

CAMERA DEI DEPUTATI N. 3401

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

BOCCHINO, OSVALDO NAPOLI

Modifiche al testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267

Presentata il 19 novembre 2002

ONOREVOLI COLLEGHI! — Il testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, di seguito denominato « testo unico », rappresenta certamente una felice esperienza di sintesi dell'alluvionale normativa relativa alle autonomie locali. A distanza di più di due anni dall'emanazione del testo unico è però diffusamente sentita l'esigenza di un intervento legislativo di adeguamento. Il presente progetto di legge si propone appunto di innovare quelle parti del testo unico che si sono rivelate lacunose o di difficile applicazione, anche alla luce della riforma del titolo V della parte seconda della Costituzione.

L'articolo 1 della proposta di legge introduce nell'ordinamento l'istituto della sospensione dalla carica del consigliere nominato assessore nei comuni con più di 15.000 abitanti e nelle province. In base al

meccanismo delineato nella norma, la sospensione dura per il periodo di svolgimento dell'incarico di assessore. Quest'ultimo viene temporaneamente sostituito in consiglio dal primo dei non eletti.

L'articolo 2 attribuisce in capo ai consigli comunale e provinciale l'intera potestà regolamentare. Attualmente i consigli hanno una potestà regolamentare generale, ad eccezione dei regolamenti sull'ordinamento degli uffici e dei servizi che sono emanati dalla giunta in base ai criteri dettati dal consiglio. Con la disposizione citata si intende riportare in capo al consiglio anche la competenza relativa all'approvazione di quest'ultima tipologia di regolamenti.

L'articolo 3 vuole porre rimedio alla carenza di controlli determinatasi con l'abrogazione dell'articolo 130 della Costituzione e, quindi, con il venir meno dei comitati regionali di controllo (CORECO).

Viene riconosciuta, infatti, la legittimazione attiva ai consiglieri relativamente all'impugnazione, dinanzi gli organi della giustizia amministrativa, degli atti prima sottoposti al controllo preventivo di legittimità dei CORECO (statuti, regolamenti e bilanci). Un numero qualificato di consiglieri potrà impugnare tali atti in base ad una procedura speciale, che prevede tempi di giudizio ridotti nonché la possibilità di non avvalersi di legali.

L'articolo 4 fa chiarezza sulla competenza all'attribuzione degli incarichi professionali. Dovranno essere conferiti dal dirigente previa deliberazione della giunta. L'intervento preliminare dell'organo esecutivo è opportuno perché la legge consente il conferimento degli incarichi solo qualora le strutture dell'ente non siano in grado di svolgere l'attività oggetto della prestazione esterna. Spetta, pertanto, all'organo politico dell'ente valutare se è opportuno o meno ricorrere a professionalità esterne, anche in considerazione dell'onere di spesa che tale scelta di conferimento comporta.

L'articolo 5 introduce come nuova ipotesi di scioglimento del consiglio comunale, quella della mancata adozione nei termini del piano regolatore generale. Si tratta di uno strumento indispensabile per l'attività amministrativa dell'ente e per l'economia della comunità locale; è opportuno, pertanto, che gli amministratori siano fortemente responsabilizzati circa l'indispensabilità dell'adozione dello strumento urbanistico. Per dare la possibilità ai comuni di mettersi in regola, al fine di non incorrere in questa nuova ipotesi dissolutiva dell'organo assembleare, l'entrata in vigore della disposizione in questione è posticipata al trecentosessantunesimo giorno successivo alla pubblicazione della legge nella *Gazzetta Ufficiale*.

L'articolo 6 abolisce i concorsi riservati esclusivamente al personale interno, in attuazione di una recente sentenza della Consulta che ha stabilito l'illegittimità costituzionale di tali tipologie concorsuali.

L'articolo 7 pone rimedio al vuoto normativo determinatosi con l'entrata in vigore del testo unico. Quest'ultimo, infatti,

ha inopinatamente abrogato la norma del testo unico della legge comunale e provinciale, di cui al regio decreto n. 383 del 1934 che consentiva agli enti locali di comminare sanzioni per la violazione di regolamenti consiliari e di ordinanze sindacali. Si intende, in pratica, con il citato articolo 7, ridare agli enti locali la possibilità di stabilire ipotesi sanzionatorie in merito alla mancata osservanza dei propri atti normativi.

L'articolo 8 differisce il termine (attualmente fissato al 30 giugno 2003) per la trasformazione in società di capitali delle aziende speciali e dei consorzi di enti locali che gestiscono servizi pubblici locali di rilevanza industriale. Tale differimento si rende assolutamente necessario perché il regolamento di attuazione dell'articolo 35 della legge finanziaria 2002 (legge n. 448 del 2001), in base al quale saranno individuate le varie tipologie di servizi pubblici locali di rilevanza industriale, è ben lungi dal completare il suo *iter* di emanazione, nonostante il comma 16 del predetto articolo 35 prevedesse la data ultima del 30 giugno 2002.

L'articolo 9 introduce numerose modifiche al sistema elettorale. Le lettere *a)*, *b)* e *c)* del comma 1 consentono l'elezione a consigliere soltanto al candidato a sindaco (o a presidente della provincia) perdente che ha conseguito la seconda cifra elettorale. Tale disposizione servirà a scoraggiare le candidature a sindaco e a presidente finalizzate unicamente all'ingresso in consiglio.

La lettera *d)*, in una logica di omogeneizzazione dei sistemi elettorali, elimina il voto disgiunto attualmente possibile solo per l'elezione del sindaco nei comuni con più di 15.000 abitanti.

Le lettere *e)* ed *f)*, eliminando il riferimento alla coalizione, prevedono che la soglia di sbarramento del 3 per cento debba essere superata da ogni singola lista.

La lettera *g)* è finalizzata ad assicurare una maggioranza più solida nei comuni con popolazione compresa tra 15.001 e 30.000 abitanti. Attualmente questi comuni eleggono un consiglio di 20 membri dei quali il 60 per cento (12) di maggio-

ranza e il 40 per cento (8) di opposizione. In pratica, sono solo 2 i consiglieri che garantiscono la maggioranza in consiglio, con tutti i problemi che ne conseguono circa la stabilità politico-amministrativa. È opportuno, pertanto, portare il margine di maggioranza ad almeno tre consiglieri. A tal fine, la modifica proposta prevede che nei comuni in questione vengano eletti 26 consiglieri, dei quali 16 (il 60 per cento arrotondato per eccesso) di maggioranza e 10 di minoranza. Il problema non si pone per i comuni con popolazione tra 10.001 e 15.000 abitanti che votano con il sistema del turno unico, che assegna i due terzi dei consiglieri (quindi, tredici su venti) alla maggioranza.

L'articolo 10 pone rimedio ad un anno vuoto legislativo, stabilendo che il sindaco e gli assessori dei comuni compresi nel territorio della provincia sono incompatibili con le cariche di presidente e di assessore provinciale.

L'articolo 11 pone in capo al difensore civico regionale il potere, prima attribuito ai soppressi CORECO, di nomina dei commissari *ad acta* per le designazioni di competenza del sindaco o del presidente della provincia non effettuate nei termini prescritti.

L'articolo 12 consente ai sindaci di conferire le funzioni dirigenziali anche ai responsabili degli uffici o dei servizi incardinati in strutture organizzative prive di dirigente titolare. Attualmente tale conferimento è possibile solo nei comuni privi di personale di qualifica dirigenziale.

L'articolo 13 consente agli enti locali di emanare regolamenti anche nelle materie per le quali lo Stato ha previsto che l'intervento regolamentare degli enti locali debba svolgersi nel rispetto delle leggi regionali attuative, nell'ipotesi di mancata approvazione di queste ultime. La disposizione serve ad evitare che l'inerzia legislativa regionale menomi la potestà regolamentare degli enti locali.

L'articolo 14 stabilisce che sono nulli di diritto i contratti a tempo determinato,

per i dirigenti e le alte specializzazioni, stipulati in violazione del numero massimo consentito, pari al 5 per cento della dotazione organica. Saranno gli amministratori che li hanno autorizzati a rispondere a titolo personale delle obbligazioni eventualmente derivanti dai contratti nulli.

L'articolo 15 introduce nell'ordinamento degli enti locali una disposizione analoga a quella di cui all'articolo 14, comma 3, del decreto legislativo n. 165 del 2001 sul rapporto Ministro-dirigenti. Viene, in pratica, ribadita la separazione tra gestione amministrativa, di competenza della burocrazia, e attività di controllo e di indirizzo spettante al livello politico. In caso di inerzia del dirigente nell'adozione di un atto dovuto, il sindaco (o il presidente della provincia) può nominare un commissario *ad acta*, dando tempestiva comunicazione al consiglio del relativo provvedimento. Inoltre, sulla falsariga dell'annullamento ministeriale, la giunta può deliberare l'annullamento delle determinazioni dirigenziali illegittime, previa comunicazione agli interessati dell'avvio del procedimento ai sensi della legge n. 241 del 1990. Tale ultima previsione consente all'ente di cautelarsi in merito alle conseguenze che potrebbero derivare da provvedimenti amministrativi illegittimi adottati dalla dirigenza.

L'articolo 16, infine, prevede che l'ineleggibilità a consigliere, posta in capo al personale comunale e provinciale, non sia sanabile con il collocamento in aspettativa (come statuito dall'articolo 60, comma 3, del testo unico) relativamente ai dipendenti dei comuni con meno di 5.000 abitanti. La «*ratio*» della norma è da rintracciare nella necessità di evitare che nei piccoli comuni un dipendente che riveste una importante responsabilità gestionale possa utilizzare la stessa per fini politici, fruendo così di un indebito vantaggio nei confronti degli altri partecipanti alla competizione elettorale.

PROPOSTA DI LEGGE

ART. 1.

(Sospensione dalla carica dei consiglieri nominati assessori).

1. All'articolo 64 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, il comma 2 è sostituito dal seguente:

« 2. Qualora un consigliere comunale o provinciale assuma la carica di assessore nella rispettiva giunta è sospeso di diritto dalla carica di consigliere, all'atto dell'accettazione della nomina e per il periodo di svolgimento dell'incarico di assessore, ed è temporaneamente sostituito dal primo dei non eletti ».

ART. 2.

(Competenza dei consigli nell'approvazione dei regolamenti).

1. Al testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) all'articolo 42, comma 1, la lettera a) è sostituita dalla seguente:

« a) statuti dell'ente, delle aziende speciali e regolamenti; »;

b) all'articolo 48, il comma 3 è abrogato.

ART. 3.

(Legittimazione attiva dei consiglieri).

1. All'articolo 43 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, dopo il comma 4 sono aggiunti i seguenti:

« 4-bis. I consiglieri comunali e provinciali possono impugnare, dinanzi agli or-

gani della giustizia amministrativa, le deliberazioni della giunta e del consiglio per le quali non hanno espresso voto favorevole, relative alle materie di cui all'articolo 126, comma 1. L'impugnativa è ammissibile se proposta da almeno un quarto dei consiglieri provinciali o da un quarto dei consiglieri nei comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti ovvero da un quinto dei consiglieri nei comuni con popolazione sino a 15.000 abitanti. Ai giudizi di cui al presente comma si applica la procedura speciale prevista dall'articolo 23-*bis* della legge 6 dicembre 1971, n.1034, introdotto dall'articolo 4 della legge 21 luglio 2000, n. 205.

4-*ter*. Nei giudizi di cui al comma 4-*bis* i ricorrenti possono stare in giudizio personalmente senza l'assistenza del difensore. L'amministrazione può essere rappresentata e difesa da un proprio dipendente, purché in possesso della qualifica di dirigente ovvero, in mancanza, da un funzionario apicale, autorizzato dal rappresentante legale dell'ente ».

ART. 4.

(Conferimento degli incarichi professionali).

1. All'articolo 107, comma 3, del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, dopo la lettera *i*) è aggiunta la seguente:

« *i-bis*) il conferimento degli incarichi professionali, previa deliberazione della giunta ».

ART. 5.

*(Mancata adozione
del piano regolatore generale).*

1. All'articolo 141, comma 1, del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, dopo la lettera *c*) è aggiunta la seguente:

« *c-bis*) quando non sia adottato nei termini prescritti il piano regolatore generale ».

2. La disposizione di cui all'articolo 141, comma 1, lettera *c-bis*), del citato testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, introdotta dal comma 1 del presente articolo, entra in vigore il trecentosessantesimo giorno successivo alla data di pubblicazione della presente legge nella *Gazzetta Ufficiale*.

ART. 6.

(Abolizione dei concorsi interni).

1. Il comma 3 dell'articolo 91 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, è abrogato.

ART. 7.

(Disposizioni in materia di sanzioni amministrative).

1. Dopo l'articolo 7 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, è inserito il seguente:

« ART. 7-*bis*. — *(Sanzioni amministrative)*. — 1. Salvo diversa disposizione di legge, per le violazioni delle disposizioni dei regolamenti comunali e provinciali nonché delle ordinanze sindacali di cui all'articolo 54, commi 2 e 3, si applica la sanzione amministrativa pecuniaria da 50 euro a 500 euro.

2. L'organo competente a irrogare le sanzioni amministrative è individuato ai sensi dell'articolo 17 della legge 24 novembre 1981, n. 689 ».

ART. 8.

(Differimento di termine).

1. Il termine di cui all'articolo 35, comma 8, della legge 28 dicembre 2001, n. 448, e successive modificazioni, è differito al centottantesimo giorno successivo alla data di entrata in vigore del regolamento di cui al comma 16 del citato articolo 35.

ART. 9.

(Modifiche al sistema elettorale).

1. Al testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) all'articolo 71, comma 9, ultimo periodo, le parole: « a ciascuna lista di minoranza » sono sostituite dalle seguenti: « alla lista che ha conseguito la seconda cifra elettorale »;

b) all'articolo 73, comma 11, il primo periodo è sostituito dal seguente: « Una volta determinato il numero dei seggi spettanti a ciascuna lista o gruppo di liste collegate, è in primo luogo proclamato eletto alla carica di consigliere il candidato alla carica di sindaco che ha conseguito la seconda cifra elettorale, se collegato ad una lista che ha ottenuto almeno un seggio. »;

c) all'articolo 75, comma 10, il primo periodo è sostituito dal seguente: « Una volta determinato il numero dei seggi spettanti a ciascun gruppo di candidati, è in primo luogo proclamato eletto alla carica di consigliere il candidato alla carica di presidente della provincia che ha conseguito la seconda cifra elettorale, se collegato ad un gruppo di candidati che ha ottenuto almeno un seggio »;

d) all'articolo 72, comma 3, ultimo periodo, le parole: « , anche non collegato alla lista prescelta, » sono soppresse;

e) all'articolo 73, comma 7, le parole: « e che non appartengano a nessun gruppo di liste che abbia superato tale soglia » sono soppresse;

f) all'articolo 75, comma 5, le parole: « e che non appartengano a nessuna coalizione di gruppi che abbia superato tale soglia » sono soppresse;

g) all'articolo 37, comma 1, dopo la lettera e) è inserita la seguente:

« *e-bis*) da 26 membri nei comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti; ».

ART. 10.

(Incompatibilità).

1. All'articolo 65 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, dopo il comma 3 è aggiunto il seguente:

« *3-bis*. Il sindaco e gli assessori dei comuni compresi nel territorio della provincia sono incompatibili con le cariche di presidente e di assessore provinciale ».

ART. 11.

(Nomina di commissari ad acta).

1. All'articolo 50, comma 9, secondo periodo, del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, le parole: « il comitato regionale di controllo » sono sostituite dalle seguenti: « il difensore civico regionale ».

ART. 12.

(Conferimento di funzioni dirigenziali).

1. All'articolo 109, comma 2, del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, dopo le parole: « qualifica dirigenziale » sono inserite le seguenti: « , ovvero relativamente alle unità organizzative incardinate in strutture prive di dirigente titolare, ».

ART. 13.

(Esercizio dell'attività regolamentare degli enti locali).

1. All'articolo 7 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di

cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, dopo il comma 1 è aggiunto il seguente:

« 1-*bis*. Qualora leggi statali prevedano che l'attività regolamentare debba essere attuata nel rispetto di norme stabilite da leggi regionali, in caso di mancata entrata in vigore di queste ultime, gli enti locali possono comunque esercitare tale attività nel rispetto dei principi previsti dalle leggi statali che disciplinano la materia ».

ART. 14.

(Contratti dirigenziali a tempo determinato).

1. All'articolo 110 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, dopo il comma 2 è inserito il seguente:

« 2-*bis*. I contratti di cui al comma 2, che eccedono la percentuale massima stabilita, sono da considerare nulli; gli amministratori che li hanno autorizzati rispondono a titolo personale delle eventuali obbligazioni che ne derivano ».

ART. 15.

(Annullamento delle determinazioni illegittime e nomina del commissario ad acta per l'adozione di atti dirigenziali).

1. All'articolo 107 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, dopo il comma 7 è aggiunto il seguente:

« 7-*bis*. Il sindaco e il presidente della provincia non possono revocare, riformare, riservare o avocare a sé o altrimenti adottare provvedimenti o atti di competenza dei dirigenti. In caso di inerzia o ritardo, il sindaco o il presidente della provincia può fissare un termine perentorio entro il quale il dirigente deve adottare gli atti o i provvedimenti. Qualora l'inerzia permanga, o in caso di grave inosservanza

delle direttive da parte del dirigente competente, che determinino pregiudizio per l'interesse pubblico, il sindaco o il presidente della provincia può nominare, salvi i casi di urgenza previa contestazione, un commissario *ad acta*, dando tempestiva comunicazione al consiglio del relativo provvedimento. La giunta può deliberare l'annullamento delle determinazioni dirigenziali illegittime, previa attivazione del relativo procedimento ai sensi degli articoli 7 e 8 della legge 7 agosto 1990, n. 241 ».

ART. 16.

(Ineleggibilità dei dipendenti dei comuni con meno di 5.000 abitanti).

1. All'articolo 60 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, dopo il comma 3 è inserito il seguente:

« 3-*bis*. Il comma 3 non si applica ai dipendenti dei comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti relativamente alla causa di ineleggibilità di cui al comma 1, numero 7) ».

PAGINA BIANCA

€ 0,26



14PDL0039970