed il Comune esista un rapporto di strumentalità o di subordinazione, ma anche nei confronti degli Enti sovvenzionati o sottoposti a vigilanza da parte comunale (Cons. St. V, 5552/04). La revoca va tuttavia motivata con riguardo al fatto che il rapporto fiduciario è venuto meno per l'inosservanza degli indirizzi consiliari da parte del rappresentante (Cons. St. V, 4785/04). Va tuttavia precisato che (art. 42, TU), nei casi in cui per legge sia espressamente prevista la nomina di rappresentanti presso Enti, Aziende ed Istituzioni, da parte del Consiglio comunale, e non del Comune in quanto tale, la nomina è di competenza del Consiglio stesso.



Così come del resto è compito del Consiglio provvedere alla nomina dei propri rappresentanti negli organismi, nelle commissioni ove per legge o per statuto sia prevista la rappresentanza diretta del Consiglio comunale. Per completezza, nell'esame dei poteri attribuiti al Sindaco dalle leggi e dallo statuto comunale, segnaliamo che spesso in questi ultimi o nei regolamenti dei Consigli comunali viene prevista la facoltà per il Sindaco di delegare compiti specifici a singoli Consiglieri. Tale scelta può essere condivisa a condizione che non si attribuiscono loro anche poteri di gestione assimilabili a quelli degli Assessori e dei Dirigenti.

L'istituto della delega al Consigliere può apparire, tuttavia, da un lato come una opportunità di valorizzazione e coinvolgimento nell'azione amministrativa, con compiti specifici, di un Consiglio comunale che si sente schiacciato e sminuito dalla distinzione e ripartizione netta per legge dei ruoli degli Organi elettivi; per altro verso potrebbe interpretare il tentativo, non privo di incertezze sul piano della legittimità, di ampliare il numero e la sfera degli Amministratori eletti con competenze di carattere specifico, al fine di seguire e far fronte ai crescenti compiti attribuiti ai Comuni, a partire dalle leggi "Bassanini" fino alle recenti modifiche del Titolo V della Costituzione, con il conseguente corollario di leggi statali e regionali attuative. Questa prassi pone tuttavia problemi di principio e di legittimità che verranno ripresi anche più avanti nella trattazione relativa al Consiglio comunale ed alle sue prerogative.

UNICIPIO





## LA GIUNTA MUNICIPALE

L'Organo esecutivo del Comune è la Giunta municipale; essa opera in modo collegiale, ha funzione di collaborazione con il Sindaco ed ha competenze residuali rispetto a quelle attribuite dalle Leggi e dallo Statuto agli altri Organi di Governo (Sindaco, Consiglio comunale) o agli Organi Amministrativi (Segretario, Dirigenza).

La Giunta è nominata dal Sindaco, che la presiede ed è composta da un numero variabile di Assessori, a seconda delle dimensioni demografiche del Comune e delle norme statutarie<sup>(2)</sup>.

Gli Assessori nei Comuni con oltre 15.000 abitanti non possono essere anche Consiglieri comunali in coerenza con il principio della distinzione dei ruoli tra gli Organi di governo. Nei Comuni minori tuttavia il principio subisce una deroga, perché gli Assessori possono essere anche Consiglieri comunali e quindi sommare la figura del controllore e del controllato.

La ragione di questa differente previsione risiede essenzialmente nella storica diversa considerazione della complessità esistente tra Comuni di maggiore o minore dimensione demografica, con il limite dei 15.000 abitanti, che il Parlamento ha voluto confermare anche nel sistema elettorale varato con la legge 81/93. L'effetto voluto, nei Comuni minori, è di creare un rapporto di stretta immedesimazione tra Sindaco e lista ad esso collegata, della quale egli è peraltro parte, di modo che la Giunta risulta essere proiezione diretta della maggioranza che ha eletto il Sindaco e che è perfettamente coincidente con quella che ha votato la lista vincente. In questo caso in sostanza viene meno il dualismo Sindaco-Consiglio comunale, che caratterizza invece, come più volte ricordato, il sistema elettorale dei Comuni maggiori.

<sup>(2)</sup> Per la variabilità della composizione della Giunta nelle varie ipotesi di dimensione del Comune e di previsione statutaria vedi tabella allegata in appendice.

## La Giunta come Organo collegiale di collaborazione verso il Sindaco

La Giunta è l'Organo che collabora con il Sindaco nell'attuazione degli indirizzi del suo programma e nell'esecuzione degli atti generali e normativi approvati dal Consiglio comunale mediante l'adozione di deliberazioni collegiali (art. 48, c. 1, TU).

L'organizzazione dei lavori della Giunta è di norma affidata ad un regolamento interno, ovvero a disposizioni direttamente previste nello statuto comunale. La competenza della Giunta è residuale e generale, perché essa compie tutti gli atti che non siano attribuiti dalla legge o dallo statuto al Consiglio, al Sindaco, agli Organi del decentramento, ai Dirigenti, al Segretario comunale.

Quindi le sono sottratte le competenze strettamente gestionali e di amministrazione attiva, che non siano attuazione di provvedimenti generali o di regolamenti approvati dal Consiglio. La legge (art. 48, c. 3, TU) attribuisce inoltre alla Giunta il potere di adottare il regolamento sull'ordinamento degli Uffici e dei Servizi, ma sempre nel rispetto dei criteri generali stabiliti dal Consiglio.

## La Giunta come Organo esecutivo di proposta e di impulso verso il Consiglio

La Giunta svolge un ruolo centrale di primaria importanza nella attività dell'Ente, che esercita attraverso la sua capacità di proposta e di impulso nei confronti del Consiglio comunale.

Perciò, se è vero che la Giunta provvede all'attuazione degli indirizzi consiliari, lo è altrettanto il fatto che essa conserva il non irrilevante potere di proposta e di impulso, quindi essenzialmente un potere politico di grande rilevanza e che fa di quest'Organo il vero "motore" del Comune. La distinzione dei ruoli e delle competenze non è tuttavia rigida. Talvolta leggi speciali attribuiscono alla Giunta atti di amministrazione attiva di natura generale (ad esempio, la delimitazione del perimetro del centro abitato necessaria per la classificazione delle strade e per la determinazione delle relative fasce di rispetto).

In altri casi il Consiglio può, o meglio, deve approvare atti singoli nelle materie allo stesso attribuite dalla legge (art. 42, TU), ogniqualevolta si tratta di assumere una decisione o di effettuare una scelta non contemplata in atti di natura programmatica e generale. A sua volta la Giunta assume un atto tipicamente consiliare qual è la variazione di bilancio nel caso in cui vi sia urgente necessità di provvedervi. La delibera della Giunta deve però essere sottoposta a ratifica del Consiglio nei sessanta giorni successivi, a pena di decadenza (art. 42, c. 4, TU).

Il sistema di riparto delle competenze si presenta dunque ben definito in ordine alla natura degli atti: generali e di indirizzo per il Consiglio, puntuali e di esecuzione degli atti consiliari per la Giunta. Ma la distinzione non delinea un rapporto impermeabile tra i due Organi, in quanto ammette "interferenze" reciproche finalizzate a consentire all'Ente di esprimere unitarietà di indirizzo e di atti. Il meccanismo del riparto delle competenze agisce in base allo schema "atto generale - provvedimento puntuale"; in altri termini, attraverso gli atti generali di programmazione e di pianificazione il Consiglio trasferisce alla competenza della Giunta il contenuto degli atti programmatici e pianificatori e con esso anche la loro attuazione con la delibera e l'assunzione di provvedimenti puntuali.

## La Giunta come Organo di attuazione della programmazione

L'art. 42, TU, alle lett. h) e l), è in tal senso esplicito, come già ricordato: sono di competenza della Giunta tutti i provvedimenti puntuali di amministrazione attiva che non siano previsti espressamente in atti fondamentali del Consiglio o che non ne costituiscano mera esecuzione. Il principio trova la sua applicazione anche in materia urbanistica, dove gli strumenti generali (piano regolatore) e loro varianti sono di competenza consiliare (art. 42, lett. b, TU), ma la loro attuazione può essere affidata alla Giunta previa individuazione degli ambiti territoriali da parte del Consiglio (Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato 21 gennaio 1991, n. 1). Questo schema è coerentemente declinato anche nelle regole sui lavori pubblici. La legge quadro in materia di lavori pubblici (L. 109/94) prevede che la realizzazione dei singoli interventi sia preceduta da una complessa fase di programmazione triennale ed annuale, la cui approvazione spetta all'Organo consiliare (art. 42, lett. b, TU).

Tuttavia, la predisposizione dei programmi è subordinata alla elaborazione di uno studio per individuare il quadro dei bisogni e delle esigenze, al fine di identificare gli interventi necessari al loro soddisfacimento, la cui approvazione non può che essere competenza della Giunta nell'ambito del suo ruolo di proposta ed impulso dell'attività verso il Consiglio e di attuazione del programma amministrativo del Sindaco.

Questo studio è la base sulla quale le amministrazioni aggiudicatrici debbono redigere per ciascun lavoro gli studi di fattibilità necessari per l'elaborazione del programma triennale. L'art. 14 della legge-quadro sui lavori pubblici al comma secondo stabilisce infatti che il programma triennale costituisce il "... momento attuativo di studi di fattibilità e di identificazione e quantificazione dei propri bisogni ...".

Quindi lo schema procedimentale è il seguente: predisposizione di uno studio-quadro e di una serie di singoli studi di fattibilità; trasposizione degli interventi e dei relativi studi nel programma triennale, che li ordina secondo priorità (art. 14, c. 3); aggiornamento annuale del programma triennale il quale è composto dai soli interventi per i quali è stato approvato il progetto preliminare (art. 14, c. 6).

## La Giunta come Organo con competenze generali residuali verso il Segretario e la Dirigenza

In ordine alla competenza per l'approvazione degli atti, scontata quella consiliare per i programmi triennale ed annuale, la predisposizione e l'approvazione dello studio - quadro e dei singoli studi rientra nelle attribuzioni della Giunta, che ha una competenza residuale, come già ricordato, rispetto al Consiglio, oltre che un generale potere di impulso e di proposta verso quest'ultimo.

Naturalmente in questo schema, volutamente semplificato, dei rapporti fra Organi elettivi in materia di programmazione dei lavori e delle opere pubbliche, interviene anche il ruolo del Segretario Comunale e degli Organi amministrativi con la Dirigenza o, in mancanza di questa, con i Responsabili del servizio. Ad essi la legge attribuisce il compito dell'approvazione dei progetti preliminari, nel rispetto dei criteri predeterminati dagli Organi di governo nel programma triennale ed annuale, sia in ordine ai lavori da realizzare ed alla loro priorità esecutiva sia in ordine ai contenuti progettuali, attraverso lo strumento dello studio di fattibilità, che contiene le caratteristiche funzionali, tecniche e gestionali dei singoli interventi (art. 14, c. 2). Dunque, il momento della scelta politica e dell'indirizzo, propria degli Organi di governo dell'Ente, si esaurisce tutto nei programmi, triennale ed annuale e nello studio di fattibilità, mentre i consequenziali atti di mera attuazione - gestione appartengono alla sfera della competenza funzionariale, ivi compresi quelli per la scelta dei procedimenti di selezione dei progettisti nonché l'approvazione degli atti gara e le aggiudicazioni (Cons. St., V, 64/99).



## IL CONSIGLIO COMUNALE

La natura elettiva e rappresentativa della comunità locale ha indotto il legislatore a definire il ruolo e le competenze del Consiglio in termini di Organo politico per eccellenza, titolare perciò sia della potestà di indirizzo che di controllo politico-amministrativo dell'Ente. La competenza si esplica attraverso atti "fondamentali" di natura normativa: statuto e regolamenti, convenzioni e più in generale: piani, programmi, bilanci. Si tratta di atti intrinsecamente politici, perché danno concretezza all'indirizzo di governo.

Questo carattere politico della competenza risulta evidente anche da una schematica osservazione del carattere degli strumenti e dei contenuti degli atti fondamentali e che vengono attribuiti dalla legge, con particolare riferimento all'art. 42, TU al Consiglio comunale:

- con lo statuto si tratteggia l'idea di comunità, si enunciano i principi ed i valori fondanti che debbono ispirare l'azione della Amministrazione, si dispongono le regole dei rapporti tra l'autorità comunale ed i diritti dei singoli e della società civile, mediante istituti e procedimenti partecipativi si definiscono le modalità di intervento e di concorso alle scelte politico-amministrative delle associazioni e delle organizzazioni democratiche liberamente costituite ed operanti nella comunità;
- con i criteri generali in materia di ordinamento degli uffici e dei servizi si disegnano i tratti portanti dell'organizzazione burocratica comunale;
- con il bilancio si decide l'indirizzo e lo sviluppo dell'intervento comunale; ad esempio, ponendo attenzione alle risorse di parte corrente, è possibile compiere scelte attente ad una politica di sostegno sociale, economico, assistenziale, educativo, culturale, sportivo con servizi sia a domanda individuale, sia rivolti all'intera comunità o a fasce deboli di essa; oppure, con riguardo alle risorse proprie o derivanti dal ricorso al credito, è possibile operare a favore di determinati interventi per la realizzazione di nuove opere pubbliche e per la manutenzione delle esistenti, oppure ancora ricercando un equilibrio tra le due tendenze;
- con il piano regolatore generale si decide della vocazione edificatoria o meno del territorio, della sua destinazione d'uso; quindi si disegna e si plasma il rapporto ed il grado di vivibilità di una comunità con il proprio territorio e con l'ambiente;

- con la determinazione degli indirizzi per la nomina dei rappresentanti comunali negli Enti e nelle società strumentali e negli organismi sovracomunali si qualifica la presenza del Comune, privilegiando una rappresentanza politica piuttosto che tecnica;
- con la stipula di accordi e di convenzioni con altri Enti comunali o provinciali si partecipa in forma associata alla realizzazione e gestione di funzioni e servizi, ma anche si interviene per consentire la creazione di un servizio che, se affrontato dal singolo Comune, può essere non adeguatamente funzionale ed efficiente o addirittura irrealizzabile per mancanza di strutture o competenze interne. Tipico il caso del servizio di polizia locale svolto in associazione tra più Comuni o quello dello sportello unico per l'impresa ecc;
- con la decisione di creare aziende speciali e società di capitali si indirizza la politica comunale verso un'organizzazione più esterna propria di un Ente che fa fare, riservando a sé il ruolo di indirizzo e di controllo sull'attività esternalizzata, piuttosto che di un Ente che intenda mantenere una attività svolta in modo diretto.

## **Il Consiglio comunale e la funzione di controllo politico-amministrativo**

Lo statuto comunale, in base alle disposizioni di legge, (art. 42, c. 3, TU), stabilisce le modalità attraverso le quali il Consiglio partecipa alla definizione, all'adeguamento e alla verifica periodica dell'attuazione delle linee programmatiche da parte del Sindaco e degli Assessori; una modalità in tale direzione è offerta dall'esame della relazione annuale che la Giunta redige sulla propria attività e sottopone all'esame del Consiglio comunale (art. 48, c. 2, TU). Oltre all'istituto ed allo strumento delle interrogazioni, delle interpellanze e delle mozioni, di cui si tratterà più avanti, lo statuto comunale, se prevede la costituzione di Commissioni consiliari, deve altresì prevedere forme di garanzia e di partecipazione delle minoranze, attribuendo loro la presidenza delle Commissioni consiliari aventi funzioni di controllo, (art. 44, c. 1, TU); infine, penetranti forme di controllo sono costituite dalle Commissioni di indagine sull'attività della Amministrazione che il Consiglio può istituire sulla base delle previsioni statutarie (art. 44, c. 2, TU).



## Il regolamento sul funzionamento del Consiglio comunale

Il funzionamento del Consiglio è disciplinato da uno specifico regolamento, approvato a maggioranza assoluta, il cui contenuto obbligatorio, nel quadro dei principi stabiliti dallo statuto, è direttamente dettato dalla legge (art. 38, TU). In particolare il regolamento deve prevedere le modalità per la convocazione e per la presentazione e la discussione delle proposte, deve indicare il numero dei Consiglieri necessario per la validità delle sedute con un minimo irriducibile della presenza di almeno un terzo dei Consiglieri assegnati per legge escluso il Sindaco. La legge prevede che i Consigli siano dotati di autonomia funzionale e organizzativa ed il regolamento deve fissare le modalità per fornire ai Consigli servizi, attrezzature e risorse finanziarie. Nei Comuni maggiori ( sopra i 15.000 abitanti ) possono essere previste strutture per il funzionamento del Consiglio, che decide autonomamente attraverso disposizioni regolamentari sulla propria attività, sulla gestione di tutte le risorse attribuite per il proprio funzionamento e per quello dei gruppi consiliari regolarmente costituiti (art. 38, c. 3, TU).

### Le Commissioni consiliari

Il lavoro del Consiglio può essere articolato in Commissioni permanenti costituite nel proprio seno con criterio proporzionale competenti per singole materie o gruppi di materie in base alle previsioni dello statuto, mentre è il regolamento sul funzionamento del Consiglio a stabilirne i poteri, l'organizzazione, le forme di pubblicità dei lavori (art. 38, c. 6, TU) e sempre il regolamento stabilisce i casi per i quali le sedute consiliari e delle Commissioni non possono essere pubbliche (art. 38, c. 7, TU). Come già ricordato a proposito delle funzioni di controllo da parte del Consiglio comunale, in aggiunta alle Commissioni permanenti il Consiglio può istituire, se lo statuto lo prevede, anche Commissioni di garanzia e di controllo, la cui presidenza è obbligatoriamente affidata alle opposizioni (art. 44, c. 1, TU). Inoltre il Consiglio comunale, a maggioranza assoluta dei suoi componenti, può istituire al proprio interno Commissioni di indagine sull'attività dell'Amministrazione (art. 44, c. 2).

Il lavoro del Consiglio può dunque assumere le caratteristiche parlamentari, di un'assemblea che delibera e che organizza i suoi lavori anche per il mezzo di organismi propri specializzati come le Commissioni nelle quali sono istruite le questioni da sottoporre all'esame ed al voto dell'assemblea.

## Il Presidente del Consiglio comunale

Il Presidente del Consiglio comunale, eletto tra i Consiglieri, è Organo necessario, da prevedere e disciplinare nello statuto e nel regolamento del Consiglio comunale dei Comuni sopra i 15.000 abitanti. La sua istituzione è, invece, facoltativa nei Comuni di minore dimensione demografica (art. 39, c. 1, TU); ove non sia previsto dallo statuto, la convocazione e la presidenza del Consiglio comunale è del Sindaco (art. 39, c. 3).

La figura del Presidente del Consiglio almeno nei Comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti è funzionale ad un sistema di ripartizione delle competenze tra gli Organi di governo fondato sulla distinzione e sulla separazione dei ruoli. Nei Comuni inferiori ai 15.000 abitanti il sistema, come più volte ricordato, privilegia invece un rapporto di immedesimazione tra esecutivo e assemblea con la possibilità di nominare Assessori che sono anche Consiglieri e con il Sindaco che presiede, salvo diversa previsione statutaria, il Consiglio comunale.

Spettano al Presidente i poteri di convocazione e direzione dei lavori e l'obbligo di assicurare un'adeguata e preventiva informazione ai gruppi consiliari ed ai singoli Consiglieri sulle questioni sottoposte al Consiglio (art. 39, cc. 2 e 4). Se lo statuto non dispone diversamente, le funzioni vicarie del Presidente sono esercitate dal Consigliere anziano individuato secondo le modalità stabilite dall'art. 40 del TU (è Consigliere anziano colui che ha ottenuto la maggior cifra individuale di elezione<sup>(3)</sup>).

Lo statuto può tuttavia prevedere la costituzione di un ufficio di presidenza per coadiuvare il Presidente e per l'esercizio delle funzioni vicarie.

<sup>(3)</sup> La cifra individuale di elezione di ciascun consigliere è data dalla somma dei voti di preferenza ottenuti personalmente e dei voti ottenuti dalla lista di appartenenza.

Al pari degli altri Consiglieri anche il Presidente del Consiglio può essere delegato dal Sindaco per la cura di affari particolari, purché non gli si attribuiscono anche poteri di gestione assimilabili a quelli degli Assessori e dei Dirigenti (Guida agli enti locali, 13 settembre 2003, n. 35, Viminale Risponde).

Il ruolo del Presidente è essenzialmente di garanzia per assicurare il corretto svolgimento dei lavori consiliari e delle prerogative dei Consiglieri. Se viene meno ai suoi doveri di garanzia può essere surrogato dal Prefetto nel caso abbia omissso di convocare il Consiglio e vi sia obbligato per la richiesta di almeno un quinto dei Consiglieri (art. 39, cc. 2 e 5, TU).

Stante questa particolare funzione di garanzia, che si sostanzia nell'assicurare il corretto equilibrio tra i diritti della maggioranza, ispirato da un lato all'attuazione del programma di governo del Sindaco e della minoranza, volto dall'altro a rappresentare e svolgere il ruolo di opposizione, la revoca del Presidente può trovare giustificazione solo in relazione ad un distorto esercizio della funzione stessa, che va ad incidere sulla sua neutralità (Cons. St., V, 3187/02).

La funzione del Presidente non può e non deve essere dunque strumentale all'attuazione di un indirizzo politico, ma è rivolta ad un corretto funzionamento dell'istituzione con compiti neutrali, senza che possa incidere sulle funzioni dell'Organo la circostanza di essere stato eletto dall'assemblea consiliare all'unanimità o solo a maggioranza. Ne scaturisce il principio che la revoca del Presidente del Consiglio comunale non può che essere causata da un cattivo esercizio della funzione, che finisca per viziare la neutralità ed è esclusivamente con riguardo a questo parametro che si deve far riferimento e non al rapporto di fiducia politica (S. Molica, La revoca del Presidente del Consiglio comunale, Nuova Rassegna, 2003, n. 5, p. 508).

Per queste ragioni non è configurabile l'istituto della mozione di sfiducia del Presidente del Consiglio comunale in quanto tecnicamente incompatibile con le funzioni allo stesso attribuite (TAR Sicilia, Pa, I, 1518/02). Non esiste perciò un rapporto fiduciario di natura politica del Presidente con la maggioranza che lo ha eletto o, comunque, con la maggioranza espressa dal Consiglio ed è dunque illegittima la revoca del Presidente motivata unicamente dall'apodittica affermazione del venir meno di tale rapporto (TAR Campania, Sa, III, 234/01).

La revoca è giustificata soltanto dal venir meno della fiducia, sorretta da fatti e comportamenti, nei confronti della capacità ed imparzialità della persona che incarna l'Organo (TAR Puglia, Le, II, 437/00). Nel valutare la neutralità del Presidente il Consiglio gode di un'ampia discrezionalità di giudizio, che può essere sottoposto al vaglio di legittimità solo sotto il profilo della manifesta illogicità ed ingiustizia e dell'evidente travisamento del fatto (Cons. St. V. 3187/02, citata). Sotto l'aspetto del difetto di motivazione è stata annullata la deliberazione di revoca, basata sul ritardo delle adunanze del Consiglio, quando il ritardo era stato giustificato dalla sola necessità di consentire il raggiungimento del numero legale, finalizzato ad assicurare la produttività dell'Organo, a causa del mancato rispetto da parte dei Consiglieri dell'orario fissato (TAR Sicilia, Pa, 874/01). Nel caso di dimissioni del Presidente del Consiglio comunale, salvo che lo statuto non disponga diversamente, non sono applicabili per analogia le norme speciali sulle dimissioni dei Consiglieri le quali una volta presentate al protocollo comunale sono irrevocabili. Al contrario quelle date dal Presidente sono revocabili ovvero il Consiglio le può respingere, fermo restando che il Presidente può confermarle.

### I Consiglieri comunali delegati

Come accennato precedentemente, a proposito delle competenze del Sindaco in materia di nomine, accade spesso che negli statuti comunali sia prevista la facoltà per il Sindaco di delegare per compiti specifici singoli Consiglieri comunali.

Questa previsione pone due ordini di problemi relativamente a due principi dell'ordinamento degli enti locali. Il primo riguarda la definizione di ruoli e di competenze distinte per Giunta e Consiglio comunale. Quest'ultimo esercita il ruolo di controllore dell'attività della Giunta. Il Consigliere delegato si troverebbe in conflitto di interessi a ricoprire il ruolo di controllore e di controllato, in quanto pur non facendo parte della Giunta esercita compiti affidatigli dal Sindaco in esecuzione di indirizzi consiliari. Il secondo principio è quello della separazione delle competenze tra Organi politici e Dirigenti, che preclude ai primi di esercitare amministrazione attiva, emanando atti e provvedimenti.

Le norme statutarie che eventualmente prevedessero una delega che incida sui due principi illustrati sono certamente illegittime. E' invece rispettosa di essa e dei precetti legislativi in materia di organizzazione degli Enti locali la norma che preveda che il Sindaco possa attribuire deleghe a Consiglieri comunali per lo svolgimento di compiti connessi all'esercizio di funzioni di indirizzo e coordinamento su particolari materie o affari di propria competenza o per l'espletamento di compiti di rappresentanza, perché il contenuto della delega si esaurisce nell'affidamento di compiti di proposta, di consulenza e di rappresentanza (TAR Toscana, I, 1248/04). Dunque, come ricordato, anche in precedenza, tale scelta appare condivisibile a condizione che non si attribuiscono ai Consiglieri ed ancor meno al Presidente del Consiglio, anche poteri di gestione assimilabili a quelli degli Assessori e dei Dirigenti.

### Le prerogative dei Consiglieri

Il TU degli Enti Locali all'art. 43 riconosce ai Consiglieri il diritto di iniziativa su ogni questione sottoposta alla deliberazione del Consiglio. Detto potere si manifesta attraverso la previsione e l'utilizzo di strumenti di indirizzo e di controllo mutuati dalla esperienza parlamentare. Relativamente agli strumenti di indirizzo il Consiglio esercita la sua attività di direzione politica con la mozione, presentata da un Consigliere o da un gruppo consiliare, con il fine di promuovere una deliberazione da sottoporre alla votazione dell'assemblea; altro strumento, in genere previsto dallo statuto comunale, è la risoluzione, mediante la quale un Consigliere od un gruppo consiliare domanda al Consiglio di manifestare orientamenti o di definire indirizzi su specifici argomenti. Un ulteriore strumento di controllo e di informazione è l'interrogazione, che consiste nella semplice domanda scritta rivolta da un Consigliere o da un gruppo consiliare al Sindaco o alla Giunta per conoscere se un fatto sia vero; se alcuna informazione sia pervenuta al Sindaco o alla Giunta, o sia esatta; se il Sindaco o la Giunta intendano comunicare al Consiglio documenti o notizie o se abbiano preso o stiano per prendere alcun provvedimento su un oggetto determinato. A scelta dell'interrogante la risposta in genere è resa verbalmente nella seduta del Consiglio, o per iscritto direttamente all'interrogante.

Infine un mezzo di controllo generalmente previsto dagli ordinamenti locali è costituito dall'interpellanza, rivolta per iscritto, al Sindaco o alla Giunta circa i motivi o gli intendimenti della condotta del Sindaco o della Giunta in questioni che riguardino determinati aspetti della sua politica.

A garanzia del fatto che questo potere non sia eluso, il comma 3 dell'art. 43, TU, stabilisce che il Sindaco o l'Assessore delegato risponde, 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.

### **Il diritto di accesso dei Consiglieri comunali**

Al fine di rendere effettivo il potere di iniziativa e di controllo e consentire di svolgere al meglio il proprio mandato, il Consigliere comunale gode del diritto di ottenere dagli Uffici comunali e degli Enti e Aziende dipendenti o controllate dal Comune tutte le notizie e le informazioni in loro possesso. I Consiglieri sono tuttavia tenuti al segreto nei casi specificatamente determinati dalla legge (art. 43, c. 2, TU).

Il diritto di accesso si completa con il dovere alla piena assistenza da parte degli uffici, in quanto connesso all'espletamento del mandato elettivo; il diritto di accesso dei Consiglieri trova la sua fonte nell'art. 43 del TU degli Enti locali e non già nella disciplina della legge 241/90, che vale per l'accesso ai documenti amministrativi da parte di tutti i cittadini.

L'ambito di applicazione della norma del TU degli Enti locali è ben più ampio di quello disciplinato dalla legge 241/90. L'ampiezza deriva proprio dalle necessità di garantire al Consigliere notizie utili all'espletamento del suo mandato. Per tale ragione nella domanda il Consigliere non deve specificare le finalità della richiesta di accesso, purché l'istanza stessa sia legata alle funzioni esplicate; inoltre il Comune o l'Azienda o la società a partecipazione pubblica non possono sindacare i motivi della richiesta di accesso, perché altrimenti resterebbero arbitri di stabilire essi stessi l'estensione del controllo sul proprio operato (Cons. St., V, 5109/00). Né è consentito al regolamento comunale di introdurre limitazioni al diritto di accesso

dei Consiglieri, in virtù della particolare natura dell'interesse protetto - cioè il loro diritto al pieno espletamento del mandato - (TAR Lombardia, Bs, 580/03).

La richiesta di accesso deve essere comunque determinata e non generica e deve precisare, a pena di inammissibilità, gli atti nei confronti dei quali viene esercitato il diritto.

Sulla base di questo principio è stato ritenuto legittimo il diniego di accesso opposto ad alcuni Consiglieri di minoranza che avevano chiesto di accedere a tutti gli atti adottati successivamente ad una determinata data ed a quelli ancora da adottare, distinti solo per tipologia. La richiesta di accesso era stata giudicata inammissibile, in quanto priva della individuazione specifica dell'oggetto su cui avrebbe dovuto esercitarsi il diritto di accesso (Cons. St., V, 6293/02). In ordine agli atti sui quali è possibile esercitare il diritto, sono sorti dubbi sul registro del protocollo generale, che invece è pienamente accessibile al Consigliere, nei confronti del quale non si può opporre nessuna esigenza di tutela di riservatezza, tranne che per i casi specificamente previsti dalla legge e questo non vi rientra (TAR Lombardia, Mi, I, 1762/04).

Nell'ambito degli atti coperti da segreto, nei cui confronti non è possibile esercitare l'accesso ai documenti, rientrano gli atti redatti dai legali e dai professionisti in relazione a specifici rapporti di consulenza con l'Amministrazione; tale tipo di segreto gode di una tutela qualificata, dimostrata dalla specifica previsione degli articoli 622 del codice penale e 200 del codice di procedura penale. Non sussiste quindi il diritto di accesso agli scritti defensionali degli avvocati, siano essi del libero foro o appartenenti ad uffici legali di Enti pubblici, perché sono coperti dal segreto professionale specificamente tutelato dall'ordinamento. Più precisamente, debbono ritenersi accessibili i soli pareri resi, anche da professionisti esterni all'Amministrazione, che si inseriscono nell'ambito di un'apposita istruttoria procedimentale, in quanto il parere è oggettivamente correlato ad un procedimento amministrativo, mentre debbono ritenersi coperti da segreto i pareri resi dopo l'avvio di un procedimento contenzioso (giudiziario, arbitrale, od anche meramente amministrativo), oppure dopo l'inizio di tipiche attività precontenziose, quali la richiesta di conciliazione obbligatoria che precede il giudizio in materia di rapporto di lavoro.

E' stato perciò escluso il diritto di accesso da parte di un Consigliere nei riguardi di un parere emesso dall'Avvocatura comunale in pendenza di una lite, proprio perché il parere era in questa ipotesi rivolto a delineare la condotta processuale più conveniente per l'Amministrazione, anche nella prospettiva di un'eventuale transazione (Cons. St. V. 1893/01).

L'atto non è accessibile neppure sull'impegno del Consigliere di mantenere il segreto. Questo perché la disposizione che impone tale segretezza, nei casi specificatamente previsti dalla legge, non può essere interpretata sino al punto da consentire al Consigliere stesso d'accedere a tutti i documenti, anche segreti, dell'Ente.

In caso contrario si perverrebbe al risultato che al Consigliere sarebbe consentito un diritto d'accesso di portata oggettiva più ampia di quella riconosciuta ai cittadini ed ai titolari di posizioni giuridiche differenziate, mentre il mandato rappresentativo affidato al Consigliere, pur esprimendo il principio democratico dell'autonomia locale e della rappresentanza esponenziale della collettività, non autorizza un privilegio così marcato (Cons. St. V, 1893/01, citata).



## La legittimazione processuale

La legittimazione dei Consiglieri comunali ad agire contro l'Amministrazione dei cui Organi fanno parte, per consolidata giurisprudenza è stata riconosciuta esclusivamente quando vengano in rilievo atti incidenti in via diretta sul diritto all'ufficio, che ha per oggetto le prerogative dei Consiglieri (Cons. St., V, 358/01). Invece ogni questione relativa alla più completa partecipazione del Consigliere alla formazione della volontà dell'Organo collegiale del quale è parte deve essere necessariamente composta nella logica della dialettica interna (TAR Lombardia, Mi, II, 1672/02).

Da ultimo, per completezza informativa, si dà conto di una distinta posizione giurisprudenziale che riduce lo spazio di intervento, perché ritiene che il Consigliere sia legittimato ad agire in giudizio solo contro atti direttamente lesivi del suo diritto all'ufficio.

La lesione di tale diritto sussisterebbe unicamente con riferimento al diritto di fare parte dell'Organo (e, quindi, rinvenibile ad esempio, nelle ipotesi di decadenza o sospensione) e non anche in relazione alla partecipazione alla sua attività (TAR Piemonte, 1355/01).

## Le dimissioni

L'art. 38, ottavo comma del TU degli Enti locali, disciplina le dimissioni individuali dei Consiglieri. Esse devono essere immediatamente assunte al protocollo nell'ordine temporale di presentazione. Le dimissioni non possono essere revocate, non necessitano di presa d'atto e sono immediatamente efficaci.

Ciò comporta che l'immediata efficacia *ope legis* dell'atto delle dimissioni non consente, neanche da parte del presentatore, alcuna possibilità di differimento delle stesse a data futura rispetto a quella della presentazione; questo anche al fine di garantire l'esercizio del diritto di ufficio del Consigliere subentrante.


Difatti l'effetto immediato delle dimissioni è quello della surroga del Consigliere dimissionario, cui provvede il Consiglio entro e non oltre 10 giorni. La legge (art. 38, c. 8, TU) stabilisce invece che non si provvede alla surroga quando si debba procedere allo scioglimento del Consiglio a norma dell'art. 141, TU. L'eventualità dello scioglimento del Consiglio si determina nel caso di cessazione dalla carica per dimissioni contestuali, ovvero rese anche con atti separati purché contemporaneamente presentati al protocollo dell'Ente, della metà più uno dei membri assegnati, non computando a tal fine il Sindaco.

Per determinare l'effetto dello scioglimento le dimissioni devono essere simultanee. Sono invece irrilevanti allo scopo dello scioglimento quelle che, pur raggiungendo il numero di oltre la metà di membri, sono state presentate in giorni diversi o recano numeri di protocollo non consecutivi.

Devono, al contrario, ritenersi valide e quindi idonee a determinare l'effetto dissolutorio, le dimissioni presentate dalla maggioranza dei Consiglieri che abbiano il requisito della contestualità, attestata dalla unicità o dalla stretta sequenza numerica nella protocollazione.

E' comunque irrilevante l'assenza di autenticazione della sottoscrizione o il successivo disconoscimento dell'attualità della volontà espressa (Cons. St., V, 5157/04).

Conseguentemente è stato giudicato legittimo il provvedimento con cui il Prefetto non ha disposto lo scioglimento, nonostante le dimissioni riguardassero oltre la metà dei Consiglieri, rassegnate nello stesso giorno, ma presentate al protocollo del



Comune non insieme, bensì in orari differenti e con atti diversi e separati (Cons. St., V, 6 2382/03).

E' invece legittimo lo scioglimento, se le dimissioni sono state presentate da un solo dei Consiglieri dimissionari mediante un unico foglio, sottoscritto da tutti i Consiglieri dimissionari le cui firme, tuttavia, non risultino autenticate, nel caso in cui sussistano vari elementi che inducano a ritenere con assoluta certezza che gli autori del documento in questione siano proprio i Consiglieri che lo hanno sottoscritto (TAR Puglia, Le, I, 1574/03).



## LO STATUS DI AMMINISTRATORE LOCALE

Il Capo IV del TU con gli articoli dal 77 all' 87 disciplina lo status degli Amministratori locali.

In particolare, l'art 77 al primo comma attribuisce direttamente alla Repubblica il compito di tutelare e di rendere effettivo il diritto di ogni cittadino chiamato a ricoprire cariche pubbliche nelle amministrazioni degli Enti locali di espletare il proprio mandato, attraverso la messa a disposizione di mezzi, servizi e risorse, indennità, rimborsi spese e del tempo necessario. Limitatamente alla disciplina delle aspettative, dei permessi e delle indennità, il secondo comma dell'art. 77 TU, individua le figure degli Amministratori locali che hanno accesso a tali diritti in quelle dei Sindaci, anche metropolitani, dei Presidenti delle Province, dei Consiglieri comunali, metropolitani e provinciali, dei Presidenti dei Consigli comunali, metropolitani e provinciali, degli Assessori, dei Presidenti, Assessori e Consiglieri delle Comunità montane, dei componenti degli organismi di governo delle Unioni di Comuni e dei Consorzi fra Enti locali nonché i componenti degli Organi di decentramento.

Accanto all'individuazione degli istituti finalizzati a rendere concreta la funzione, vi è l'enunciazione di una serie di doveri e dei divieti cui debbono attendere gli Amministratori locali, il cui comportamento, nell'esercizio del mandato, deve essere improntato all'imparzialità e al principio della buona amministrazione nel pieno rispetto della distinzione tra le funzioni, competenze e responsabilità degli Organi di governo e del principio della distinzione tra Dirigenti ed Organi politici (art. 78, TU).

A presidio di questi principi è posto:

- l'obbligo di astensione dal prendere parte alla discussione ed alla votazione di delibere riguardanti interessi propri o di parenti o affini sino al quarto grado. L'obbligo non si applica ai provvedimenti normativi o di carattere generale, come i piani urbanistici, se non nel caso in cui sussista una correlazione immediata e diretta fra il contenuto della deliberazione e specifici interessi dell'Amministratore o dei parenti o degli affini sino al quarto grado;
- obbligo di astensione per i componenti delle Giunte municipali dall'esercitare attività professionale in materia di edilizia privata e pubblica nel territorio da essi amministrato;

- divieto per il Sindaco, gli Assessori, i Consiglieri di ricoprire incarichi e assumere consulenze presso Enti ed istituzioni dipendenti o comunque sottoposti al controllo ed alla vigilanza del Comune (art. 78, cc. 2, 3, 4, 5, TU).

Relativamente agli istituti che rendono possibile l'esercizio del mandato, sono previsti (artt. da 79 a 87) licenze e permessi collegati alle sedute del Consiglio, delle Commissioni e degli altri organismi comunali, nonché aspettative per tutto il periodo di espletamento del mandato. Sono previste anche forme retributive come le indennità di carica e i gettoni di presenza, oltre ai rimborsi spese, alle indennità di missione e di partecipazione alle attività delle associazioni rappresentative degli Enti locali. È altresì previsto il pagamento degli oneri previdenziali ed assicurativi da parte degli Enti di appartenenza in favore di Sindaci e Assessori di Comuni con popolazione superiore a 10.000 abitanti.







## GLI ATTI DEL GOVERNO COMUNALE

Il secondo comma dell'art. 114 della Costituzione afferma che i Comuni sono Enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione.

L'autonomia cui fa riferimento la Costituzione è sia politica, in quanto il Comune è la forma politica che governa la comunità locale in conformità al principio dell'art. 5 della Costituzione stessa: "La Repubblica, una ed indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali ...", sia normativa ed ha per atto centrale lo statuto.

Il Comune è perciò un Ente pubblico dotato di autonomia politica che esercita mediante emanazione di atti amministrativi e regolamentari (artt. 6 e 7, TU), nell'ambito delle proprie competenze finalizzate alla cura degli interessi e dello sviluppo della sua comunità (art. 3, c. 2, TU).

In proposito il TU (art. 3, c. 4) afferma che il Comune ha autonomia statutaria, normativa, organizzativa e amministrativa, nonché autonomia impositiva e finanziaria nell'ambito del proprio statuto, dei regolamenti e delle leggi di coordinamento della finanza pubblica.

### Lo statuto

Nell'ordinamento degli Enti locali l'autonomia normativa si esplicita in primo luogo con lo statuto, che "nell'ambito dei principi fissati dalla legge" (art. 6, c. 2, TU) stabilisce le norme fondamentali per l'organizzazione dell'Ente stesso, determina le attribuzioni degli Organi, l'ordinamento degli Uffici e dei Servizi pubblici, le forme della collaborazione fra Comuni e Province, le forme della partecipazione popolare, del decentramento, dello accesso dei cittadini alle informazioni ed ai procedimenti amministrativi. In tutte queste materie la competenza dello statuto a porre norme è piena, salvo il limite dei principi fissati dalla legge (ad esempio, la distinzione tra le competenze degli Organi di governo e dei Dirigenti). Dal punto di vista giuridico lo statuto è un atto normativo recante essenzialmente norme di principio da attuare con successivi regolamenti e singoli provvedimenti.

Nella gerarchia delle fonti perciò esso ha natura secondaria rispetto alle norme primarie della legge e degli atti aventi forza di legge.

Tuttavia esso è per Costituzione atto necessario (art. 114 Cost.) collocabile rispetto ai regolamenti in una posizione differenziata sia in ragione dei suoi contenuti sia per la particolare procedura richiesta per la sua approvazione, che lo rende "resistente" alle modifiche che si volessero apportare con semplici regolamenti. Infatti, l'art. 6, c. 4, TU, stabilisce che gli statuti sono deliberati dai rispettivi Consigli con voto favorevole dei due terzi dei Consiglieri assegnati.

Nel caso questa maggioranza non fosse raggiunta, la votazione è ripetuta in successive sedute da tenersi entro trenta giorni e lo statuto è approvato se ottiene per due volte il voto favorevole della maggioranza assoluta dei Consiglieri assegnati. La stessa procedura è richiesta per le modifiche statutarie.

La ragione del procedimento aggravato risiede nella particolare natura dello statuto che è l'atto con il quale sia la Costituzione che la legge hanno voluto valorizzare il principio autonomistico. Lo statuto è dunque espressivo delle caratteristiche di una comunità locale.

## Regolamenti, atti generali e provvedimenti amministrativi

In posizione subordinata alla legge e allo statuto sono i regolamenti; il TU all'art. 7 afferma che: "Nel rispetto dei principi fissati dalla legge e dallo statuto" il Comune adotta "regolamenti nelle materie di propria competenza ed in particolare per l'organizzazione e il funzionamento delle istituzioni e degli organismi di partecipazione, per il funzionamento degli Organi e degli Uffici e per l'esercizio delle funzioni".

I regolamenti sono approvati dal Consiglio comunale e sono atti che pongono norme generali e astratte, vale a dire atti che non sono destinati a provvedere per un caso concreto e per destinatari determinati o determinabili (ad esempio, il regolamento edilizio può disporre norme sull'edificazione che si applicano indistintamente a tutti fabbricati di un Comune), le sue norme sono destinate a valere a tempo indeterminato fino a quando non vengono abrogate. Al contrario gli atti generali si rivolgono a destinatari non determinabili a priori, ma determinabili a posteriori, in sede di sua attuazione (bando di gara per un concorso, un appalto, programma di lavori pubblici, piano regolatore, piano dei servizi sociali).

Provvedimento amministrativo è qualsiasi manifestazione di volontà avente rilevanza esterna posta in essere da una Autorità amministrativa nell'esercizio di una funzione amministrativa cioè di un potere di natura pubblicistica per un caso concreto e per destinatari determinati e determinabili (P. Virga, Atti e ricorsi, Milano, 1992, p. 3). Non sono atti amministrativi quelli emanati da autorità non amministrative (ad esempio, autorità giurisdizionali), agli atti di diritto privato di un'autorità amministrativa (ad esempio un contratto di locazione), i regolamenti. Sono invece atti amministrativi gli atti generali, cui si è fatto poc'anzi cenno e i provvedimenti amministrativi finalizzati ad incidere su singoli situazioni soggettive concrete e puntuali con forza innovativa.

### La cosiddetta "autoamministrazione"

Da oltre un decennio sono entrati a far parte del nostro ordinamento istituti finalizzati a semplificare l'attività dell'Amministrazione, anche attraverso forme di liberalizzazione ed atti di natura privata che sostituiscono l'atto amministrativo.

Si parla perciò di "autoamministrazione" per sintetizzare l'attività del privato che compie atti non amministrativi diretti ad esercitare facoltà che di norma sono soggette al preventivo rilascio di un'autorizzazione, di un permesso o di una licenza. Tale atto sostitutivo è stato principalmente individuato dall'art. 19 della legge 241/90 nella denuncia di inizio di attività, che è dunque atto di portata generale, presentata dall'interessato in tutti i casi in cui l'esercizio di un'attività privata sia subordinato ad provvedimento autorizzatorio o ad un atto di assenso comunque denominato, il cui rilascio dipenda esclusivamente dall'accertamento dei presupposti e dei requisiti di legge, senza valutazione di ordine discrezionale.

Nell'attività comunale la denuncia di inizio di attività è ormai consolidata, specialmente dopo che la legislazione successiva alla legge 241/90 ne ha esteso l'applicazione anche agli interventi edilizi che, ricorrendo particolari condizioni, possono essere eseguiti a seguito della sua presentazione invece che in seguito al rilascio del provvedimento autorizzatorio (permesso di costruire).



## APPENDICE A

### Stralcio degli articoli del Testo Unico Dlgs. 267/00 citati.

#### Articolo 2. Ambito di applicazione

1. Ai fini del presente testo unico si intendono per enti locali i comuni, le province, le città metropolitane, le comunità montane, le comunità isolate e le unioni di comuni.
2. Le norme sugli enti locali previste dal presente testo unico si applicano, altresì, salvo diverse disposizioni, ai consorzi cui partecipano enti locali, con esclusione di quelli che gestiscono attività aventi rilevanza economica ed imprenditoriale e, ove previsto dallo statuto, dei consorzi per la gestione dei servizi sociali.

#### Articolo 3. Autonomia dei comuni e delle province

1. Le comunità locali, ordinate in comuni e province, sono autonome.
2. Il comune è l'ente locale che rappresenta la propria comunità, ne cura gli interessi e ne promuove lo sviluppo.
3. La provincia, ente locale intermedio tra comune e Regione, rappresenta la propria comunità, ne cura gli interessi, ne promuove e ne coordina lo sviluppo.
4. I comuni e le province hanno autonomia statutaria, normativa, organizzativa e amministrativa, nonché autonomia impositiva e finanziaria nell'ambito dei propri statuti e regolamenti e delle leggi di coordinamento della finanza pubblica.
5. I comuni e le province sono titolari di funzioni proprie e di quelle conferite loro con legge dello Stato e della Regione, secondo il principio di sussidiarietà. I comuni e le province svolgono le loro funzioni anche attraverso le attività che possono essere adeguatamente esercitate dalla autonoma iniziativa dei cittadini e delle loro formazioni sociali.

#### Articolo 4. Sistema regionale delle autonomie locali

1. Ai sensi dell'articolo 117, primo e secondo comma, e dell'articolo 118, primo comma, della Costituzione, le regioni, ferme restando le funzioni che attengono ad esigenze di carattere unitario nei rispettivi territori, organizzano l'esercizio delle funzioni amministrative a livello locale attraverso i comuni e le province.
2. Ai fini di cui al comma 1, le leggi regionali si conformano ai principi stabiliti dal presente testo unico in ordine alle funzioni del comune e della provincia, identificando nelle materie e nei casi previsti dall'articolo 117 della Costituzione, gli interessi comunali e provinciali in rapporto alle caratteristiche della popolazione e del territorio.
3. La generalità dei compiti e delle funzioni amministrative è attribuita ai comuni, alle province e alle comunità montane, in base ai principi di cui all'articolo 4, comma 3, della L. 15 marzo 1997, n. 59, secondo le loro dimensioni territoriali, associative ed organizzative, con esclusione delle sole funzioni che richiedono l'unitario esercizio a livello regionale.
4. La legge regionale indica i principi della cooperazione dei comuni e delle province tra loro e con la Regione, al fine di realizzare un efficiente sistema delle autonomie locali al servizio dello sviluppo economico, sociale e civile.

5. Le regioni, nell'ambito della propria autonomia legislativa, prevedono strumenti e procedure di raccordo e concertazione, anche permanenti, che diano luogo a forme di cooperazione strutturali e funzionali, al fine di consentire la collaborazione e l'azione coordinata fra regioni ed enti locali nell'ambito delle rispettive competenze.

#### Articolo 6. Statuti comunali e provinciali

1. I comuni e le province adottano il proprio statuto.
2. Lo statuto, nell'ambito dei principi fissati dal presente testo unico, stabilisce le norme fondamentali dell'organizzazione dell'ente e, in particolare, specifica le attribuzioni degli organi e le forme di garanzia e di partecipazione delle minoranze, i modi di esercizio della rappresentanza legale dell'ente, anche in giudizio. Lo statuto stabilisce, altresì, i criteri generali in materia di organizzazione dell'ente, le forme di collaborazione fra comuni e province, della partecipazione popolare, del decentramento, dell'accesso dei cittadini alle informazioni e ai procedimenti amministrativi, lo stemma e il gonfalone e quanto ulteriormente previsto dal presente testo unico.
3. Gli statuti comunali e provinciali stabiliscono norme per assicurare condizioni di pari opportunità tra uomo e donna ai sensi della legge 10 aprile 1991, n. 125, e per promuovere la presenza di entrambi i sessi nelle giunte e negli organi collegiali del comune e della provincia, nonché degli enti, aziende ed istituzioni da essi dipendenti.
4. Gli statuti sono deliberati dai rispettivi consigli con il voto favorevole dei due terzi dei consiglieri assegnati. Qualora tale maggioranza non venga raggiunta, la votazione è ripetuta in successive sedute da tenersi entro trenta giorni e lo statuto è approvato se ottiene per due volte il voto favorevole della maggioranza assoluta dei consiglieri assegnati. Le disposizioni di cui al presente comma si applicano anche alle modifiche statutarie.
5. Dopo l'espletamento del controllo da parte del competente organo regionale, lo statuto è pubblicato nel bollettino ufficiale della Regione, affisso all'albo pretorio dell'ente per trenta giorni consecutivi ed inviato al Ministero dell'interno per essere inserito nella raccolta ufficiale degli statuti. Lo statuto entra in vigore decorsi trenta giorni dalla sua affissione all'albo pretorio dell'ente.
6. L'ufficio del Ministero dell'interno, istituito per la raccolta e la conservazione degli statuti comunali e provinciali, cura anche adeguate forme di pubblicità degli statuti stessi.

#### Articolo 7. Regolamenti

1. Nel rispetto dei principi fissati dalla legge e dello statuto, il comune e la provincia adottano regolamenti nelle materie di propria competenza ed in particolare per l'organizzazione e il funzionamento delle istituzioni e degli organismi di partecipazione, per il funzionamento degli organi e degli uffici e per l'esercizio delle funzioni.

### Articolo 8. Partecipazione popolare

1. I comuni, anche su base di quartiere o di frazione, valorizzano le libere forme associative e promuovono organismi di partecipazione popolare all'amministrazione locale. I rapporti di tali forme associative sono disciplinati dallo statuto.
2. Nel procedimento relativo all'adozione di atti che incidono su situazioni giuridiche soggettive devono essere previste forme di partecipazione degli interessati secondo le modalità stabilite dallo statuto, nell'osservanza dei principi stabiliti dalla legge 7 agosto 1990, n. 241.
3. Nello statuto devono essere previste forme di consultazione della popolazione nonché procedure per l'ammissione di istanze, petizioni e proposte di cittadini singoli o associati dirette a promuovere interventi per la migliore tutela di interessi collettivi e devono essere, altresì, determinate le garanzie per il loro tempestivo esame. Possono essere, altresì, previsti referendum anche su richiesta di un adeguato numero di cittadini.
4. Le consultazioni e i referendum di cui al presente articolo devono riguardare materie di esclusiva competenza locale e non possono avere luogo in coincidenza con operazioni elettorali provinciali, comunali e circoscrizionali.
5. Lo statuto, ispirandosi ai principi di cui alla legge 8 marzo 1994, n. 203 e al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, promuove forme di partecipazione alla vita pubblica locale dei cittadini dell'Unione europea e degli stranieri regolarmente soggiornanti.

### Articolo 34. Accordi di programma

1. Per la definizione e l'attuazione di opere, di interventi o di programmi di intervento che richiedono, per la loro completa realizzazione, l'azione integrata e coordinata di comuni, di province e regioni, di amministrazioni statali e di altri soggetti pubblici, o comunque di due o più tra i soggetti predetti, il presidente della Regione o il presidente della provincia o il sindaco, in relazione alla competenza primaria o prevalente sull'opera o sugli interventi o sui programmi di intervento, promuove la conclusione di un accordo di programma, anche su richiesta di uno o più dei soggetti interessati, per assicurare il coordinamento delle azioni e per determinarne i tempi, le modalità, il finanziamento ed ogni altro connesso adempimento.
2. L'accordo può prevedere altresì procedimenti di arbitrato, nonché interventi surrogatori di eventuali inadempienze dei soggetti partecipanti.
3. Per verificare la possibilità di concordare l'accordo di programma, il presidente della Regione o il presidente della provincia o il sindaco convoca una conferenza tra i rappresentanti di tutte le amministrazioni interessate.
4. L'accordo, consistente nel consenso unanime del presidente della Regione, del presidente della provincia, dei sindaci e delle altre amministrazioni interessate, è approvato con atto formale del presidente della Regione o del presidente della provincia o del sindaco ed è pubblicato nel bollettino ufficiale della

Regione. L'accordo, qualora adottato con decreto del presidente della Regione, produce gli effetti della intesa di cui all'articolo 81 del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616, determinando le eventuali e conseguenti variazioni degli strumenti urbanistici e sostituendo le concessioni edilizie, sempre che vi sia l'assenso del comune interessato.

5. Ove l'accordo comporti variazione degli strumenti urbanistici, l'adesione del sindaco allo stesso deve essere ratificata dal consiglio comunale entro trenta giorni a pena di decadenza.

6. Per l'approvazione di progetti di opere pubbliche comprese nei programmi dell'amministrazione e per le quali siano immediatamente utilizzabili i relativi finanziamenti si procede a norma dei precedenti commi. L'approvazione dell'accordo di programma comporta la dichiarazione di pubblica utilità, indifferibilità ed urgenza delle medesime opere; tale dichiarazione cessa di avere efficacia se le opere non hanno avuto inizio entro tre anni.

7. La vigilanza sull'esecuzione dell'accordo di programma e gli eventuali interventi sostitutivi sono svolti da un collegio presieduto dal presidente della Regione o dal presidente della provincia o dal sindaco e composto da rappresentanti degli enti locali interessati, nonché dal commissario del Governo nella Regione o dal prefetto nella provincia interessata se all'accordo partecipano amministrazioni statali o enti pubblici nazionali.

8. Allorché l'intervento o il programma di intervento comporti il concorso di due o più regioni finitime, la conclusione dell'accordo di programma è promossa dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri, a cui spetta convocare la conferenza di cui al comma 3. Il collegio di vigilanza di cui al comma 7 è in tal caso presieduto da un rappresentante della Presidenza del Consiglio dei Ministri ed è composto dai rappresentanti di tutte le regioni che hanno partecipato all'accordo. La Presidenza del Consiglio dei Ministri esercita le funzioni attribuite dal comma 7 al commissario del Governo ed al prefetto.

### Articolo 38. Consigli comunali e provinciali

1. L'elezione dei consigli comunali e provinciali, la loro durata in carica, il numero dei consiglieri e la loro posizione giuridica sono regolati dal presente testo unico.

2. Il funzionamento dei consigli, nel quadro dei principi stabiliti dallo statuto, è disciplinato dal regolamento, approvato a maggioranza assoluta, che prevede, in particolare, le modalità per la convocazione e per la presentazione e la discussione delle proposte. Il regolamento indica altresì il numero dei consiglieri necessario per la validità delle sedute, prevedendo che in ogni caso debba esservi la presenza di almeno un terzo dei consiglieri assegnati per legge all'ente, senza computare a tale fine il sindaco e il presidente della provincia.

3. I consigli sono dotati di autonomia funzionale e organizzativa. Con norme regolamentari i comuni e le province fissano le modalità per fornire ai consigli servizi, attrezzature e risorse finanziarie. Nei comuni con popolazione superio-



a 15.000 abitanti e nelle province possono essere previste strutture apposite per il funzionamento dei consigli. Con il regolamento di cui al comma 2 i consigli disciplinano la gestione di tutte le risorse attribuite per il proprio funzionamento e per quello dei gruppi consiliari regolarmente costituiti.

4. I consiglieri entrano in carica all'atto della proclamazione ovvero, in caso di surrogazione, non appena adottata dal consiglio la relativa deliberazione.

5. I consigli durano in carica sino all'elezione dei nuovi, limitandosi, dopo la pubblicazione del decreto di indizione dei comizi elettorali, ad adottare gli atti urgenti e improrogabili.

6. Quando lo statuto lo preveda, il consiglio si avvale di commissioni costituite nel proprio seno con criterio proporzionale. Il regolamento determina i poteri delle commissioni e ne disciplina l'organizzazione e le forme di pubblicità dei lavori.

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

8. Le dimissioni dalla carica di consigliere, indirizzate al rispettivo consiglio, devono essere presentate personalmente ed assunte immediatamente al protocollo dell'ente nell'ordine temporale di presentazione. Le dimissioni non presentate personalmente devono essere autenticate ed inoltrate al protocollo per il tramite di persona delegata con atto autenticato in data non anteriore a cinque giorni. Esse sono irrevocabili, non necessitano di presa d'atto e sono immediatamente efficaci. Il consiglio, entro e non oltre dieci giorni, deve procedere alla surroga dei consiglieri dimissionari, con separate deliberazioni, seguendo l'ordine di presentazione delle dimissioni quale risulta dal protocollo. Non si fa luogo alla surroga qualora, ricorrendone i presupposti, si debba procedere allo scioglimento del consiglio a norma dell'articolo 141 (33/a).

9. In occasione delle riunioni del consiglio vengono esposte all'esterno degli edifici, ove si tengono, la bandiera della Repubblica italiana e quella dell'Unione europea per il tempo in cui questi esercita le rispettive funzioni e attività. Sono fatte salve le ulteriori disposizioni emanate sulla base della legge 5 febbraio 1998, n. 22, concernente disposizioni generali sull'uso della bandiera italiana ed europea.

### Articolo 39. Presidenza dei consigli comunali e provinciali

1. I consigli provinciali e i consigli comunali dei comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti sono presieduti da un presidente eletto tra i consiglieri nella prima seduta del consiglio. Al presidente del consiglio sono attribuiti, tra gli altri, i poteri di convocazione e direzione dei lavori e delle attività 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'articolo 40. Nei comuni con popolazione sino a 15.000 abitanti lo statuto può prevedere la figura del presidente del consiglio.

2. Il presidente del consiglio comunale o provinciale è tenuto a riunire il consiglio, in un termine non superiore ai venti giorni, quando lo richiedano un quinto dei consiglieri, o il sindaco o il presidente della provincia, inserendo all'ordine del giorno le questioni richieste.
3. Nei comuni con popolazione inferiore ai 15.000 abitanti il consiglio è presieduto dal sindaco che provvede anche alla convocazione del consiglio salvo differente previsione statutaria.
4. Il presidente del consiglio comunale o provinciale assicura una adeguata e preventiva informazione ai gruppi consiliari ed ai singoli consiglieri sulle questioni sottoposte al consiglio.
5. In caso di inosservanza degli obblighi di convocazione del consiglio, previa diffida, provvede il prefetto.

#### Articolo 40. Convocazione della prima seduta del consiglio

1. La prima seduta del consiglio comunale e provinciale deve essere convocata entro il termine perentorio di dieci giorni dalla proclamazione e deve tenersi entro il termine di dieci giorni dalla convocazione.
2. 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 pre-sindaco del consiglio per la comunicazione dei componenti della Giunta e per gli ulteriori adempimenti. È consigliere anziano colui che ha ottenuto la maggior cifra individuale ai sensi dell'articolo 73 con esclusione del sindaco neo-eletto e dei candidati alla carica di sindaco, proclamati consiglieri ai sensi del comma 11 del medesimo articolo 73.
3. Qualora il consigliere anziano sia assente o rifiuti di presiedere l'assemblea, la presidenza è assunta dal consigliere che, nella graduatoria di anzianità determinata secondo i criteri di cui al comma 2, occupa il posto immediatamente successivo.
4. La prima seduta del consiglio provinciale è presieduta e convocata dal presidente della provincia sino alla elezione del presidente del consiglio.
5. Nei comuni con popolazione inferiore ai 15.000 abitanti, la prima seduta del consiglio è convocata e presieduta dal sindaco sino all'elezione del presidente del consiglio.
6. Le disposizioni di cui ai commi 2, 3, 4, 5 si applicano salvo diversa previsione regolamentare nel quadro dei principi stabiliti dallo statuto.

#### Articolo 42. Attribuzioni dei consigli

1. Il consiglio è l'organo di indirizzo e di controllo politico-amministrativo.
2. Il consiglio ha competenza limitatamente ai seguenti atti fondamentali:
  - a) statuti dell'ente e delle aziende speciali, regolamenti salva l'ipotesi di cui all'articolo 48, comma 3, criteri generali in materia di ordinamento degli uffici e dei servizi;

b) programmi, relazioni previsionali e programmatiche, 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, eventuali deroghe ad essi, pareri da rendere per dette materie;

c) convenzioni tra i comuni e quelle tra i comuni e provincia, costituzione e modificazione di forme associative;

d) istituzione, compiti e norme sul funzionamento degli organismi di decentramento e di partecipazione;

e) organizzazione dei pubblici servizi, costituzione di istituzioni e aziende speciali, concessione dei pubblici servizi, partecipazione dell'ente locale a società di capitali, affidamento di attività o servizi mediante convenzione;

f) istituzione e ordinamento dei tributi, con esclusione della determinazione delle relative aliquote; disciplina generale delle tariffe per la fruizione dei beni e dei servizi;

g) indirizzi da osservare da parte delle aziende pubbliche e degli enti dipendenti, sovvenzionati o sottoposti a vigilanza;

h) contrazione dei mutui non previsti espressamente in atti fondamentali del consiglio comunale ed emissione dei prestiti obbligazionari;

i) spese che impegnino 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;

l) 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 che, comunque, non rientrino nella ordinaria amministrazione di funzioni e servizi di competenza della Giunta, del segretario o di altri funzionari;

m) definizione degli indirizzi per la nomina e la designazione dei rappresentanti del comune presso enti, aziende ed istituzioni, nonché nomina dei rappresentanti del consiglio presso enti, aziende ed istituzioni ad esso espressamente riservata dalla legge.

3. 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 o del presidente della provincia e dei singoli assessori.

4. Le deliberazioni in ordine agli argomenti di cui al presente articolo non possono essere adottate in via d'urgenza da altri organi del comune o della provincia, salvo quelle attinenti alle variazioni di bilancio adottate dalla Giunta da sottoporre a ratifica del consiglio nei sessanta giorni successivi, a pena di decadenza.

### Articolo 43. Diritti dei consiglieri

1. I consiglieri comunali e provinciali hanno diritto di iniziativa su ogni questione sottoposta alla deliberazione del consiglio. Hanno inoltre il diritto di chiedere la convocazione del consiglio secondo le modalità dettate dall'articolo 39, comma 2, e di presentare interrogazioni e mozioni.
2. I consiglieri comunali e provinciali hanno diritto di ottenere dagli uffici, rispettivamente, del comune e della provincia, nonché dalle loro aziende ed enti dipendenti, tutte le notizie e le informazioni in loro possesso, utili all'espletamento del proprio mandato. Essi sono tenuti al segreto nei casi specificamente determinati dalla legge.
3. Il sindaco o il presidente della provincia o gli assessori da essi 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.
4. 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.

### Articolo 44. Garanzia delle minoranze e controllo consiliare

1. Lo statuto prevede 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.
2. Il consiglio comunale o provinciale, a maggioranza assoluta dei propri membri, può istituire al proprio interno commissioni di indagine sull'attività dell'amministrazione. I poteri, la composizione ed il funzionamento delle suddette commissioni sono disciplinati dallo statuto e dal regolamento consiliare.

### Articolo 46. Elezione del sindaco e del presidente della provincia Nomina della Giunta

1. Il sindaco e il presidente della provincia sono eletti dai cittadini a suffragio universale e diretto secondo le disposizioni dettate dalla legge e sono membri dei rispettivi consigli.
2. Il sindaco e il presidente della provincia nominano i componenti della Giunta, tra cui un vicesindaco e un vicepresidente, e ne danno comunicazione al consiglio nella prima seduta successiva alla elezione.
3. Entro il termine fissato dallo statuto, il sindaco o il presidente della provincia, sentita la Giunta, presenta al consiglio le linee programmatiche relative alle azioni e ai progetti da realizzare nel corso del mandato.
4. Il sindaco e il presidente della provincia possono revocare uno o più assessori, dandone motivata comunicazione al consiglio.

### Articolo 47. Composizione delle giunte

1. La Giunta comunale e la Giunta provinciale sono composte rispettivamente dal sindaco e dal presidente della provincia, che le presiedono, e da un numero di assessori, stabilito dagli statuti, che non deve essere superiore a un terzo, arrotondato aritmeticamente, del numero dei consiglieri comunali e provinciali, computando a tale fine il sindaco e il presidente della provincia, e comunque non superiore a sedici unità.

2. Gli statuti, nel rispetto di quanto stabilito dal comma 1, possono fissare il numero degli assessori ovvero il numero massimo degli stessi.

3. 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.

4. Nei comuni con popolazione inferiore a 15.000 abitanti lo statuto può prevedere la nomina ad assessore di cittadini non facenti parte del consiglio ed in possesso dei requisiti di candidabilità, eleggibilità e compatibilità alla carica di consigliere.

5. Fino all'adozione delle norme statutarie di cui al comma 1, le giunte comunali e provinciali 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; non superiore a 6 nei comuni con popolazione compresa tra 10.001 e 100.000 abitanti; 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; non superiore a 12 nei comuni con popolazione compresa tra 250.001 e 500.000 abitanti; non superiore a 14 nei comuni con popolazione compresa tra 500.001 e 1.000.000 di abitanti e non superiore a 16 nei comuni con popolazione superiore a 1.000.000 di abitanti;

b) non superiore a 6 per le province a cui sono assegnati 24 consiglieri; non superiore a 8 per le province a cui sono assegnati 30 consiglieri; non superiore a 10 per le province a cui sono assegnati 36 consiglieri; non superiore a 12 per quelle a cui sono assegnati 45 consiglieri.

### Articolo 48. Competenze delle giunte

1. La Giunta collabora con il sindaco o con il presidente della provincia nel governo del comune o della provincia ed opera attraverso deliberazioni collegiali

2. La Giunta compie tutti gli atti rientranti ai sensi dell'articolo 107, commi 1 e 2, 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.

3. È, altresì, di competenza della Giunta l'adozione dei regolamenti sull'ordinamento degli uffici e dei servizi, nel rispetto dei criteri generali stabiliti dal consiglio.

#### Articolo 50. Competenze del sindaco e del presidente della provincia

1. Il sindaco e il presidente della provincia sono gli organi responsabili dell'amministrazione del comune e della provincia.
2. Il sindaco e il presidente della provincia rappresentano l'ente, convocano e presiedono la Giunta, nonché il consiglio quando non è previsto il presidente del consiglio, e sovrintendono al funzionamento dei servizi e degli uffici e all'esecuzione degli atti.
3. Salvo quanto previsto dall'articolo 107 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.
4. Il sindaco esercita altresì le altre funzioni attribuitegli quale autorità locale nelle materie previste da specifiche disposizioni di legge.
5. In particolare, 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. Negli altri casi l'adozione dei provvedimenti d'urgenza, ivi compresa la costituzione di centri e organismi di referenza o assistenza, spetta allo Stato o alle regioni in ragione della dimensione dell'emergenza e dell'eventuale interessamento di più ambiti territoriali regionali.
6. 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 ai sensi del precedente comma.
7. Il sindaco, altresì, coordina e riorganizza, sulla base degli indirizzi espressi dal consiglio comunale e nell'ambito dei criteri eventualmente 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.
8. Sulla base degli indirizzi stabiliti dal consiglio il sindaco e il presidente della provincia provvedono alla nomina, alla designazione e alla revoca dei rappresentanti del comune e della provincia presso enti, aziende ed istituzioni.
9. Tutte le nomine e le designazioni debbono essere effettuate entro quarantacinque giorni dall'insediamento ovvero entro i termini di scadenza del precedente incarico. In mancanza, il comitato regionale di controllo adotta i provvedimenti sostitutivi ai sensi dell'articolo 136.
10. Il sindaco e il presidente della provincia nominano i responsabili degli uffici e dei servizi, attribuiscono e definiscono gli incarichi dirigenziali e quelli di

collaborazione esterna secondo le modalità ed i criteri stabiliti dagli articoli 109 e 110, nonché dai rispettivi statuti e regolamenti comunali e provinciali.

11. Il sindaco e il presidente della provincia prestano davanti al consiglio, nella seduta di insediamento, il giuramento di osservare lealmente la Costituzione italiana.

12. 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.

#### **Articolo 51. Durata del mandato del sindaco, del presidente della provincia e dei consigli. Limitazione dei mandati**

1. Il sindaco e il consiglio comunale, il presidente della provincia e il consiglio provinciale durano in carica per un periodo di cinque anni.

2. Chi ha ricoperto per due mandati consecutivi la carica di sindaco e di presidente della provincia non è, allo scadere del secondo mandato, immediatamente rieleggibile alle medesime cariche.

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

#### **Articolo 52 Mozione di sfiducia.**

1. Il voto del consiglio comunale o del consiglio provinciale contrario ad una proposta del sindaco, del presidente della provincia o delle rispettive giunte non comporta le dimissioni degli stessi.

2. Il sindaco, il presidente della provincia e le rispettive giunte cessano dalla carica in caso di approvazione di una mozione di sfiducia votata per appello nominale dalla maggioranza assoluta dei componenti il consiglio. La mozione di sfiducia deve essere motivata e sottoscritta da almeno due quinti dei consiglieri assegnati, senza computare a tal fine il sindaco e il presidente della provincia, e viene messa in discussione non prima di dieci giorni e non oltre trenta giorni dalla sua presentazione. Se la mozione viene approvata, si procede allo scioglimento del consiglio e alla nomina di un commissario ai sensi dell'articolo 141.

#### **Articolo 53. Dimissioni, impedimento, rimozione, decadenza, sospensione o decesso del sindaco o del presidente della provincia**

1. 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.

2. 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 ai sensi dell'articolo 59.
3. Le dimissioni presentate dal sindaco o dal presidente della provincia diventano efficaci ed irrevocabili trascorso il termine di 20 giorni dalla loro presentazione al consiglio. In tal caso si procede allo scioglimento del rispettivo consiglio, con contestuale nomina di un commissario.
4. Lo scioglimento del consiglio comunale o provinciale determina in ogni caso la decadenza del sindaco o del presidente della provincia nonché delle rispettive.

#### Articolo 54. Attribuzioni del sindaco nei servizi di competenza statale

1. Il sindaco, quale ufficiale del Governo, sovrintende:
  - a) alla tenuta dei registri di stato civile e di popolazione ed 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.
2. Il sindaco, 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; per l'esecuzione dei relativi ordini può richiedere al prefetto, ove occorra, l'assistenza della forza pubblica.
3. 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, nonché, d'intesa con i responsabili territorialmente competenti delle amministrazioni interessate, gli orari di apertura al pubblico degli uffici pubblici localizzati nel territorio, adottando i provvedimenti di cui al comma 2.
4. Se l'ordinanza adottata ai sensi del comma 2 è rivolta a persone determinate e queste non ottemperano all'ordine impartito, il sindaco può provvedere d'ufficio a spese degli interessati, senza pregiudizio dell'azione penale per i reati in cui fossero incorsi.
5. Chi sostituisce il sindaco esercita anche le funzioni di cui al presente articolo.
6. Nell'ambito dei servizi di cui al presente articolo, il prefetto può disporre ispezioni per accertare il regolare funzionamento dei servizi stessi nonché per l'acquisizione di dati e notizie interessanti altri servizi di carattere generale.
7. Nelle materie previste dalle lettere a), b), c) e d) del comma 1, nonché dall'articolo 14, il sindaco, previa comunicazione al prefetto, può delegare



l'esercizio delle funzioni ivi indicate al presidente del consiglio circoscrizionale; ove non siano costituiti gli organi di decentramento comunale, il sindaco può conferire la delega ad un consigliere comunale per l'esercizio delle funzioni nei quartieri e nelle frazioni.

8. Ove il sindaco o chi ne esercita le funzioni non adempia ai compiti di cui al presente articolo, il prefetto può nominare un commissario per l'adempimento delle funzioni stesse.

9. Alle spese per il commissario provvede l'ente interessato.

10. Ove il sindaco non adotti i provvedimenti di cui al comma 2, il prefetto provvede con propria ordinanza.

#### **Articolo 64. Incompatibilità tra consigliere comunale e provinciale e assessore nella rispettiva Giunta**

1. La carica di assessore è incompatibile con la carica di consigliere comunale e provinciale.

2. 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.

3. Le disposizioni di cui ai commi 1 e 2 non si applicano ai comuni con popolazione sino a 15.000 abitanti.

4. Il coniuge, gli ascendenti, i discendenti, i parenti e affini entro il terzo grado, del sindaco o del presidente della giunta provinciale, non possono far parte della rispettiva giunta né essere nominati rappresentanti del comune e della provincia.

#### **Articolo 71. Elezione del sindaco e del consiglio comunale nei comuni sino a 15.000 abitanti**

1. Nei comuni con popolazione sino a 15.000 abitanti, l'elezione dei consiglieri comunali si effettua con sistema maggioritario contestualmente alla elezione del sindaco.

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

3. Ciascuna candidatura alla carica di sindaco è collegata ad una lista di candidati alla carica di consigliere comunale, comprendente un numero di candidati non superiore al numero dei consiglieri da eleggere e non inferiore ai tre quarti.

4. Nella scheda è indicato, a fianco del contrassegno, il candidato alla carica di sindaco.

5. Ciascun elettore ha diritto di votare per un candidato alla carica di sindaco, segnando il relativo contrassegno. Può altresì esprimere un voto di preferenza per un candidato alla carica di consigliere comunale compreso nella lista collegata al candidato alla carica di sindaco prescelto, scrivendone il cognome nella apposita riga stampata sotto il medesimo contrassegno.

6. È proclamato eletto sindaco il candidato alla carica che ottiene il maggior numero di voti. In caso di parità di voti si procede ad un turno di ballottaggio fra i due candidati che hanno ottenuto il maggior numero di voti, da effettuarsi la seconda domenica successiva. In caso di ulteriore parità viene eletto il più anziano di età.

7. A ciascuna lista di candidati alla carica di consigliere si intendono attribuiti tanti voti quanti sono i voti conseguiti dal candidato alla carica di sindaco ad essa collegato.

8. Alla lista collegata al candidato alla carica di sindaco che ha riportato il maggior numero di voti sono attribuiti due terzi dei seggi assegnati al consiglio, con arrotondamento all'unità superiore qualora il numero dei consiglieri da assegnare alla lista contenga una cifra decimale superiore a 50 centesimi. I restanti seggi sono ripartiti proporzionalmente fra le altre liste. A tal fine si divide la cifra elettorale di ciascuna lista successivamente per 1, 2, 3, 4,... sino a concorrenza del numero dei seggi da assegnare e quindi si scelgono, tra i quozienti così ottenuti, i più alti, in numero eguale a quello dei seggi da assegnare, disponendoli in una graduatoria decrescente. Ciascuna lista ottiene tanti seggi quanti sono i quozienti ad essa appartenenti compresi nella graduatoria. A parità di quoziente, nelle cifre intere e decimali, il posto è attribuito alla lista che ha ottenuto la maggiore cifra elettorale e, a parità di quest'ultima, per sorteggio.

9. Nell'ambito di ogni lista i candidati sono proclamati eletti consiglieri comunali secondo l'ordine delle rispettive cifre individuali, costituite dalla cifra di lista aumentata dei voti di preferenza. A parità di cifra, sono proclamati eletti i candidati che precedono nell'ordine di lista. Il primo seggio spettante a ciascuna lista di minoranza è attribuito al candidato alla carica di sindaco della lista medesima.

10. Ove sia stata ammessa e votata una sola lista, sono eletti tutti i candidati compresi nella lista, ed il candidato a sindaco collegato, purché essa abbia riportato un numero di voti validi non inferiore al 50 per cento dei votanti ed il numero dei votanti non sia stato inferiore al 50 per cento degli elettori iscritti nelle liste elettorali del comune. Qualora non si siano raggiunte tali percentuali, la elezione è nulla.

11. In caso di decesso di un candidato alla carica di sindaco, intervenuto dopo la presentazione delle candidature e prima del giorno fissato per le elezioni, si procede al rinvio delle elezioni con le modalità stabilite dall'articolo 18, terzo, quarto e quinto comma del decreto del Presidente della Repubblica 16 maggio 1960, n. 570, consentendo, in ogni caso, l'integrale rinnovo del procedimento di presentazione di tutte le liste e candidature a sindaco e a consigliere comunale.

## Articolo 72. Elezione del sindaco nei comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti

1. Nei comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti, il sindaco è eletto a suffragio universale e diretto, contestualmente all'elezione del consiglio comunale.
2. 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.
3. La scheda per l'elezione del sindaco è quella stessa utilizzata per l'elezione del consiglio. La scheda reca i nomi e i cognomi dei candidati 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.
4. È proclamato eletto sindaco il candidato alla carica che ottiene la maggioranza assoluta dei voti validi.
5. Qualora nessun candidato ottenga la maggioranza di cui al comma 4, 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.
6. In caso di impedimento permanente o decesso di uno dei candidati ammessi al ballottaggio ai sensi del comma 5, secondo periodo, partecipa al ballottaggio il candidato che segue nella graduatoria. Detto ballottaggio ha luogo la domenica successiva al decimo giorno dal verificarsi dell'evento.
7. 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.
8. 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.

9. 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, ai sensi del comma 7, 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.

### **Articolo 73. Elezione del consiglio comunale nei comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti**

1. Le liste per l'elezione del consiglio comunale devono comprendere un numero di candidati non superiore al numero dei consiglieri da eleggere e non inferiore ai due terzi, con arrotondamento all'unità superiore qualora il numero dei consiglieri da comprendere nella lista contenga una cifra decimale superiore a 50 centesimi.
2. Con la lista di candidati al consiglio comunale deve essere anche presentato il nome e cognome del candidato alla carica di sindaco e il programma amministrativo da affiggere all'albo pretorio. Più liste possono presentare lo stesso candidato alla carica di sindaco. In tal caso le liste debbono presentare il medesimo programma amministrativo e si considerano fra di loro collegate.
3. Il voto alla lista viene espresso, ai sensi del comma 3 dell'art. 72, tracciando un segno sul contrassegno della lista prescelta. Ciascun elettore può esprimere inoltre un voto di preferenza per un candidato della lista da lui votata, scrivendone il cognome sull'apposita riga posta a fianco del contrassegno.
4. L'attribuzione dei seggi alle liste è effettuata successivamente alla proclamazione dell'elezione del sindaco al termine del primo o del secondo turno.
5. La cifra elettorale di una lista è costituita dalla somma dei voti validi riportati dalla lista stessa in tutte le sezioni del comune.
6. La cifra individuale di ciascun candidato a consigliere comunale è costituita dalla cifra di lista aumentata dei voti di preferenza.
7. Non sono ammesse all'assegnazione dei seggi quelle liste che abbiano ottenuto al primo turno meno del 3 per cento dei voti validi e che non appartengano a nessun gruppo di liste che abbia superato tale soglia.
8. Salvo quanto disposto dal comma 10, per l'assegnazione del numero dei consiglieri a ciascuna lista o a ciascun gruppo di liste collegate, nel turno di elezione del sindaco, con i rispettivi candidati alla carica di sindaco si divide la cifra elettorale di ciascuna lista o gruppo di liste collegate successivamente per 1, 2, 3, 4,... sino a concorrenza del numero dei consiglieri da eleggere e quindi si scelgono, fra i quozienti così ottenuti, i più alti, in numero eguale a quello dei consiglieri da eleggere, disponendoli in una graduatoria decrescente. Ciascuna lista o gruppo di liste avrà tanti rappresentanti quanti sono i quozienti ad essa appartenenti compresi nella graduatoria. A parità di quoziente, nelle cifre intere e decimali, il posto è attribuito alla lista o gruppo di liste che ha ottenuto la maggiore cifra elettorale e, a parità di quest'ultima, per sorteggio. Se ad una lista spettano più posti di quanti sono i suoi candidati, i posti eccedenti sono distribuiti, fra le altre liste, secondo l'ordine dei quozienti.

9. Nell'ambito di ciascun gruppo di liste collegate la cifra elettorale di ciascuna di esse, corrispondente ai voti riportati nel primo turno, è divisa per 1, 2, 3, 4, ....sino a concorrenza del numero dei seggi spettanti al gruppo di liste. Si determinano in tal modo i quozienti più alti e, quindi, il numero dei seggi spettanti ad ogni lista.

10. Qualora un candidato alla carica di sindaco sia proclamato eletto al primo turno, alla lista o al gruppo di liste a lui collegate che non abbia già conseguito, ai sensi del comma 8, almeno il 60 per cento dei seggi del consiglio, ma abbia ottenuto almeno il 40 per cento dei voti validi, viene assegnato il 60 per cento dei seggi, sempreché nessuna altra lista o altro gruppo di liste collegate abbia superato il 50 per cento dei voti validi. Qualora un candidato alla carica di sindaco sia proclamato eletto al secondo turno, alla lista o al gruppo di liste ad esso collegate che non abbia già conseguito, ai sensi del comma 8, almeno il 60 per cento dei seggi del consiglio, viene assegnato il 60 per cento dei seggi, sempreché nessuna altra lista o altro gruppo di liste collegate al primo turno abbia già superato nel turno medesimo il 50 per cento dei voti validi. I restanti seggi vengono assegnati alle altre liste o gruppi di liste collegate ai sensi del comma 8.

11. Una volta determinato il numero dei seggi spettanti a ciascuna lista o gruppo di liste collegate, sono in primo luogo proclamati eletti alla carica di consigliere i candidati alla carica di sindaco, non risultati eletti, collegati a ciascuna lista che abbia ottenuto almeno un seggio. In caso di collegamento di più liste al medesimo candidato alla carica di sindaco risultato non eletto, il seggio spettante a quest'ultimo è detratto dai seggi complessivamente attribuiti al gruppo di liste collegate.

12. Compiute le operazioni di cui al comma 11 sono proclamati eletti consiglieri comunali i candidati di ciascuna lista secondo l'ordine delle rispettive cifre individuali. In caso di parità di cifra individuale, sono proclamati eletti i candidati che precedono nell'ordine di lista.

#### Articolo 77. Definizione di amministratore locale

1. 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.

2. Il presente capo disciplina il regime delle aspettative, dei permessi e delle indennità degli amministratori degli enti locali. Per amministratori si intendono, ai soli fini del presente capo, i sindaci, anche metropolitani, i presidenti delle province, i consiglieri dei comuni anche metropolitani e delle province, i componenti delle giunte comunali, metropolitane e provinciali, i presidenti dei consigli comunali, metropolitani e provinciali, i presidenti, i consiglieri e gli assessori delle comunità montane, i componenti degli organi delle unioni di comuni e dei consorzi fra enti locali, nonché i componenti degli organi di decentramento.

### Articolo 78. Doveri e condizione giuridica

1. Il comportamento degli amministratori, nell'esercizio delle proprie funzioni, deve essere improntato all'imparzialità e al principio di buona amministrazione, nel pieno rispetto della distinzione tra le funzioni, competenze e responsabilità degli amministratori di cui all'articolo 77, comma 2, e quelle proprie dei dirigenti delle rispettive amministrazioni.
2. Gli amministratori di cui all'articolo 77, comma 2, devono astenersi dal prendere parte alla discussione ed alla votazione di delibere riguardanti interessi propri o di loro parenti o affini sino al quarto grado. L'obbligo di astensione non si applica ai provvedimenti normativi o di carattere generale, quali i piani urbanistici, se non nei casi in cui sussista una correlazione immediata e diretta fra il contenuto della deliberazione e specifici interessi dell'amministratore o di parenti o affini fino al quarto grado.
3. 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.
4. Nel caso di piani urbanistici, ove la correlazione immediata e diretta di cui al comma 2 sia stata accertata con sentenza passata in giudicato, le parti di strumento urbanistico che costituivano oggetto della correlazione sono annullate e sostituite mediante nuova variante urbanistica parziale. Nelle more dell'accertamento di tale stato di correlazione immediata e diretta tra il contenuto della deliberazione e specifici interessi dell'amministratore o di parenti o affini è sospesa la validità delle relative disposizioni del piano urbanistico.
5. Al sindaco ed al presidente della provincia, nonché agli assessori ed ai consiglieri comunali e provinciali è vietato ricoprire incarichi e assumere consulenze presso enti ed istituzioni dipendenti o comunque sottoposti al controllo ed alla vigilanza dei relativi comuni e province.
6. Gli amministratori lavoratori dipendenti, pubblici e privati, non possono essere soggetti, se non per consenso espresso, a trasferimenti durante l'esercizio del mandato. La richiesta dei predetti lavoratori di avvicendamento al luogo in cui viene svolto il mandato amministrativo deve essere esaminata dal datore di lavoro con criteri di priorità. Nell'assegnazione della sede per l'espletamento del servizio militare di leva o di sue forme sostitutive è riconosciuta agli amministratori locali la priorità per la sede di espletamento del mandato amministrativo o per le sedi a questa più vicine. Il servizio sostitutivo di leva non può essere espletato nell'ente nel quale il soggetto è amministratore o in un ente dipendente o controllato dalla medesima amministrazione.

### Articolo 79. Permessi e licenze

1. I lavoratori dipendenti, pubblici e privati, componenti dei consigli comunali, provinciali, metropolitani, delle comunità montane e delle unioni di comuni, nonché dei consigli circoscrizionali dei comuni con popolazione superiore a 500.000 abitanti, 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; nel caso in cui i lavori dei consigli si protraggano oltre la mezzanotte, hanno diritto di assentarsi dal servizio per l'intera giornata successiva.

2. Le disposizioni di cui al comma 1 si applicano altresì nei confronti dei militari di leva o richiamati e di coloro che svolgono il servizio sostitutivo previsto dalla legge. Ai sindaci, ai presidenti di provincia, ai presidenti delle comunità montane che svolgono servizio militare di leva o che sono richiamati o che svolgono il servizio sostitutivo, spetta, a richiesta, una licenza illimitata in attesa di congedo per la durata del mandato.

3. I lavoratori dipendenti facenti parte delle giunte comunali, provinciali, metropolitane, 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 di cui al presente comma comprende il tempo per raggiungere il luogo della riunione e rientrare al posto di lavoro. Le disposizioni di cui al presente comma si applicano altresì nei confronti dei militari di leva o di coloro che sono richiamati o che svolgono il servizio sostitutivo.

4. I componenti degli organi esecutivi dei comuni, delle province, delle città metropolitane, delle unioni di comuni, delle comunità montane e dei consorzi fra enti locali, e i presidenti dei consigli comunali, provinciali e circoscrizionali, nonché i presidenti dei gruppi consiliari delle province e dei comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti, hanno diritto, oltre ai permessi di cui ai precedenti commi, di assentarsi dai rispettivi posti di lavoro per un massimo di 24 ore lavorative al mese, elevate a 48 ore per i sindaci, presidenti delle province, sindaci metropolitani, presidenti delle comunità montane, presidenti dei consigli provinciali e dei comuni con popolazione superiore a 30.000 abitanti.

5. I lavoratori dipendenti di cui al presente articolo hanno diritto ad ulteriori permessi non retribuiti sino ad un massimo di 24 ore lavorative mensili qualora risultino necessari per l'espletamento del mandato.

6. L'attività ed i tempi di espletamento del mandato per i quali i lavoratori chiedono ed ottengono permessi, retribuiti e non retribuiti, devono essere prontamente e puntualmente documentati mediante attestazione dell'ente.

### Articolo 80. Oneri per permessi retribuiti

1. Le assenze dal servizio di cui ai commi 1, 2, 3 e 4 dell'articolo 79 sono retribuite al lavoratore dal datore di lavoro. Gli oneri per i permessi retribuiti dei lavoratori dipendenti da privati o da enti pubblici economici sono a carico dell'ente presso il quale gli stessi lavoratori esercitano le funzioni pubbliche di cui all'articolo 79. L'ente, su richiesta documentata del datore di lavoro, è tenuto a rimborsare quanto dallo stesso corrisposto, per retribuzioni ed assicurazioni, per le ore o giornate di effettiva assenza del lavoratore. Il rimborso viene effettuato dall'ente entro trenta giorni dalla richiesta. Le somme rimborsate sono esenti da imposta sul valore aggiunto ai sensi dell'articolo 8, comma 35, della legge 11 marzo 1988, n. 67.

### Articolo 81. Aspettative

1. Gli amministratori locali di cui all'articolo 77, comma 2, 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.

### Articolo 82. Indennità

1. Il decreto di cui al comma 8 del presente articolo determina una indennità di funzione, nei limiti fissati dal presente articolo, per il sindaco, il presidente della provincia, il sindaco metropolitano, il presidente della comunità montana, 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, delle province, delle città metropolitane, delle comunità montane, delle unioni di comuni e dei consorzi fra enti locali. Tale indennità è dimezzata per i lavoratori dipendenti che non abbiano richiesto l'aspettativa.

2. I consiglieri comunali, provinciali, circoscrizionali e delle comunità montane hanno diritto a percepire, nei limiti fissati dal presente capo, un gettone di presenza per la partecipazione a consigli e commissioni. In nessun caso l'ammontare percepito nell'ambito di un mese da un consigliere può superare l'importo pari ad un terzo dell'indennità massima prevista per il rispettivo sindaco o presidente in base al decreto di cui al comma 8.

3. Ai soli fini dell'applicazione delle norme relative al divieto di cumulo tra pensione e redditi, le indennità di cui ai commi 1 e 2 non sono assimilabili ai redditi da lavoro di qualsiasi natura.

4. Gli statuti e i regolamenti degli enti possono prevedere che all'interessato compete, 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. 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.

5. Le indennità di funzione previste dal presente capo non sono tra loro cumulabili. L'interessato opta per la percezione di una delle due indennità ovvero per la percezione del 50 per cento di ciascuna.

6. Le indennità di funzione sono cumulabili con i gettoni di presenza quando siano dovuti per mandati elettivi presso enti diversi, ricoperti dalla stessa persona.

7. Agli amministratori ai quali viene corrisposta l'indennità di funzione prevista dal presente capo non è dovuto alcun gettone per la partecipazione a sedute degli organi collegiali del medesimo ente, né di commissioni che di quell'organo costituiscono articolazioni interne ed esterne.

8. La misura delle indennità di funzione e dei gettoni di presenza di cui al presente articolo è determinata, senza maggiori oneri a carico del bilancio dello Stato, con decreto del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, sentita la Conferenza Stato-città ed autonomie locali nel rispetto dei seguenti criteri:

a) equiparazione del trattamento per categorie di amministratori;

b) articolazione delle indennità in rapporto con la dimensione demografica degli enti, tenuto conto delle fluttuazioni stagionali della popolazione, della percentuale delle entrate proprie dell'ente rispetto al totale delle entrate, nonché dell'ammontare del bilancio di parte corrente;

c) 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;

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

e) determinazione dell'indennità spettante al presidente della provincia e al sindaco dei comuni con popolazione superiore a dieci mila abitanti, comunque, non inferiore al trattamento economico fondamentale del segretario generale dei rispettivi enti; per i comuni con popolazione inferiore a dieci mila abitanti, nella determinazione dell'indennità si tiene conto del trattamento economico fondamentale del segretario comunale;

f) 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.

9. Su richiesta della Conferenza Stato-città ed autonomie locali si può procedere alla revisione del decreto ministeriale di cui al comma 8 con la medesima procedura ivi indicata.

10. Il decreto ministeriale di cui al comma 8 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.

11. Le indennità di funzione e i gettoni di presenza, determinati ai sensi del comma 8, 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 una quota predeterminata dello stanziamento di bilancio per le spese correnti, fissata, in rapporto alla dimensione demografica degli enti, dal decreto di cui al comma 8. Sono esclusi dalla possibilità di incremento gli enti locali in condizioni di dissesto finanziario.

...omissis art 83-84...

#### **Articolo 85. Partecipazione alle associazioni rappresentative degli enti locali**

1. Le norme stabilite dal presente capo, relative alla posizione, al trattamento e ai permessi dei lavoratori pubblici e privati chiamati a funzioni elettive, si applicano anche per la partecipazione dei rappresentanti degli enti locali alle associazioni internazionali, nazionali e regionali tra enti locali.

2. Le spese che gli enti locali ritengono di sostenere, per la partecipazione dei componenti dei propri organi alle riunioni e alle attività degli organi nazionali e regionali delle associazioni, fanno carico ai bilanci degli enti stessi.

#### **Articolo 86. Oneri previdenziali, assistenziali e assicurativi e disposizioni fiscali e assicurative**

1. L'amministrazione locale prevede a proprio carico, dandone comunicazione tempestiva ai datori di lavoro, il versamento degli oneri assistenziali, previdenziali e assicurativi ai rispettivi istituti per i sindaci, per i presidenti di provincia, per i presidenti di comunità montane, di unioni di comuni e di consorzi fra enti locali, per gli assessori provinciali e 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, per i presidenti dei consigli provinciali che siano collocati in aspettativa non retribuita ai sensi del presente testo unico. La medesima disposizione si applica per i presidenti dei consigli circoscrizionali nei casi in cui il comune abbia attuato nei loro confronti un effettivo decentramento di funzioni e per i presidenti delle aziende anche consortili fino all'approvazione della riforma in materia di servizi pubblici locali che si trovino nelle condizioni previste dall'articolo 81.

2. Agli amministratori locali che non siano lavoratori dipendenti e che rivestano le cariche di cui al comma 1 l'amministrazione locale provvede, allo stesso titolo previsto dal comma 1, al pagamento di una cifra forfettaria annuale, versata per quote mensili. Con decreto dei Ministri dell'interno, del lavoro e della previdenza sociale e del tesoro, del bilancio e della programmazione economica sono stabiliti i criteri per la determinazione delle quote forfettarie 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
3. L'amministrazione locale provvede, altresì, a rimborsare al datore di lavoro la quota annuale di accantonamento per l'indennità di fine rapporto entro i limiti di un dodicesimo dell'indennità di carica annua da parte dell'ente e per l'eventuale residuo da parte dell'amministratore.
4. Alle indennità di funzione e ai gettoni di presenza si applicano le disposizioni di cui all'articolo 26, comma 1, della legge 23/12/1994, n. 724.
5. I comuni, le province, le comunità montane, le unioni di comuni e i consorzi fra enti locali possono assicurare i propri amministratori contro i rischi conseguenti all'espletamento del loro mandato.
6. Al fine di conferire certezza alla posizione previdenziale e assistenziale dei soggetti destinatari dei benefici di cui al comma 1 è consentita l'eventuale ripetizione degli oneri assicurativi, assistenziali e previdenziali, entro cinque anni dalla data del loro versamento, se precedente alla data di entrata in vigore della legge 3 agosto 1999, n. 265, ed entro tre anni se successiva. Il presente articolo corrisponde ai commi da 1 a 6 dell'art. 26, L. 3 agosto 1999, n. 265, ora abrogati.

#### Articolo 87. Consigli di amministrazione delle aziende speciali

1. Fino all'approvazione della riforma in materia di servizi pubblici locali, ai componenti dei consigli di amministrazione delle aziende speciali anche consortili si applicano le disposizioni contenute nell'articolo 78, comma 2, nell'articolo 79, commi 3 e 4, nell'articolo 81, nell'articolo 85 e nell'articolo 86.

Articolo 107 Funzioni e responsabilità della dirigenza.

1. Spetta ai dirigenti la direzione degli uffici e dei servizi secondo i criteri e le norme dettati dagli statuti e dai regolamenti. Questi si uniformano al principio per cui i poteri di indirizzo e di controllo politico-amministrativo spettano agli organi di governo, mentre la gestione amministrativa, finanziaria e tecnica è attribuita ai dirigenti mediante autonomi poteri di spesa, di organizzazione delle risorse umane, strumentali e di controllo.

2. Spettano ai dirigenti tutti i compiti, compresa l'adozione degli atti e provvedimenti amministrativi che impegnano l'amministrazione verso l'esterno, non ricompresi espressamente dalla legge o dallo statuto tra le funzioni di indirizzo e controllo politico-amministrativo degli organi di governo dell'ente o non rientranti tra le funzioni del segretario o del direttore generale, di cui rispettivamente agli articoli 97 e 108.

3. Sono attribuiti ai dirigenti tutti i compiti di attuazione degli obiettivi e dei programmi definiti con gli atti di indirizzo adottati dai medesimi organi, tra i quali in particolare, secondo le modalità stabilite dallo statuto o dai regolamenti dell'ente:

- a) la presidenza delle commissioni di gara e di concorso;
- b) la responsabilità delle procedure d'appalto e di concorso;
- c) la stipulazione dei contratti;
- d) gli atti di gestione finanziaria, ivi compresa l'assunzione di impegni di spesa;
- e) gli atti di amministrazione e gestione del personale;
- f) i provvedimenti di autorizzazione, concessione o analoghi, il cui rilascio presupponga accertamenti e valutazioni, anche di natura discrezionale, nel rispetto di criteri predeterminati dalla legge, dai regolamenti, da atti generali di indirizzo, ivi comprese le autorizzazioni e le concessioni edilizie;
- g) tutti i provvedimenti di sospensione dei lavori, abbattimento e riduzione in pristino di competenza comunale, nonché i poteri di vigilanza edilizia e di irrogazione delle sanzioni amministrative previsti dalla vigente legislazione statale e regionale in materia di prevenzione e repressione dell'abusivismo edilizio e paesaggistico-ambientale;
- h) le attestazioni, certificazioni, comunicazioni, diffide, verbali, autenticazioni, legalizzazioni ed ogni altro atto costituente manifestazione di giudizio e di conoscenza;
- i) gli atti ad essi attribuiti dallo statuto e dai regolamenti o, in base a questi, delegati dal sindaco.

4. Le attribuzioni dei dirigenti, in applicazione del principio di cui all'articolo 1, comma 4, possono essere derogate soltanto espressamente e ad opera di specifiche disposizioni legislative.

5. A decorrere dalla data di entrata in vigore del presente testo unico, le disposizioni che conferiscono agli organi di cui al Capo I Titolo III l'adozione di atti di gestione e di atti o provvedimenti amministrativi, si intendono nel senso che la relativa competenza spetta ai dirigenti, salvo quanto previsto dall'articolo 50, comma 3, e dall'articolo 54.

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

7. Alla valutazione dei dirigenti degli enti locali si applicano i principi contenuti nell'articolo 5, commi 1 e 2, del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 286, secondo le modalità previste dall'articolo 147 del presente testo unico.

#### Articolo 109. Conferimento di funzioni dirigenziali

1. Gli incarichi dirigenziali sono conferiti a tempo determinato, ai sensi dell'articolo 50, comma 10, con provvedimento motivato e con le modalità fissate dal regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi, secondo criteri di competenza professionale, in relazione agli obiettivi indicati nel programma

amministrativo del sindaco o del presidente della provincia e sono revocati in caso di inosservanza delle direttive del sindaco o del presidente della provincia, della Giunta o dell'assessore di riferimento, o in caso di mancato raggiungimento al termine di ciascun anno finanziario degli obiettivi assegnati nel piano esecutivo di gestione previsto dall'articolo 169 o per responsabilità particolarmente grave o reiterata e negli altri casi disciplinati dai contratti collettivi di lavoro. L'attribuzione degli incarichi può prescindere dalla precedente assegnazione di funzioni di direzione a seguito di concorsi.

2. Nei comuni privi di personale di qualifica dirigenziale le funzioni di cui all'articolo 107, commi 2 e 3, fatta salva l'applicazione dell'articolo 97, comma 4, lettera d), possono essere attribuite, a seguito di provvedimento motivato del sindaco, ai responsabili degli uffici o dei servizi, indipendentemente dalla loro qualifica funzionale, anche in deroga a ogni diversa disposizione.

#### Articolo 141. Scioglimento e sospensione dei consigli comunali e provinciali

1. I consigli comunali e provinciali vengono sciolti con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro dell'interno:

a) quando compiano atti contrari alla Costituzione o per gravi e persistenti violazioni di legge, nonché per gravi motivi di ordine pubblico;

b) quando non possa essere assicurato il normale funzionamento degli organi e dei servizi per le seguenti cause:

1) impedimento permanente, rimozione, decadenza, decesso del sindaco o del presidente della provincia;

2) dimissioni del sindaco o del presidente della provincia;

3) cessazione dalla carica per dimissioni contestuali, ovvero rese anche con atti separati purché contemporaneamente presentati al protocollo dell'ente, della metà più uno dei membri assegnati, non computando a tal fine il sindaco o il presidente della provincia;

4) riduzione dell'organo assembleare per impossibilità di surroga alla metà dei componenti del consiglio;

c) quando non sia approvato nei termini il bilancio;

c-bis) nelle ipotesi in cui gli enti territoriali al di sopra dei mille abitanti siano sprovvisti dei relativi strumenti urbanistici generali e non adottino tali strumenti entro diciotto mesi dalla data di elezione degli organi. In questo caso, il decreto di scioglimento del consiglio è adottato su proposta del Ministro dell'interno di concerto con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti.

2. Nella ipotesi di cui alla lettera c) del comma 1, trascorso il termine entro il quale il bilancio deve essere approvato senza che sia stato predisposto dalla Giunta il relativo schema, l'organo regionale di controllo nomina un commissario affinché lo predisponga d'ufficio per sottoporlo al consiglio. In tal caso e comunque quando il consiglio non abbia approvato nei termini di legge lo schema di bilancio predisposto dalla Giunta, l'organo regionale di controllo

assegna al consiglio, con lettera notificata ai singoli consiglieri, un termine non superiore a 20 giorni per la sua approvazione, decorso il quale si sostituisce, mediante apposito commissario, all'amministrazione inadempiente. Del provvedimento sostitutivo è data comunicazione al prefetto che inizia la procedura per lo scioglimento del consiglio.

2-bis. Nell'ipotesi di cui alla lettera c-bis) del comma 1, trascorso il termine entro il quale gli strumenti urbanistici devono essere adottati, la regione segnala al prefetto gli enti inadempienti. Il prefetto invita gli enti che non abbiano provveduto ad adempiere all'obbligo nel termine di quattro mesi. A tal fine gli enti locali possono attivare gli interventi, anche sostitutivi, previsti dallo statuto secondo criteri di neutralità, di sussidiarietà e di adeguatezza. Decorso infruttuosamente il termine di quattro mesi, il prefetto inizia la procedura per lo scioglimento del consiglio.

3. Nei casi diversi da quelli previsti dal numero 1) della lettera b) del comma 1, con il decreto di scioglimento si provvede alla nomina di un commissario, che esercita le attribuzioni conferitegli con il decreto stesso.

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

5. I consiglieri cessati dalla carica per effetto dello scioglimento continuano ad esercitare, fino alla nomina dei successori, gli incarichi esterni loro eventualmente attribuiti.

6. Al decreto di scioglimento è allegata la relazione del Ministro contenente i motivi del provvedimento; dell'adozione del decreto di scioglimento è data immediata comunicazione al parlamento. Il decreto è pubblicato nella "Gazzetta Ufficiale" della Repubblica italiana.

7. Iniziata la procedura di cui ai commi precedenti ed in attesa del decreto di scioglimento, il prefetto, per motivi di grave e urgente necessità, può sospendere, per un periodo comunque non superiore a novanta giorni, i consigli comunali e provinciali e nominare un commissario per la provvisoria amministrazione dell'ente.

8. Ove non diversamente previsto dalle leggi regionali le disposizioni di cui al presente articolo si applicano, in quanto compatibili, agli altri enti locali di cui all'articolo 2, comma 1 ed ai consorzi tra enti locali. Il relativo provvedimento di scioglimento degli organi comunque denominati degli enti locali di cui al presente comma è disposto con decreto del Ministro dell'interno.

## APPENDICE B

Composizione dei Consigli comunali e delle Giunte Municipali

A	B	C	D	E	F	G
N° ab. Comune	Sindaco	Assessori SENZA modifica statuto	Consiglieri	Tot. Consiglio ed Assessori SENZA modifica statuto	Assessori max. possibili CON modifica statuto	Tot. Consiglio ed Assessori CON modifica statuto
fino a 3.000	1	4	12	13	4	17
3.001 - 10.000	1	4	16	17	6	23
10.001 - 15.000	1	6	20	21	7	28
15.001 - 30.000	1	6	20	27	7	28
30.001 - 100.000	1	6	30	37	10	41
100.001 - 250.000	1	10	40	51	13	54
250.001 - 500.000	1	12	46	59	16	63
500.001 - 1.000.000	1	14	50	65	16	67
superiore 1.000.000	1	16	60	77	16	77

Gli assessori, nei Comuni fino a 15.000 abitanti, per legge e senza modifica dello statuto, sono anche consiglieri, quindi già compresi nel totale del Consiglio comunale (vedi colonna E); con apposita norma dello statuto gli Assessori possono essere esterni al Consiglio (il numero totale degli amministratori è riportato nella colonna G).

Gli assessori nei Comuni superiori ai 15.000 abitanti NON possono essere consiglieri per cui il numero totale Consiglieri più Assessori e Sindaco SENZA norma statutaria è riportato nella colonna E; con norma statutaria il totale massimo può essere, invece, quello della colonna G.

