

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIV LEGISLATURA —————

N. 1952

DISEGNO DI LEGGE

d’iniziativa dei senatori RIZZI e MANFREDI

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 23 GENNAIO 2003

—————

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

—————

ONOREVOLI SENATORI. - Il comune è l'ente che per ragioni storiche e politiche costituisce la più semplice forma associativa a carattere territoriale.

La storia conferma che attraverso i secoli questa elementare forma di aggregazione sociale e territoriale si è affermata in Italia dove ha avuto sviluppo e complessa organizzazione.

Questa realtà storico-giuridica è stata recepita dalla Costituzione repubblicana che, nell'articolo 114, come modificato dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, definisce i comuni «enti autonomi» nell'ambito dei principi fissati dalla Costituzione.

Altre norme, poi, della Costituzione concorrono a rafforzare il principio di autonomia: l'articolo 5, per il quale la Repubblica promuove le «autonomie locali», l'articolo 118, l'articolo 119, relativo alla finanza locale.

Ne discende che l'affermazione del principio dell'«autonomia» dei comuni ha una precisa rilevanza costituzionale.

Come è da intendersi da un punto di vista giuridico il concetto di autonomia e quali ne sono le basi della sua applicazione?

a) La dottrina e la giurisprudenza hanno elaborato tre aspetti del principio di autonomia o quanto meno una triplice tipologia che costituisce l'unità concettuale. Si ha così un'autonomia normativa che è quella che si esprime nella formulazione di norme generali e astratte: tipico esempio sono i regolamenti comunali. Secondo aspetto di autonomia è quello proprio di indirizzo politico e organizzativo che si estrinseca nella potestà di stabilire una propria linea d'azione o programma in relazione agli interessi permanenti della collettività. Terza forma di autonomia (e certo la più importante) è

quella che conosciamo sotto il nome di autarchia, ossia la potestà di perseguire gli interessi della collettività attraverso atti amministrativi concreti, il che implica l'equiparazione degli atti di amministrazione del comune agli atti di amministrazione dello Stato, sicchè essi acquistano l'efficacia di atti della pubblica amministrazione ossia dell'amministrazione propria dello Stato stesso.

b) L'esame giuridico costituzionale dell'autonomia comunale deve necessariamente essere completato, nella corretta attribuzione delle potestà e funzioni connesse, col principio di autonomia agli organi comunali che tali funzioni sono chiamati ad esercitare.

Come è noto l'apparato organizzativo del comune è composto di organi rappresentativi e di organi burocratici.

Gli organi rappresentativi sono espressione della volontà degli elettori e rappresentano da una parte il corpo elettorale e, nei confronti esterni, l'ente attraverso le procedure che ne concretano le proprie manifestazioni negoziali.

Gli organi burocratici svolgono essenzialmente mansioni di carattere strumentale rispetto all'attività dei primi.

Gli organi rappresentativi del comune sono: il consiglio comunale, la giunta municipale e il sindaco.

Date queste premesse, è evidente che i poteri e le funzioni connesse al principio di autonomia comunale nei tre aspetti di autonomia normativa, politica e autarchica possono essere attribuiti solo ed esclusivamente ai tre organi rappresentativi: consiglio, giunta e sindaco.

Questo schema ha una valenza giuridica costituzionale. Infatti la Costituzione (articoli 5 e 114) fornisce tutela costituzionale all'autonomia comunale unitariamente considerata

(autonomia normativa, politica e autarchia) in quanto concretamente esercitata attraverso gli organi rappresentativi del comune: consiglio, giunta, sindaco.

L'affermazione costituzionale della potestà unitariamente intesa dell'autonomia comunale (sia pure nelle tre distinzioni dottrinali di autonomia normativa, politica e autarchica) porta ad un'ulteriore conseguenza, che cioè la potestà di autonomia unitariamente intesa va attribuita ai tre organi rappresentativi del comune in maniera che tutti e tre partecipino all'esercizio del potere di autonomia, che va riconosciuto unitariamente a ciascun organo rappresentativo anche se ovviamente in diversi gradi di competenza e di procedure.

Il testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di seguito denominato «testo unico», di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, contiene norme in aperta violazione formale e sostanziale dell'impostazione data dalla Costituzione all'autonomia comunale.

Il consiglio comunale è l'organo maggiormente rappresentativo del comune in quanto espressione dell'intero corpo elettorale comprensivo anche della parte minoritaria, ed è pertanto a questo organo maggiormente rappresentativo che deve essere attribuita in via primaria la potestà di autonomia, in specie la potestà di autarchia ossia la potestà di emanare atti amministrativi specifici nel pubblico interesse (attività amministrativa attiva).

Non avrebbe in caso contrario significato l'articolo 5 della Costituzione che impegna lo Stato «alla tutela» dell'autonomia degli enti locali.

Orbene l'articolo 42 del citato testo unico, toglie al consiglio comunale proprio la potestà di autonomia autarchica ossia ogni competenza di amministrazione attiva.

Il comma 1 del citato articolo 42 attribuisce, infatti, al consiglio solo competenze di indirizzo e controllo politico amministrativo. Nei commi successivi si specificano, in

modo tassativo e non semplicemente esemplificativo, talune materie, specie regolamentari, di competenza del consiglio.

Rimanendo, quindi, solo competenze normative in tema di statuto e di «regolamenti organizzativi», praticamente è sottratta al consiglio la competenza di atti amministrativi concreti con esclusione di autorizzazioni alle spese fuori bilancio. Sono sottratte al consiglio, per essere trasferite al sindaco, le nomine dei rappresentanti del comune presso enti, aziende e istituzioni. Così è eliminata ogni competenza di nomina dei vertici della burocrazia comunale (responsabile degli uffici e dei servizi), competenza rimessa al sindaco.

Col nuovo testo unico il sindaco diventa l'organo più importante del «governo» del comune e ciò in contraddizione con quanto affermato dall'articolo 36 del testo unico stesso, che qualifica il consiglio quale organo di «governo» del comune alla pari del sindaco e della giunta.

Senza più competenze di amministrazione attiva (autarchia) il consiglio non può più essere considerato organo di «governo» del comune.

La elezione diretta del sindaco da parte del corpo elettorale non porta come conseguenza necessaria l'attribuzione al sindaco stesso delle competenze proprie del consiglio comunale.

L'elezione diretta è stata introdotta nel nostro ordinamento per dare maggiore stabilità all'azione del governo comunale, ma non può comportare l'esautoramento del consiglio comunale in ogni forma e settore di amministrazione attiva e fare del sindaco l'artefice di una struttura del tutto avulsa dall'azione del consiglio.

L'elezione diretta del sindaco comporta che il voto contrario del consiglio a una proposta del sindaco abbia come conseguenza le dimissioni dello stesso. Certamente al sindaco va riconosciuto un più importante rilievo politico, ma non tale da alterare fun-

zioni da sempre riconosciute agli altri organi rappresentativi del comune.

Anche l'attribuzione al consiglio comunale, da parte del citato articolo 42, della competenza di indirizzo e controllo politico-amministrativo ingenera non poche perplessità per la sua formulazione del tutto generica e perchè il consiglio difetta di un reale potere di controllo, qualora la programmazione disposta non venga osservata da parte degli organi di amministrazione attiva.

Infatti, un mezzo di controllo assolutamente inadeguato è rappresentato dalla facoltà dei consiglieri (si veda l'articolo 43 del citato testo unico) di presentare interrogazioni e mozioni e di chiedere (in cinque) la convocazione del consiglio.

Gli strumenti di controllo sull'operato del sindaco sono però assai deboli, soprattutto se si pensa che i termini di 30 e di 20 giorni per la risposta alle interrogazioni e per la convocazione del consiglio non sono termini perentori e pertanto la loro inosservanza è praticamente priva di sanzioni. Termini ordinatori sono anche quelli previsti nella procedura per la mozione di sfiducia del sindaco (articolo 52 del testo unico) per la cui approvazione è richiesto il voto della maggioranza assoluta dei componenti del consiglio e la votazione per appello nominale.

In conclusione anche il potere di indirizzo politico-amministrativo del consiglio è disciplinato dal testo unico su basi fragilissime.

In una revisione dell'articolo 42 del testo unico occorre ritornare nella determinazione delle competenze del consiglio comunale alla tradizione amministrativa, politica e storica.

Le attribuzioni che devono essere assegnate al consiglio comunale non vanno specificate nè in via esemplificativa nè in via tassativa come fa l'articolo 42 del testo unico, ma devono essere indicate come tutte le attribuzioni in virtù delle quali il consiglio delibera su tutti gli oggetti propri dell'amministrazione comunale ad esclusione delle competenze che per legge, regolamenti e de-

leghe spettano alla giunta municipale e al sindaco.

Tralasciando di indicare un'elencazione delle attribuzioni del consiglio comunale, che oltre tutto incorrerebbe nel pericolo di essere incompleta, sarebbe sufficiente accennare che le relative competenze devono corrispondere a quelle che sono le funzioni proprie del comune che si riconducono alla trattazione di affari attinenti alle istituzioni democratiche, ai bisogni della cittadinanza connessi al territorio, alla organizzazione del comune, all'amministrazione dei servizi e del patrimonio, alla gestione finanziaria e alla protezione degli interessi sociali della popolazione.

Il testo unico vigente stabilisce l'incompatibilità tra la carica di consigliere comunale e quella di assessore e, inoltre, l'articolo 47, comma 3, del testo unico conferisce al sindaco, per i comuni con più di 15.000 abitanti, il potere di nomina degli assessori che possono essere scelti anche al di fuori di componenti del consiglio ossia al di fuori dei cittadini eletti.

Nei poteri del sindaco (articolo 50, comma 8, del testo unico) vi è quello di provvedere alla nomina, alla designazione o alla revoca dei rappresentanti del comune presso enti, aziende e istituzioni.

Sempre per tale normativa, il sindaco nomina i responsabili degli uffici e dei servizi, attribuisce e definisce gli incarichi dirigenziali e di collaborazione esterna.

Ben più incisive sono le competenze attribuite dal testo unico al sindaco per la nomina del direttore generale anche per la figura istituzionale dello stesso così come designata nella vigente legge.

Infatti, l'articolo 108 del testo unico dispone che il sindaco (sempre per i comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti) può nominare un direttore generale «al di fuori della dotazione organica» e con contratto a tempo determinato. Egli provvede ad attuare gli indirizzi e gli obiettivi stabiliti dagli organi di governo dell'ente «secondo le

direttive impartite dal sindaco» e al quale compete la sovrintendenza della «gestione» dell'ente. Il direttore generale può inoltre essere revocato solo dal sindaco e a lui rispondono «nell'esercizio delle funzioni loro assegnate i dirigenti dell'ente».

Si è creata così, col direttore generale, una figura istituzionale al vertice dell'apparato burocratico del comune che risponde del proprio operato solo al sindaco e che non ha alcun rapporto nè alcuna responsabilità nei confronti dell'organo rappresentativo per eccellenza del comune e cioè del consiglio comunale.

In conclusione, troppe anomalie caratterizzano l'attuale normativa:

a) l'ablazione dal consiglio comunale della competenza di amministrazione attiva (autarchia);

b) l'incompatibilità della carica di consigliere comunale con quella di assessore;

c) la concentrazione nella figura del sindaco di ogni facoltà o potestà di governo del comune;

d) la facoltà del sindaco di nominare assessori estranei agli organi rappresentativi;

e) i poteri del sindaco di nomina dei rappresentanti delle aziende e istituzioni comunali, dei dirigenti degli uffici, dei responsabili dei settori dei pubblici uffici;

f) soprattutto la nomina del direttore generale nonchè la figura di quest'ultimo re-

sponsabile solo nei confronti del sindaco e alle esclusive direttive di quest'ultimo.

Tutte queste norme portano alla conseguenza che il sistema introdotto col nuovo testo unico ha stravolto la struttura istituzionale del comune, facendo diventare il sindaco, in pratica, l'unico organo rappresentante del comune e capo unico del «governo» del comune.

Si è dato vita a qualcosa di più grave trasferendo il governo del comune fuori dagli organi rappresentativi, affidandoli ad una organizzazione parallela ossia ad una burocrazia addirittura estranea, che fa capo al direttore generale e ad assessori scelti al di fuori degli organi rappresentativi.

Tutto ciò in contrasto con la nostra ormai secolare legislazione, con la dottrina ma soprattutto in violazione della tutela della autonomia comunale sancita dall'articolo 5 e dall'articolo 114 della Costituzione ed altresì in violazione dell'articolo 42 dello stesso vigente testo unico che attribuisce il «governo» del comune esclusivamente agli organi rappresentativi: consiglio comunale, giunta municipale e sindaco.

Il presente disegno di legge si ripromette quindi di ridisegnare le competenze nell'ambito del comune e della provincia.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

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) l'articolo 42 è sostituito dal seguente:

«Art. 42. - (*Attribuzioni dei consigli*) - 1. Il consiglio è l'organo principale del governo del comune e della provincia. Esso delibera su tutti gli argomenti propri dell'amministrazione ad esclusione delle competenze che per legge, regolamenti e deleghe spettano alla giunta, al sindaco e al presidente della provincia.

2. Le competenze del consiglio si riconducono alla trattazione degli affari attinenti alle istituzioni democratiche, ai bisogni della cittadinanza connessi al territorio, alla organizzazione dell'amministrazione, alla amministrazione dei servizi e del patrimonio, alla gestione finanziaria e alla protezione degli interessi sociali del gruppo locale di popolazione»;

b) all'articolo 47 i commi 3 e 4 sono abrogati;

c) all'articolo 51 i commi 2 e 3 sono abrogati;

d) all'articolo 52 il comma 2 è sostituito dal seguente:

«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 il consiglio elegge dal suo interno un nuovo sindaco o presidente della provincia che rimane in carica sino alla cessione del mandato del consiglio comunale o provinciale»;

e) all'articolo 64, i commi 1, 2 e 3 sono abrogati;

f) all'articolo 108, il comma 1 è sostituito dal seguente:

«1. Il sindaco nei comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti e il presidente della provincia, previa deliberazione della giunta comunale o provinciale, possono nominare un direttore generale, al di fuori della dotazione organica e con contratto a tempo determinato, e secondo criteri stabiliti dal regolamento di organizzazione degli uffici e dei servizi, che provvede ad attuare gli indirizzi e gli obiettivi stabiliti dal consiglio comunale o provinciale, e che sovrintende alla gestione dell'ente, perseguendo livelli ottimali di efficacia ed efficienza».

