

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIV LEGISLATURA —————

N. 2950

DISEGNO DI LEGGE

**d’iniziativa dei senatori DALLA CHIESA, TOIA, BAIO DOSSI,
MACONI, PILONI, PIZZINATO, CORTIANA, RIPAMONTI,
PAGLIARULO, MALABARBA, CAVALLARO, COLETTI e
CAMBURSANO**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 6 MAGGIO 2004

Modifica delle disposizioni del testo unico delle leggi sull’ordinamento degli enti locali di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, riguardanti le attribuzioni dei consigli comunali e provinciali, le garanzie delle minoranze in seno ai consigli e le competenze dei segretari comunali e provinciali

INDICE

Relazione	<i>Pag.</i>	3
Disegno di legge	»	7

ONOREVOLI SENATORI. - Da più parti, ormai, si sente l'esigenza di intervenire, in funzione correttiva, sul testo unico dell'ordinamento degli enti locali per riequilibrarne alcune distorsioni in tema di forma di governo e garanzie delle minoranze.

Non si intendono mettere in discussione, in questa sede, le scelte fondamentali compiute dal legislatore in ordine alle forme di elezione del sindaco e del presidente della provincia e al rapporto di questi con il consiglio. I proponenti ritengono anzi che tali scelte abbiano rappresentato un fondamentale e positivo elemento di modernizzazione della nostra democrazia politica. Occorre però segnalare come ad un rafforzamento dell'esecutivo, ad ogni livello di governo, devono necessariamente corrispondere una migliore e più garantista disciplina dei lavori consiliari e una più netta tutela delle prerogative del consiglio, nonché un rafforzamento dei poteri delle minoranze-opposizioni finalizzati all'esercizio di un controllo efficace e penetrante nei confronti della maggioranza di governo. Requisiti di bilanciamento e di simmetria che sono mancati nella nuova normativa e la cui realizzazione è di fatto affidata di volta in volta (e in genere, fin qui, con modesti risultati) al rispetto più o meno scrupoloso dei principi di una piena democrazia da parte delle singole amministrazioni e delle maggioranze consiliari che le sostengono.

In secondo luogo, non appare più rinviabile una migliore definizione della disciplina che investe gli organi preposti a garantire e controllare il rispetto del principio di legalità dell'amministrazione, anche alla luce dell'eliminazione pressochè totale dei controlli esterni di legittimità introdotta dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3.

Sotto il primo profilo si avverte, innanzitutto, l'esigenza di qualificare le maggioranze di approvazione degli statuti degli enti locali e delle loro modifiche, così da evitare che lo statuto possa essere «imposto» dalla maggioranza di governo contingente: la previsione di maggioranze qualificate risponde alla fondamentale *ratio* di garanzia della partecipazione delle opposizioni alla definizione dei lineamenti fondamentali dell'ente locale (articolo 1).

Sempre su questa falsariga emerge l'esigenza di istituzionalizzare la figura del presidente del consiglio comunale o provinciale quale organo di garanzia sganciato dall'appartenenza e soprattutto dalla «militanza» in uno schieramento politico. Di qui l'introduzione di una maggioranza qualificata (due terzi) anche per l'elezione del presidente del consiglio e la generalizzazione di tale procedimento di investitura anche con riferimento ai comuni con popolazione inferiore ai 15.000 abitanti (articolo 2). Al fine di evitare un potere interdittivo arbitrario di componenti minoritarie dell'opposizione consiliare, si prevede comunque, quale clausola finale di responsabilizzazione politica destinata a ricadere su chi si dovesse opporre pretestuosamente all'elezione, lo scioglimento del consiglio una volta effettuate infruttuosamente dieci elezioni.

Appaiono necessarie, inoltre, una serie di misure di rafforzamento, o meglio di riequilibrio, dei poteri del consiglio (comunale e provinciale) nei confronti dell'esecutivo: è il fine che si intende perseguire attraverso l'introduzione di un potere di approvazione da parte dell'organo consiliare di un documento di definizione degli obiettivi generali da perseguire in sede di approvazione del bilancio (una sorta di documento di program-

mazione economico finanziaria (DPEF) a livello di enti locali) (articoli 3 e 4).

In riferimento ad alcuni atti di maggiore rilievo politico, si sono poi riaffermati i necessari poteri di indirizzo ed approvazione dell'organo consiliare (articoli 5, 9 e 10).

Ispirata alla fondamentale *ratio* di rafforzamento della funzione di controllo della minoranza consiliare, è poi la previsione dell'articolo 6 sull'attribuzione della carica di presidente del collegio dei revisori dell'ente locale ad uno dei revisori che abbia l'approvazione della minoranza.

Anche la previsione che ogniqualvolta il consiglio od il sindaco (o presidente della provincia) debba procedere a nomine di rappresentanti dell'ente locale in organi od enti, un terzo dei nominati debba essere indicato dalla minoranza consiliare, risponde alla medesima logica (articoli 7 e 8).

Per ciò che conceme l'attività ispettiva e di controllo politico del consiglio nei confronti dell'esecutivo dell'ente locale, si è scelto di dettare una disciplina più organica delle inchieste consiliari: si sono previste, così, delle commissioni di inchiesta sull'attività dell'amministrazione alle quali venga riconosciuto il potere di accesso a tutti gli atti dell'amministrazione, ivi compresi quelli delle aziende e delle fondazioni o enti nei quali l'amministrazione detenga quote di maggioranza o sia titolare di forme di *golden share* o ancora abbia diritto di nomina dei presidenti.

Allo stesso modo si prevede un potere, da parte del consiglio comunale, di acquisizione di atti e documenti di enti e società a vario titolo controllati dal comune stesso (articolo 11). La norma che si propone prende cioè atto delle resistenze emerse in molte esperienze amministrative a separare in un regime di pari dignità e compiutezza le funzioni di governo e quelle di controllo; e sottrae pertanto i tratti essenziali della disciplina di tale istituto alle fonti di autonomia (statuto e regolamento), fissando peraltro il principio che il presidente della commissione deve

provenire dalla minoranza. Non meno importante appare la scelta di prevedere l'istituzione della commissione d'inchiesta su richiesta di un terzo dei componenti del consiglio: come è nella natura dell'istituto, la commissione d'inchiesta è uno strumento di sindacato ispettivo attivabile a richiesta della minoranza nei confronti dell'operato della maggioranza e, pertanto, se ne deve prevedere l'attivazione ad opera di frazioni minoritarie (purchè consistenti) del consiglio dell'ente interessato.

In sintonia con tale linea progettuale - aumentare la trasparenza della vita amministrativa in sede locale - si muovono le previsioni degli articoli 12 e 13 del disegno di legge, le quali eliminano ogni dubbio in ordine alla piena prosecuzione, per un tempo determinato, dell'attività di controllo sull'operato del sindaco e della giunta anche nel periodo successivo allo scioglimento del consiglio, evitando, così, che il ricorso a tale misura possa costituire un estremo *escamotage*, una sorta di ultima spiaggia per evitare l'esercizio del sindacato ispettivo da parte dei componenti del consiglio e delle commissioni.

In particolare l'articolo 13 del disegno di legge prevede che, in caso di scioglimento del consiglio conseguente alle dimissioni del sindaco o del presidente della provincia, anche se conseguenti all'approvazione di una mozione di sfiducia, le elezioni si svolgano trascorso un anno dalla data dello scioglimento, restando *medio tempore* affidata ad un commissario la gestione dell'ente. Si tratta di una innovazione volta ad attenuare la «pressione» del sindaco o presidente della provincia nei confronti del consiglio, conseguente al ben noto condizionamento dell'esistenza del consiglio all'attualità del mandato del sindaco o presidente eletto. La disposizione che si propone prevede un termine annuale nel quale il consiglio potrà continuare ad esercitare almeno parte delle proprie attribuzioni, sfuggendo ad eventuali «ricatti» da

parte del vertice dell'esecutivo dell'ente locale.

Al fine di superare gli ostacoli che talvolta vengono frapposti dalle amministrazioni degli enti locali ai consiglieri che esercitano il diritto di richiesta di ogni notizia ed informazione utile all'espletamento del mandato, si prevede (articolo 15) l'introduzione di una adeguata sanzione amministrativa pecuniaria a carico dei responsabili del diniego o che comunque non abbiano ottemperato tempestivamente alla richiesta. Anche in questo modo si intende garantire in modo più efficace l'esercizio del diritto di controllo dei componenti dei consigli comunali e provinciali che l'istituto intende garantire.

Il disegno di legge affronta infine il cruciale problema di come garantire il principio di legalità nell'azione dell'ente locale. In tal senso esso muove dalla constatazione che l'assenza di un adeguato strumentario di garanzia e controllo nei confronti dell'azione del sindaco e del presidente della provincia direttamente eletto ha prodotto effetti deleteri, nell'esperienza sin qui avutasi, a partire dall'entrata in vigore del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, in ordine al rispetto dei fondamentali canoni di trasparenza e legalità dell'azione amministrativa. Troppo spesso ha fatto breccia negli amministratori degli enti locali la convinzione che l'investitura diretta da parte del corpo elettorale comprendesse una disponibilità assoluta e senza limiti delle scelte amministrative e della stessa pubblica amministrazione locale, divenuta una sorta di mero braccio operativo del potere politico.

Tale degenerazione del corretto rapporto politica-amministrazione è stata resa possibile dal pressoché completo annichilimento della figura del segretario comunale e provinciale rispetto al passato. Si tratta di un passato che, certamente, aveva conosciuto degli eccessi per ciò che concerne la posizione ed i compiti del segretario, trasformato talvolta, addirittura, in una sorta di organo codecidente dell'ente locale. La riforma della

seconda parte degli anni '90 non si è, però, limitata ad un intervento correttivo ma ha stravolto la fisionomia dell'organo, rendendolo non più in grado di assolvere agli essenziali compiti di garanzia e tutela della legalità che ad esso sono più congeniali. In particolare, l'attribuzione al sindaco o presidente della provincia del potere di nomina e revoca del segretario ha vulnerato in radice l'idoneità del segretario a svolgere effettive funzioni di verifica della legittimità delle deliberazioni dell'ente locale (ossia di garanzia *erga omnes*), rispetto alla quale si è invece affermata una mera funzione di «notariato politico», ovvero di giustificazione tecnico-giuridica dell'attività di governo.

Il presente disegno di legge intende perciò correggere su alcuni punti cruciali l'attuale legislazione. Esso, innanzitutto, parte dal presupposto che all'indomani della revisione costituzionale del 2001, la figura del segretario comunale o provinciale faccia ancora necessariamente parte del nostro ordinamento e che, in particolare, la disciplina di esso rientri nella competenza esclusiva dello Stato nella materia delle funzioni fondamentali degli enti locali, ai sensi dell'articolo 117, lettera p) della Costituzione.

Al fine di assicurare all'organo le condizioni idonee per l'esercizio di una funzione garantistica e di tutela della legalità negli enti locali, si recide il rapporto fiduciario con il sindaco o presidente della provincia, prevedendo una nomina da parte dell'agenzia autonoma per la gestione dei segretari comunali (articolo 16) e la possibilità di una revoca, sulla base di provvedimento motivato, da parte soltanto del consiglio comunale o provinciale, con deliberazione adottata a maggioranza di tre quinti dei consiglieri (articolo 17). È appena il caso di sottolineare l'importanza del trasferimento del potere di revoca (comunque da motivare) dal vertice del potere esecutivo nell'ente locale all'organo più ampiamente rappresentativo, con deliberazione a maggioranza qualificata, che

deve, comunque, prevedere il concorso delle minoranze.

Il disegno di legge in esame non innova, invece, con precisa scelta consapevole, per ciò che concerne la gestione del ruolo dei segretari comunali e provinciali da parte di un'agenzia autonoma, escludendo, quindi, qualunque ritorno ad ipotesi di amministrazione da parte del Ministero dell'interno, chiaramente incompatibile con il nuovo quadro autonomistico.

L'articolo 18 del disegno di legge completa questa rivitalizzazione della figura del segretario comunale e provinciale prevedendo una funzione consultiva generalizzata dello stesso su tutti gli atti di competenza del consiglio, della giunta e del sindaco o del presidente della provincia. Si tratta, ancora una volta, di delineare una funzione di custode della legittimità dell'ordinamento degli enti locali, limitando in ogni caso l'intervento all'espressione di un mero parere di legittimità. È evidente, comunque, come lo

scostamento da tale parere ponga un'esigenza di adeguata motivazione all'organo che adotta l'atto, pena la possibile censura dello stesso in sede di giudizio amministrativo.

In sintesi, le disposizioni del presente disegno di legge tendono a favorire il corretto funzionamento degli enti locali, indipendentemente dalla maggioranza politica che in un determinato momento esprime il sindaco o il presidente. Muovendosi sotto il sempre benefico «velo d'ignoranza» circa la pluralità e mutevolezza delle situazioni su cui esse andranno a incidere, si presentano come disposizioni universalistiche o, secondo il corrente lessico politico, *bipartisan*. In quanto finalizzate a offrire - entro un più moderno orizzonte istituzionale e politico - maggiore vitalità e forza rappresentativa ai consigli comunali, nuclei fondamentali della nostra democrazia, è dunque auspicabile che su di esse si realizzi il raggiungimento di un ampio consenso che travalichi le divisioni tra maggioranza e opposizione parlamentare.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

1. Il comma 4 dell'articolo 6 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, di seguito denominato «testo unico» è sostituito dal seguente:

«4. Gli statuti sono deliberati dai rispettivi consigli con il voto favorevole dei due terzi dei consiglieri assegnati. Le disposizioni di cui al presente comma si applicano anche alle modifiche statutarie».

Art. 2.

1. L'articolo 39 del testo unico, è sostituito dal seguente:

«Art. 39. - (*Presidenza dei consigli comunali e provinciali*) - 1. I consigli provinciali e i consigli comunali dei comuni sono presieduti da un presidente eletto tra i consiglieri a maggioranza di due terzi dei componenti. Il consiglio è sciolto qualora il presidente non sia stato eletto dopo dieci votazioni.

2. 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.

3. 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 pro-

vincia, inserendo all'ordine del giorno le questioni richieste.

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».

Art. 3.

1. Al comma 2 dell'articolo 42 del testo unico, è inserita la seguente lettera:

«*b-bis*) approvazione su proposta della giunta, entro il 30 settembre di ciascun anno, di un documento di definizione degli obiettivi generali da perseguire in sede di approvazione del bilancio. È consentita la presentazione e l'approvazione di emendamenti a tale atto».

Art. 4.

1. Al comma 3 dell'articolo 42 del testo unico, è aggiunto il seguente periodo: «Il consiglio comunale o provinciale, in occasione della prima seduta, nonché in occasione dell'approvazione del rendiconto consuntivo dell'anno precedente ed entro il 30 novembre di ogni anno, discute e mette in votazione una relazione programmatica presentata dal sindaco o dal presidente della provincia relativa all'attività trascorsa ed a quella futura».

Art. 5.

1. Il comma 5 dell'articolo 34 del testo unico, è sostituito dal seguente:

«5. In sede di definizione di accordi di programma che comportino variazioni degli strumenti urbanistici il consiglio comunale

o provinciale può esprimere il proprio indirizzo preventivo nei confronti del sindaco o del presidente della provincia. L'adesione del sindaco o del presidente della provincia all'accordo stesso deve essere comunque ratificata dal consiglio entro trenta giorni a pena di decadenza dell'accordo stesso».

Art. 6.

1. All'articolo 237 del testo unico, è aggiunto il seguente comma:

«2-bis. Il componente del collegio dei revisori eletto presidente deve ottenere, prima dell'assunzione della carica, l'approvazione della minoranza consiliare, espressa a maggioranza dei consiglieri che non sostengono il sindaco od il presidente della provincia».

Art. 7.

1. Alla lettera *m*) del comma 2 dell'articolo 42 del testo unico, è aggiunto il seguente periodo: «Ogniqualvolta i rappresentanti del consiglio da nominare siano in numero superiore a due unità, almeno un terzo dei nominati deve essere indicato dalla minoranza consiliare».

Art. 8.

1. Al comma 8 dell'articolo 50 del testo unico è aggiunto il seguente periodo: «Ogniqualvolta le nomine da effettuare siano in numero superiore a due unità, almeno un terzo dei nominati deve essere indicato dalla minoranza consiliare».

Art. 9.

1. Alla lettera *l*) del comma 2 dell'articolo 42 del testo unico è aggiunto il seguente periodo: «Il consiglio esprime comunque il

proprio indirizzo preventivo sulle proposte di alienazione del patrimonio immobiliare e di quello mobiliare, allorchè queste ultime riguardino beni di valore superiore a 500.000 euro».

Art. 10.

1. All'articolo 42, comma 2, del testo unico è aggiunta la seguente lettera:

«*m-bis*) approvazione dei progetti preliminari di opere pubbliche, nei comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti. Tale approvazione può essere rimessa alle commissioni consiliari, se istituite. Nei comuni con popolazione inferiore a 15.000 abitanti, lo statuto deve prevedere forme di informazione ed indirizzo del consiglio in ordine a tali atti».

Art. 11.

1. Il comma 2 dell'articolo 44 del testo unico, è sostituito dai seguenti:

«2. Su richiesta di un terzo dei componenti del consiglio comunale o provinciale sono istituite commissioni di inchiesta sull'attività dell'amministrazione, che devono essere presiedute da un componente della minoranza consiliare. A tali commissioni è riconosciuto il potere di accesso a tutti gli atti dell'amministrazione, senza possibilità di opposizione del segreto d'ufficio. Il funzionamento delle suddette commissioni è disciplinato dallo statuto e dal regolamento consiliare.

2-bis. Nelle ipotesi di scioglimento del consiglio comunale o provinciale, le commissioni di inchiesta già operanti concludono i lavori presentando una o più relazioni al consiglio entro un termine non superiore ad un mese alla data dello scioglimento.

2-ter. Il consiglio comunale può richiedere in ogni momento la trasmissione di atti e de-

liberazioni di fondazioni, aziende speciali, istituzioni, società per azioni od a responsabilità limitata nei confronti delle quali il comune detenga poteri di indirizzo e controllo, detenga la maggioranza del capitale sociale, ovvero sia competente a nominare il presidente od il direttore generale».

Art. 12.

1. Il comma 2 dell'articolo 52 del testo unico, 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, si procede allo scioglimento del consiglio e alla nomina di un commissario ai sensi dell'articolo 141. Successivamente allo scioglimento del consiglio prosegue l'attività di controllo politico sull'operato del sindaco o del presidente della provincia e della giunta, per il periodo in cui questi erano in carica, da parte dei singoli componenti del consiglio e delle commissioni di cui all'articolo 44».

Art. 13.

1. Il comma 4 dell'articolo 53 del testo unico, è sostituito dal seguente:

«4. Lo scioglimento del consiglio comunale o provinciale determina in ogni caso la decadenza del sindaco o del presidente della provincia nonché delle rispettive giunte. Successivamente allo scioglimento

del consiglio prosegue l'attività di controllo politico sull'operato del sindaco o del presidente della provincia e della giunta, per il periodo in cui questi erano in carica, da parte dei singoli componenti del consiglio e delle commissioni di cui all'articolo 44».

Art. 14.

1. Il comma 4 dell'articolo 141 del testo unico, è sostituito dal seguente:

«4. Il rinnovo del consiglio nelle ipotesi di scioglimento conseguente alle dimissioni, anche se conseguenti ad approvazione di una mozione di sfiducia, del sindaco o del presidente della provincia, deve coincidere con il primo turno elettorale utile previsto dalla legge, a partire dal trecentosessantacinquesimo giorno successivo alla data dello scioglimento».

Art. 15.

1. All'articolo 43 del testo unico dopo il comma 2 è inserito il seguente:

«2-bis. Salvo che il fatto non costituisca reato e ferma restando l'eventuale sussistenza di responsabilità disciplinare, è stabilita una sanzione amministrativa pecuniaria di euro 5.000 a carico del dipendente dell'ente locale che illegittimamente opponga un diniego alle richieste avanzate ai sensi del comma 2 ovvero che non dia seguito, nei termini previsti, alla richiesta stessa».

Art. 16.

1. L'articolo 99 del testo unico, è sostituito dal seguente:

«Art. 99. - (*Nomina*) - 1. Il segretario comunale ed il segretario provinciale sono nominati dall'agenzia di cui all'articolo 102, sulla base delle richieste degli iscritti all'albo

di cui all'articolo 98 e delle graduatorie di merito degli stessi».

Art. 17.

1. L'articolo 100 del testo unico, è sostituito dal seguente:

«Art. 100. - (*Revoca*) - 1. Il segretario può essere revocato con provvedimento motivato del consiglio comunale o provinciale adottato a maggioranza dei tre quinti dei componenti».

Art. 18.

1. All'articolo 97, comma 4, del testo unico dopo la lettera *c*), è inserita la seguente:

«*c-bis*) esprime un previo parere di legittimità su tutti gli atti di competenza del consiglio, della giunta e del sindaco o del presidente della provincia».

