

CAPITOLO VI

CAPITOLO IV

GLI ORGANI DI GOVERNO LOCALE - IL PROCEDIMENTO DELIBERATIVO DEGLI ORGANI ISTITUZIONALI

(Prof. Vincenzo Cerulli Irelli, Dott. Riccardo Narducci e Prof. Claudio Rossano)

4.1. I principi costituzionali

L'art. 114 della Costituzione ha “costituzionalizzato” l'autonomia degli Enti locali nelle sue componenti fondamentali, qualificandoli espressamente quali *enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni, secondo i principi fissati dalla Costituzione*.

Come si è visto nel secondo capitolo, le disposizioni del Titolo V, parte II, della Costituzione attribuiscono agli Enti locali un potere normativo molto ampio, in relazione non solo alla potestà statutaria, ma anche alla potestà regolamentare per la disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite. L'art. 117 Cost., comma II, lettera p), attribuisce, tuttavia, allo Stato la potestà legislativa esclusiva in materia di *legislazione elettorale, organi di governo, funzioni fondamentali*; conseguentemente, la legislazione statale mantiene un ruolo di rilievo nella definizione dei caratteri generali delle autonomie territoriali.

Per quanto concerne gli *organi di governo*, questi sono da intendere in senso proprio come soltanto gli organi titolari di indirizzo politico, ad esclusione, quindi, dell'intera organizzazione amministrativa: in particolare, la legislazione statale stabilisce natura, funzioni e caratteri fondamentali ed essenziali del Presidente/Sindaco, della Giunta e del Consiglio. Le funzioni ed il ruolo degli organi di governo sono stabiliti dal Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli Enti locali, approvato con il d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 e successive modificazioni, dagli statuti e dai regolamenti che gli enti hanno adottato.

In attuazione dell'art. 117 Cost. lett. p), con la legge n. 131/2003 sono stati stabiliti i criteri direttivi che il Governo deve rispettare nell'adeguamento della legislazione statale al quadro costituzionale riformato: tra questi, rilevano specificatamente il rispetto dell'autonomia e delle competenze degli enti territoriali quali riconosciuti dagli art. 117 e 118 Cost., la valorizzazione della potestà statutaria e regolamentare degli enti stessi, l'attribuzione all'autonomia statutaria della disciplina del sistema di controlli interni, la coerenza sistematica e la chiarezza linguistica della normativa inerente gli Enti locali stessi. È espressamente prevista, inoltre, ex art. 2, comma 2 della legge n. 131 del 2003, la revisione delle disposizioni legislative contenute nel T.u.e.l. *per adeguarle alla legge costituzionale 18 ottobre 2001 n. 3*.

4.2. I Consigli nel T.u.e.l.

I Consigli sono gli organi rappresentativi degli Enti locali necessari a garantire una piena vita democratica. Sono eletti a suffragio universale diretto da tutti i cittadini e il numero dei componenti varia tra i 12 e i 60 membri per quelli comunali, tra 24 e 45 per quelli provinciali in ragione dell'entità demografica dell'ente; anche il sistema elettorale muta in ragione del numero degli abitanti. La popolazione residente sul territorio viene determinata in base ai risultati dell'ultimo censimento ufficiale (art. 37 T.u.e.l.).

I Consigli sono dotati di autonomia funzionale e organizzativa. Con regolamento consiliare è disciplinato, in modo puntuale, il loro funzionamento nel quadro dei principi stabiliti dallo statuto, la loro struttura, la composizione, lo svolgimento delle funzioni.

Ad esempio, il regolamento stabilisce il numero dei consiglieri necessario per la validità delle sedute, prevedendo in ogni caso la presenza di almeno un terzo dei consiglieri assegnati per legge all'ente, le modalità di convocazione, di presentazione e di discussione delle proposte, le procedure per la convocazione d'urgenza del Consiglio, nonché la compilazione degli ordini del giorno, le adunanze e la loro disciplina.

Il Consiglio è l'organo di indirizzo e di controllo politico-amministrativo. Le sue attribuzioni sono contenute nell' art. 42 del T.u.e.l. e riguardano gli atti fondamentali, quali lo statuto dell'ente, gli statuti delle aziende speciali, i regolamenti (ad eccezione di quelli in materia di ordinamento di uffici e servizi), i programmi, le relazioni programmatiche, i piani finanziari, i bilanci annuali e pluriennali, i piani territoriali ed urbanistici, le convenzioni tra i Comuni e con le Province, le forme associative, l'istituzione e la relativa regolamentazione degli organismi di decentramento e di partecipazione, l'organizzazione dei pubblici servizi, la costituzione di istituzioni e aziende speciali, la concessione dei pubblici servizi, le istituzioni di tributi, l'emissione dei prestiti obbligazionari, le spese con impegni su bilanci per più esercizi, gli acquisti e le alienazioni immobiliari, le permutate, gli appalti e le concessioni non previste in atti fondamentali del consiglio, la definizione degli indirizzi per la nomina e designazione dei rappresentanti dell'ente presso enti, aziende, istituzioni.

In ordine agli acquisti e alle alienazioni immobiliari del Consiglio, si sottolinea che *l'art. 42, 2° comma, lett. l), d.lgs. 18 agosto 2000 n. 267, attribuisce espressamente al consiglio comunale la competenza in materia di «acquisti ed alienazioni immobiliari» senza alcuna eccezione, pertanto è competente il consiglio anche in ipotesi di deliberazione di acquisto a seguito di esercizio della prelazione da parte del ministero per i beni culturali ed ambientali in favore dell'ente locale* (Cons. St., sez. IV, 24-06-2002, n. 3430).

In materia di attività di pianificazione urbanistica, una sentenza del Consiglio di Stato (sez. IV, 28-08-2001, n. 4542) ha affermato che dalla competenza del Consiglio comunale deriva anche *la competenza dello stesso organo [circa] l'approvazione del progetto di un'opera pubblica che comporti la contestuale adozione di una variante allo strumento urbanistico vigente ai sensi dell'art. 1 l. 3 gennaio 1978 n. 1 escludendo la possibilità di riconoscere poteri pianifica-*

tori del territorio in capo all'organo esecutivo del comune, essendo il sistema delle competenze delineato dalla legge chiaramente configurato nel senso di riservare al consiglio ogni potere di programmazione e pianificazione urbanistica. Pertanto, costituendo l'approvazione del progetto in variante allo strumento urbanistico una modalità di esercizio del potere di pianificazione e di programmazione dell'uso del territorio, essa è attratta nell'ambito delle competenze tassativamente riservate all'organo consiliare.

Le delibere in ordine a tali argomenti non possono essere adottate in via d'urgenza da alcun altro organo del Comune o della Provincia.

4.2.1. Il ruolo del Consiglio nel nuovo assetto istituzionale

Parlando del ruolo del Consiglio nel nuovo assetto costituzionale, l'aspetto che forse necessita maggiore attenzione riguarda l'effettiva possibilità per il Consiglio di svolgere un'attività di indirizzo politico-amministrativo. A questo proposito, potrebbe auspicarsi un intervento in specifici ambiti, prevedendo ad esempio la partecipazione dei Consigli all'attuazione del programma di legislatura, al fine di aumentare la possibilità di una sua incidenza nelle scelte politiche. Lo statuto potrebbe contenere norme sulla modalità di partecipazione e di approvazione, da parte del Consiglio, del documento programmatico: in particolare, gli statuti potrebbero prevedere tempi specifici per la partecipazione alla definizione delle linee di programma dopo la presentazione delle stesse da parte dell'organo monocratico e della Giunta e prima della fase di approvazione, prevedendone l'assegnazione a titolo di studio all'interno delle commissioni consiliari. Sarebbe importante che il regolamento prevedesse anche le modalità di verifica dell'attuazione del programma.

Un'ulteriore modifica potrebbe riguardare l'attività dei Consigli in relazione agli atti fondamentali: al riguardo, la partecipazione del Consiglio solo al momento della discussione e del voto è da ritenere insufficiente, sicché il regolamento del Consiglio potrebbe prevedere norme per favorire la sua partecipazione anche in fase di formazione, ad esempio prescrivendo che le proposte relative ad argomenti particolarmente rilevanti (come ad esempio gli atti di pianificazione) siano conosciute e discusse dalle competenti commissioni quando esse sono ancora in corso di preparazione, al fine di esprimere pareri e indicazioni utili.

Si potrebbe riconoscere un potere di iniziativa sul bilancio: compito del Consiglio, infatti, è solo l'approvazione del bilancio, in difetto della quale è previsto il suo scioglimento e l'intervento di un organo sostitutivo; viceversa, sarebbe auspicabile dotare il Consiglio di poteri idonei a superare una eventuale fase di crisi, nel caso in cui questa sia imputabile alla Giunta. Per quanto attiene al controllo sull'attività dell'esecutivo, i regolamenti potrebbero prevedere forme più incisive di controllo, non soltanto prevedendo apposite commissioni, ma anche attraverso altri meccanismi, ad esempio introducendo una norma che consentisse al Consiglio di chiedere la revoca dall'incarico di un soggetto precedentemente nominato ai vertici di enti il cui operato sia giudicato negativamente dalla maggioranza del Consiglio.

I regolamenti dovrebbero prevedere modalità di rendicontazione sulle mozioni e risoluzioni adottate per consentire una forma di controllo più incisiva. L'attività di controllo andrebbe valorizzata e attentamente normata negli statuti e nei regolamenti, soprattutto a seguito dell'abrogazione dell'art. 130 Cost e in considerazione del fatto che la legge 131/2003, come abbiamo visto, stabilisce che, nell'attuazione della delega, il Governo si attenga al criterio di *attribuire all'autonomia statutaria degli enti locali la potestà di individuare sistemi di controllo interno, al fine di garantire il funzionamento dell'ente secondo criteri di efficienza e di economicità dell'azione amministrativa, nonché forme e modalità di intervento secondo criteri di neutralità, di sussidiarietà, e di adeguatezza nei casi previsti dagli artt. 141, commi 2 e 3, 193, comma 4), 243, comma 6) lettera b), 247, 251 del T.U. delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000 n. 267 (art. 2, comma 4 lett. 2).*

Sulla necessità per i Consigli di disporre di mezzi e risorse, si osserva invece che l'autonomia funzionale, organizzativa e contabile affermata nella legge deve trovare nei regolamenti una maggiore attuazione, riservando al Consiglio e ai suoi organi interni mezzi, strutture, locali, risorse, personale, ovvero attribuendo maggiori poteri al Presidente del Consiglio nella fase di previsione del fabbisogno delle strutture di servizio e risorse.

Infine, si ritiene che statuti e regolamenti possano entrare nel merito della disciplina delle funzioni, provvedendo, qualora lo ritengano necessario per il miglior funzionamento dell'ente, ad una loro diversa distribuzione tra Giunta e Consiglio; ma, su questa interpretazione, si discute ancora molto a livello dottrinale.

4.2.2. L'organizzazione dei procedimenti deliberativi nel Consiglio comunale

Ai Comuni è attribuito il potere statutario e regolamentare per la disciplina della loro organizzazione e dello svolgimento delle loro funzioni; sicché rientra nella potestà normativa di tali enti la disciplina specifica dei procedimenti di deliberazione. Si osserva, tuttavia, che per l'organizzazione dei pubblici uffici e la determinazione delle sfere di competenza, delle attribuzioni e delle responsabilità proprie dei funzionari vige il principio di legalità, conformemente alla previsione dell'art. 97 Cost. che ha stabilito in materia una riserva di legge, anche se relativa. Tale principio informa invero qualsiasi attività organizzativa delle amministrazioni pubbliche, sia quelle propriamente statali che quelle degli enti autonomi. Le norme statutarie relative alle delibere del Consiglio comunale e della Giunta e agli atti del Sindaco, tenendo conto dei principi generali previsti dal T.u.e.l. ed in coerenza con il sistema costituzionale delle autonomie, dovranno assicurare, ad esempio, il corretto svolgimento dell'attività deliberativa degli organi politici secondo principi democratici e con le necessarie garanzie delle minoranze; quelle relative allo svolgimento dell'attività amministrativa dovranno invece ispirarsi ai principi della trasparenza, della efficienza, della adeguatezza, nonché al principio dell'imparzialità dell'azione della Pubblica Amministrazione.

4.2.3. *La Presidenza del Consiglio Comunale*

Le disposizioni che regolano la presidenza del Consiglio comunale e ne definiscono i compiti principali sono stabilite dall'art. 39 del Testo unico. L'esercizio delle funzioni del Presidente, e, ove istituito, del vicepresidente, è ordinato dallo statuto e dal regolamento. Esse hanno assunto particolare rilievo con l'attribuzione al Consiglio dell'autonomia funzionale ed organizzativa di cui al terzo comma dell'art. 38.

È stata confermata la distinzione della presidenza dei Consigli dei Comuni sino a 15.000 abitanti ed oltre tale limite. Nei Comuni sino a 15.000 abitanti, il Consiglio è presieduto dal Sindaco, salvo che lo statuto preveda la carica di Presidente del Consiglio, eletto fra i consiglieri, si ritiene, anche di un vicepresidente con funzioni vicarie. L'attribuzione della presidenza del Consiglio al Sindaco nei Comuni sino a 15.000 abitanti è disposta dal terzo comma dell'art. 39 del Testo Unico. Nel caso di assenza o impedimento temporaneo del Sindaco, l'art. 53, secondo comma, prevede che alla sostituzione (supplenza) provvede il vicesindaco. Per la presidenza del Consiglio comunale possono verificarsi le seguenti situazioni:

- a) il vicesindaco, che è anche consigliere comunale, sostituisce il Sindaco nelle funzioni di presidenza del Consiglio del quale egli è componente ed ha diritto di partecipazione e di voto;
- b) il vicesindaco è stato nominato fra i membri esterni della Giunta, non è membro del Consiglio per cui è stato ritenuto che egli non possa presiedere un organo del quale non fa parte (parere C.d.S., Sez. I, 21 febbraio 1996, n. 94/96). Le funzioni vicarie del Sindaco quale presidente del Consiglio sono esercitate dal consigliere anziano;
- c) nel caso di scioglimento del Consiglio per una delle cause previste dal primo comma dell'art. 53, il Sindaco è cessato dalla carica e sino alle elezioni la norma prevede che le funzioni del Sindaco siano svolte dal vicesindaco che diviene così reggente dell'ufficio di sindaco. In questo caso, è stato ritenuto che egli sostituisca il Sindaco anche nella presidenza del Consiglio comunale.

I Consigli dei Comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti, invece, sono presieduti da un Presidente eletto tra i consiglieri nella prima seduta, dopo la convalida. Lo statuto può prevedere l'elezione di un vicepresidente che esercita le funzioni vicarie del presidente in caso di assenza, impedimento o sospensione dello stesso. In mancanza di tale previsione, le funzioni vicarie sono esercitate dal consigliere anziano.

Per l'elezione del Presidente nei comuni al di sotto ed al di sopra dei 15.000 abitanti e nelle Province numerosi enti prevedono negli statuti la maggioranza dei due terzi dei voti dei componenti il Consiglio. Dopo due votazioni con tale sistema nelle quali non si raggiunga

la maggioranza prescritta, è effettuato il ballottaggio a maggioranza semplice fra i due candidati che hanno riportato il maggior numero di voti nella seconda votazione. Per il vicepresidente, lo statuto può prevedere che esso sia espressione della minoranza consiliare. In tal caso, l'elezione è effettuata con unica votazione a voto limitato ed è eletto il consigliere di minoranza che ha ottenuto il maggior numero di voti. Nelle votazioni conclusive per il Presidente ed in quella per il Vicepresidente, a parità di voti è eletto il più anziano di età. Il Presidente ed il Vicepresidente durano in carica fino all'elezione del nuovo consiglio ovvero fino allo scioglimento del Consiglio dal quale sono stati eletti.

Il Presidente ed il Vicepresidente possono essere revocati nei casi di gravi inadempienze o violazioni di legge o dello statuto, con mozione motivata presentata dalla maggioranza assoluta dei consiglieri ed approvata con tale maggioranza (o con quella dei due terzi) dei componenti il consiglio. È stato ritenuto che il Presidente del Consiglio possa essere legittimamente revocato qualora venga meno ai suoi doveri tra i quali spicca quello di rivestire un ruolo di garanzia per tutte le parti politiche, ovvero quando comprometta con il suo comportamento, in modo grave, il funzionamento del Consiglio. La neutralità del Presidente del Consiglio, carica inserita nella dialettica politica dell'azione di governo locale, ben può prestarsi ad una valutazione in termini di "sfiducia politica", intesa ovviamente non come adesione alla linea politica della maggioranza consiliare, ma come capacità di consentire il pieno e corretto dispiegarsi delle posizioni emerse all'interno dell'assemblea consiliare (C.d.S., sez. V, 3 marzo 2004, n. 1042; 20 ottobre 2004, n. 6838).

Le funzioni del Presidente del Consiglio comunale, previste dal T.u.e.l., sono esercitate in conformità alle disposizioni dello statuto e del regolamento. In relazione al carattere e alle funzioni del presidente del Consiglio comunale è stato sottolineato che *in quanto presidente di tutto l'organo collegiale nella sua unità istituzionale e suo rappresentante, egli non è collegato ad alcuna parte politica e risponde solo del corretto funzionamento della istituzione, di tal che il provvedimento che lo revochi dal suo incarico può essere motivato solo con ragioni attinenti alla funzione, in quanto ne risulti viziata la neutralità o inadeguata la conduzione, ma non da ragioni di fiducia politica. I gravi e comprovati motivi che giustificano la revoca del presidente e del vice presidente del consiglio comunale si riferiscono alle violazioni commesse nell'esercizio di funzioni inerenti alla carica, quali delineate dall'art. 31, comma 3 bis, della legge 8 giugno 1990, n. 142, che, nel prevedere l'istituzione di tale carica nei comuni conferisce ad essa i poteri di convocazione e direzione dei lavori e delle attività del consiglio comunale; violazioni qualificabili come gravi possono essere solo le azioni o le omissioni che violino tale dovere di garanzia ovvero compromettano in modo grave l'attività istituzionale del consiglio, in quanto concretizzano disfunzioni sul piano organizzativo* (Cons. St. V, 20.11.2004 n.6838).

Sempre in ordine alla configurazione dell'attività del Presidente come strumentale non all'attuazione di un determinato indirizzo politico, ma al corretto funzionamento della istituzione, il Consiglio di Stato, nella sentenza 3 marzo 2004 n. 1042, ha ritenuto *legittima*

una delibera con la quale si dispone la revoca dalla carica del Presidente del Consiglio Comunale facendo riferimento al fatto che quest'ultimo, attraverso una serie di condotte politiche, realizzate all'interno del consiglio e in altre sedi, ha assunto un atteggiamento incompatibile con il ruolo istituzionale super partes che gli è attribuito, tramite comportamenti volti ad incidere, con forte peso, sulla dialettica dell'organo consiliare ed attraverso dichiarazioni e condotte che mettono in discussione il ruolo garantistico proprio della figura del Presidente. La revoca del Presidente del Consiglio comunale non assume carattere tipicamente "sanzionatorio" di condotte illecite, né può considerarsi assimilabile agli atti di autotutela, sottoposti a principi garantistici stringenti (partecipazione procedimentale, indicazione delle ragioni di interesse pubblico, ecc.), atteso che il profilo sanzionatorio del suddetto provvedimento, in qualche misura presente, si connette inevitabilmente anche alla valutazione di ordine politico istituzionale compiuta dall'organismo collegiale.

Nel medesimo senso, si afferma che la revoca del Presidente *non può essere causata che dal cattivo esercizio della funzione, in quanto ne sia viziata la neutralità e deve essere motivata con esclusivo riferimento a tale parametro e non ad un rapporto di fiduciarità politica* (Tar Sicilia, Palermo 31.5.2004, n. 932).

Al Presidente del Consiglio² comunale sono attribuiti i poteri di convocazione e direzione dei lavori e delle attività del Consiglio. Il Presidente del Consiglio comunale è tenuto a riunire il Consiglio entro un termine non superiore a venti giorni, quando lo richiedano il Sindaco o un quinto dei consiglieri, inserendo all'ordine del giorno le questioni richieste. Nei Comuni nei quali il Consiglio è presieduto dal Sindaco, la disposizione predetta si applica per le richieste di convocazione effettuate da un quinto dei consiglieri. Il Presidente del Consiglio è investito di potere discrezionale per mantenere l'ordine, assicurare l'osservanza delle leggi e la regolarità delle discussioni e delle deliberazioni. Ha facoltà di sospendere e di sciogliere l'adunanza.

Il Presidente promuove l'esercizio delle funzioni proprie del Consiglio comunale, previste dall'art. 42 e dalle altre disposizioni del Testo Unico 18 agosto 2000 n. 267.

Il Presidente del Consiglio comunale:

- rappresenta il Consiglio comunale;
- assicura il collegamento politico-istituzionale con il sindaco e con i gruppi consiliari;

2) *Per quanto riguarda la definizione dell'ordine del giorno, in una recente pronuncia si è affermato che "appartiene ai poteri sovrani del consiglio comunale stabilire in via pregiudiziale se un argomento posto all'ordine del giorno non debba essere discusso (pregiudiziale pura) o debba essere semplicemente rinviato (questione sospensiva); la pregiudiziale, però, va contemperata con il diritto della «minoranza» di richiedere le convocazioni del Consiglio Comunale per la discussione di un determinato argomento ai sensi dell'art. 39, 1° comma, del T.U.E.L. sicché essa non può essere esercitata strumentalmente al solo fine di impedire la funzione della «minoranza» di esercitare il suo diritto di iniziativa a vedere discusso l'argomento" (Tar Puglia, Lecce, I, 25.7.2001 n. 4278).*

- assicura una adeguata e preventiva informazione ai gruppi consiliari e ai singoli consiglieri delle questioni sottoposte al Consiglio;
 - propone la costituzione delle commissioni consiliari e cura il coordinamento con le stesse per gli atti che devono essere sottoposti all'assemblea;
 - promuove da parte del consiglio le forme di garanzia e di partecipazione delle minoranze previste dallo statuto e, in conformità allo stesso, l'attribuzione alle minoranze della presidenza della commissione consiliare avente funzioni di controllo o di garanzia;
 - attiva l'istruttoria prevista dall'art. 49 del T.u.e.l. sulle deliberazioni d'iniziativa dell'assemblea e dei consiglieri, nell'ambito delle competenze esclusive che la legge ha riservato al consiglio;
 - programma i lavori del consiglio comunale e ne stabilisce l'ordine del giorno, tenuto conto delle richieste e proposte dell'assemblea, del Sindaco e della Giunta, delle commissioni, dei singoli consiglieri che risultano istruite ai sensi di legge;
 - promuove e coordina, secondo le modalità stabilite dallo statuto, la partecipazione del Consiglio alla definizione, adeguamento e verifica periodica delle linee programmatiche da parte del Sindaco e dei singoli assessori;
 - cura rapporti periodici del Consiglio con l'organo di revisione economico-finanziaria e con il difensore civico, secondo quanto previsto dalla legge e dallo statuto;
 - promuove la partecipazione e la consultazione dei cittadini secondo quanto dispone il terzo comma dell'art. 8 del Testo Unico ed in conformità allo statuto ed all'apposito regolamento;
 - promuove ogni azione necessaria per la tutela dei diritti dei consiglieri comunali previsti dall'art. 43 del Testo unico, dallo statuto e dal regolamento;
 - adempie alle altre funzioni allo stesso attribuite dallo statuto e dal regolamento.

Lo statuto può prevedere, sinteticamente, le principali funzioni del Presidente, non comprese fra quelle stabilite dal Testo unico.

Il Presidente del Consiglio comunale, lavoratore dipendente, pubblico o privato, ha diritto:

- all'aspettativa non retribuita disciplinata dall'art. 81 del T.u.e.l.;

- ai permessi retribuiti e licenze di cui agli artt. 79 e 80 del T.u.e.l., illustrati nel paragrafo 6 del successivo capo III;
- all'indennità di funzione stabilita dall'art. 82 del T.u.e.l., alle condizioni dallo stesso previste, e dall'art. 5 del D.M. 4 aprile 2000, n. 119, con le maggiorazioni di cui all'art. 2 e gli aumenti o diminuzioni di cui all'art. 11 dello stesso decreto ministeriale.

Al Vicepresidente competono:

- a richiesta, l'aspettativa non retribuita ai sensi dell'art. 81 del T.u.e.l.;
- i permessi retribuiti previsti per tutti i consiglieri dall'art. 79 del T.u.e.l.;
- il gettone di presenza o, a richiesta, la trasformazione dello stesso in indennità di funzione ai sensi del quarto comma dell'art. 82 del Testo Unico. Il Consiglio, ai sensi dell'undicesimo comma dell'art. 82, può deliberare un incremento del gettone di presenza o dell'indennità sostitutiva quale corrispettivo delle funzioni vicarie esercitate dal Vicepresidente, in equa proporzione con l'indennità del Presidente e, comunque, entro il limite mensile di cui al secondo comma dello stesso articolo.

4.2.4. Le Commissioni consiliari

Lo statuto può prevedere che il Consiglio si avvalga di commissioni costituite nel proprio seno con criteri proporzionali. Il regolamento determina i poteri delle commissioni e ne disciplina l'organizzazione e le forme di pubblicità dei lavori. Le sedute delle commissioni sono pubbliche, salvi i casi previsti dal regolamento (art. 38, c. 6 e 7 del T.u.e.l.). Lo statuto deve prevedere forme di garanzia e di partecipazione delle minoranze (art. 6, c. 2 del T.u.e.l.). Le forme di garanzia delle minoranze e di controllo consiliare sono stabilite dall'art. 44 del T.u.e.l. e devono essere previste, secondo tali norme, dallo statuto.

La dottrina ha definito le commissioni “articolarioni del consiglio comunale”, costituite dal Consiglio nel proprio seno per l'esercizio di compiti di studio, verifica, approfondimento delle proposte delle quali viene richiesta l'iscrizione all'ordine del giorno dell'assemblea consiliare e che vengono sottoposte all'esame preventivo della commissione competente. Le commissioni possono elaborare proposte di provvedimenti, compresi nelle competenze del consiglio, che sono iscritte all'ordine del giorno, dopo l'istruttoria prevista dal Testo Unico e dal regolamento. Alle riunioni sono presenti, se richiesti, con funzioni consultive, i dirigenti o responsabili degli uffici o servizi che hanno elaborato gli schemi di atti e provvedimenti da esaminare o la cui presenza sia comunque ritenuta necessaria dalla commissione per ottenere tutte le informazioni ed illustrazioni ritenute utili.

Il regolamento può stabilire:

- la competenza per materie attribuita a ciascuna commissione;
- la composizione delle stesse, assicurando la partecipazione delle minoranze;
- le modalità di funzionamento;
- l'elezione nel loro seno del Presidente;
- le forme di pubblicità dei lavori.

4.2.5. Il ruolo dei consiglieri comunali nei procedimenti deliberativi

I consiglieri entrano in carica all'atto della proclamazione dell'elezione ovvero, in caso di surrogazione, non appena viene adottata dal Consiglio la relativa deliberazione (art. 38, c. 4 T.u.e.l.). La proclamazione degli eletti alla carica di consigliere comunale è effettuata dal Presidente dell'ufficio elettorale centrale a compimento delle operazioni elettorali (artt. 71, c. 9, e 73, c. 12 T.u.e.l.). Il Consiglio comunale dura in carica per un periodo di cinque anni (art. 51, c. 1 T.u.e.l.). I consiglieri comunali hanno diritto di iniziativa su ogni questione sottoposta alla deliberazione del consiglio. Hanno inoltre il diritto di presentare interrogazioni e mozioni (art. 43, c. 1 T.u.e.l.).

Il Sindaco o gli assessori da esso delegati rispondono, entro trenta 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 (art. 43, c. 3 T.u.e.l.) I consiglieri comunali hanno diritto di ottenere dagli uffici del Comune, nonché dalle sue 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 (art. 43, c. 2 T.u.e.l.). Tenuto conto di tale obbligo, è stato ritenuto che non può essere inibito ai consiglieri l'accesso agli atti riguardanti dati riservati di terzi (C.d.S., sez. V, 4 maggio 2004, n. 2716).

4.2.6. La cessazione dalla carica dei consiglieri comunali

Le dimissioni dalla carica di consigliere, indirizzate al Consiglio comunale, devono essere assunte immediatamente al protocollo dell'ente nell'ordine temporale di presentazione. Esse sono irrevocabili, non necessitano di presa d'atto e sono immediatamente efficaci. 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 pro-

cedere allo scioglimento del Consiglio a norma dell'art. 141, lett. b), n. 3 del T.u.e.l., il quale stabilisce che i Consigli comunali vengono sciolti per 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.

Lo scioglimento del Consiglio viene inoltre disposto quando si verifichi la riduzione dell'organo assembleare, per impossibilità di surroga, alla metà dei componenti il Consiglio. Le dimissioni presentate dal Sindaco divengono efficaci ed irrevocabili trascorsi venti giorni dalla loro presentazione al Consiglio. In tal caso, si procede allo scioglimento del Consiglio, con contestuale nomina di un commissario. I consiglieri comunali, in questo caso, cessano dalla carica con lo scioglimento del Consiglio (art. 53, c. 3 T.u.e.l.). Lo statuto stabilisce i casi di decadenza per la mancata partecipazione alle riunioni e le relative procedure, garantendo il diritto del consigliere a far valere le cause giustificative (art. 43, c. 4 T.u.e.l.).

Nel caso di sospensione di un consigliere adottata ai sensi dell'art. 59 del T.u.e.l., il Consiglio, nella prima adunanza successiva alla notifica del provvedimento di sospensione, procede alla temporanea sostituzione affidando la supplenza dell'esercizio delle funzioni di consigliere al candidato della stessa lista che ha riportato, dopo gli eletti, il maggior numero di voti. La supplenza ha termine con la cessazione della sospensione. Qualora sopravvenga la decadenza, si procede alla surrogazione secondo quanto sopra previsto dall'art. 45 del T.u.e.l..

I componenti i Consigli comunali possono essere rimossi con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro dell'Interno, quando compiano atti contrari alla Costituzione o per gravi e persistenti violazioni di legge o per gravi motivi di ordine pubblico (art. 141 T.u.e.l.). I Consigli durano in carica sino all'elezione dei nuovi organi, limitandosi, dopo la pubblicazione del decreto di indizione dei comizi elettorali, ad adottare gli atti urgenti ed improrogabili (art. 38, c. 5 T.u.e.l.). Il Consiglio sciolto per impedimento permanente, rimozione, decadenza, decesso del Sindaco rimane in carica fino all'elezione del nuovo Consiglio (art. 53, c. 1 T.u.e.l.). I consiglieri cessati dalla carica per effetto dello scioglimento del Consiglio continuano ad esercitare, fino alla nomina dei successori, gli incarichi esterni loro eventualmente attribuiti (art. 141, c. 5 T.u.e.l.).

4.3. La Giunta nel T.u.e.l.

La Giunta è, come noto, l'organo esecutivo del Comune e della Provincia. Le principali disposizioni che regolano la composizione, la nomina, le funzioni e la decadenza della Giunta comunale sono stabilite dal T.u.e.l.: l'art. 47, in particolare, dispone che la Giunta comunale è composta dal Sindaco, che la presiede, e da un numero di assessori, stabilito dallo statuto, che non deve essere superiore ad un terzo, arrotondato aritmeticamente, del numero dei consiglieri comunali, computando a tal fine il Sindaco, e comunque non superiore a 16 unità. Gli statuti possono fissare il numero degli assessori ovvero il numero massimo di essi: nel primo caso, la

disposizione dello statuto che fissa il numero degli assessori determina la composizione “rigida” della Giunta, essendo il Sindaco tenuto a nominare gli assessori dalla stessa previsti; viceversa, la norma che stabilisce il numero massimo degli assessori consente una composizione “flessibile” della Giunta, entro il limite definito dalla legge, rimettendo al Sindaco la decisione relativa al numero degli assessori che, nel rispetto delle indicazioni statutarie, egli ritiene di nominare. Per la determinazione del “terzo” dei consiglieri, l'arrotondamento aritmetico previsto dalla legge si effettua all'unità inferiore, nel caso di frazione inferiore a 0,50, e all'unità superiore, nel caso contrario.

Ferma restando la scelta statutaria fra le due composizioni previste dal secondo comma dell'art. 47 del Testo Unico, occorre determinare il limite massimo degli assessori previsti dalla legge, in base al quale il Consiglio, nello statuto, definisce la composizione della Giunta. Il numero dei Consiglieri comunali è stabilito dall'art. 37 del T.u.e.l, in base alla popolazione del Comune determinata secondo i risultati dell'ultimo censimento ufficiale.

Applicando le disposizioni sopra illustrate si hanno i seguenti risultati:

Comune con popolazione superiore ad abitanti	Consiglio Comunale Componenti			Assessori		Giunta comunale		
	Sindaco	Consiglieri	Totale	1/3 componenti del Consiglio	Numero massimo	Sindaco	Numero massimo assessori	Componenti massimo giunta comunale
1.000.000	1	60	61	20,33	16	1	16	17
500.000	1	50	51	17,00	16	1	16	17
250.000	1	46	47	15,66	16	1	16	17
100.000 o capoluogo di provincia	1	40	41	13,66	14	1	14	15
30.000	1	30	31	10,33	10	1	10	11
10.000	1	20	21	7,00	7	1	7	8
3.000	1	16	17	5,66	6	1	6	7
altri Comuni	1	12	13	4,33	4	1	4	5

I requisiti e le altre condizioni che regolano la nomina ad assessori comunali sono stabiliti dalle norme del T.u.e.l. Nei comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti, gli assessori sono nominati dal Sindaco, anche al di fuori dei componenti del Consiglio, fra i cittadini in possesso dei requisiti di candidabilità, eleggibilità e compatibilità alla carica di consigliere (T.u.e.l, art. 47, c. 3). Nei comuni con popolazione inferiore a 15.000 abitanti, lo statuto può prevedere la nomina ad assessore di cittadini non facenti parte del Consiglio, in

possesto dei requisiti di candidabilità, eleggibilità e compatibilità alla carica di consigliere (T.u.e.l., art. 47, c. 4). La carica di assessore è incompatibile con la carica di consigliere comunale. Qualora un consigliere comunale 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. Le disposizioni di cui sopra non si applicano ai Comuni con popolazione sino a 15.000 abitanti (T.u.e.l., art. 64, c. 1, 2 e 3).

Non possono fare parte della Giunta il coniuge, gli ascendenti, i discendenti, i parenti ed affini fino al terzo grado del Sindaco. Gli stessi non possono essere nominati rappresentanti del comune (T.u.e.l., art. 64, c. 4). Come già indicato, al Sindaco, nonché agli assessori e ai consiglieri comunali, è vietato ricoprire incarichi e assumere consulenze presso enti ed istituzioni dipendenti o comunque sottoposti al controllo e alla vigilanza dei relativi comuni (T.u.e.l., art. 78, c. 5).

I componenti della 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 (T.u.e.l., art. 78, c. 3). Il Consiglio comunale può determinare la decadenza della Giunta attraverso l'approvazione della mozione di sfiducia, atto che però implica automaticamente anche lo scioglimento del Consiglio stesso.

In relazione all'assetto delle competenze, l'art. 48 del T.u.e.l. conferisce alla Giunta un potere residuale circa i poteri spettanti agli organi di governo dell'Ente locale ex art. 107, commi 1 e 2: viene infatti stabilito che *la giunta compie tutti gli atti rientranti ai sensi dell'art. 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 di esso.*

Si evidenzia che il sistema delle competenze è *profondamente mutato a seguito dell'entrata in vigore della l. 8 giugno 1990 n. 142, essendo in particolare state attribuite alla prima le competenze non specificamente attribuite al secondo da disposizioni di legge* (Tar Lombardia, I, 13.01.2001 n. 985).

4.4. Il Sindaco

L'art. 50 del T.u.e.l. definisce le principali competenze del Sindaco, organo responsabile dell'amministrazione del Comune. Il Sindaco rappresenta l'ente, convoca e presiede la Giunta, nonché il Consiglio, quando non è previsto il Presidente del Consiglio, e sovrintende al funzionamento dei servizi e degli uffici e all'esecuzione degli atti.

Salvo quanto previsto dall'art. 107 del T.u.e.l. in merito alle competenze dei dirigenti, egli esercita le funzioni attribuitegli dalle leggi, dallo statuto e dai regolamenti e sovrintende all'espletamento delle funzioni statali e regionali attribuite o delegate al Comune. Il Sindaco

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

Il Sindaco è membro del Consiglio comunale (T.u.e.l., art. 37, c. 1). Il Consiglio comunale, nella prima riunione dopo l'elezione, esamina la posizione degli eletti in relazione alle cause d'ineleggibilità e di incompatibilità e, accertatane l'inesistenza, delibera la convalida degli eletti, compreso il Sindaco. Il Sindaco presta davanti al Consiglio, nella seduta di insediamento, il giuramento di osservare lealmente la Costituzione italiana (T.u.e.l., art. 50, c. 11). Il Sindaco, entro il termine fissato dallo statuto, sentita la Giunta, presenta al Consiglio le linee programmatiche relative alle azioni ed ai progetti da realizzare nel corso del mandato (T.u.e.l., art. 46, c. 3).

Il Consiglio, nei modi previsti dallo statuto, partecipa alla definizione, all'adeguamento ed alla verifica periodica dell'attuazione delle linee programmatiche da parte del Sindaco e dei singoli assessori (T.u.e.l., art. 42, c. 3). Il Sindaco nomina i componenti la Giunta, fra cui un vicesindaco e ne dà comunicazione al Consiglio nella prima seduta successiva all'elezione. Il Sindaco può revocare uno o più assessori, dandone motivata comunicazione al Consiglio (T.u.e.l., art. 46, c. 2 e 4).

Il vicesindaco sostituisce il Sindaco nel caso di assenza, di impedimento temporaneo e nel caso di sospensione dall'esercizio delle funzioni ai sensi dell'art. 59. Il vicesindaco è, nei casi predetti, chiamato dalla legge a svolgere le funzioni vicarie del Sindaco, in posizione di supplenza (T.u.e.l., art. 53, c. 2). Nel caso di dimissioni, impedimento permanente, rimozione, decadenza o decesso del Sindaco, il vicesindaco svolge le funzioni del Sindaco, in posizione di reggente, fino alle elezioni (parere Consiglio di Stato, sez. I, n. 94/96 del 21 febbraio 1996) (T.u.e.l., art. 53, c. 1).

La prima sezione del Consiglio di Stato, con parere reso nell'adunanza del 14 giugno 2001, n. 501/2001, ha riconosciuto i pieni poteri del vicesindaco, investito di funzioni vicarie, nell'attività amministrativa del Comune in assenza (temporanea o permanente) del Sindaco. In tale parere, si è ritenuto che l'indennità di funzione da corrispondere al vicesindaco debba consistere, per il periodo di esercizio dei poteri sostitutivi, in un importo pari a quello spettante al Sindaco, trattandosi di emolumento di natura indennitaria la cui misura deve, in quanto tale, rapportarsi alla funzione svolta.

L'art. 6 del T.u.e.l. prevede che lo statuto stabilisca i modi di esercizio della rappresentanza legale dell'ente, anche in giudizio. La Corte di Cassazione (SS.UU., 18 marzo 2004, n. 5537; sez. IV, 28 luglio 2004, n. 14220) ha ritenuto che il potere di deliberare l'azione o la resistenza in giudizio del Comune spetta alla Giunta comunale. Essa autorizza il Sindaco a stare in giudizio. L'autorizzazione, necessaria perché l'ente possa agire o resistere in causa nei procedimenti di merito, non abilita il Sindaco alla proposizione del regolamento preventivo di giurisdizione in pendenza di detto procedimento, occorrendo a tal fine, per il giudizio in Cassazione, un'ulteriore autorizzazione.

Sulla base degli indirizzi stabiliti dal Consiglio, il Sindaco provvede alla nomina, alla designazione e alla revoca dei rappresentanti del Comune presso enti, aziende ed istituzioni, escluse quelle attribuite dall'art. 42, c. 2, lett. m), del T.u.e.l. alla competenza del Consiglio. L'art. 67 del T.u.e.l., che ha recepito l'art. 5 della legge n. 154/1981, stabilisce che non costituiscono cause di ineleggibilità o di incompatibilità gli incarichi e le funzioni conferite ad amministratori del Comune, della Provincia e delle circoscrizioni previsti da norme di legge, di statuto o di regolamento in ragione del mandato elettivo.

La Corte di Cassazione ha ripetutamente affermato che l'eccezione prevista dalla norma predetta per il cumulo di cariche è ammessa solo per effetto di una norma di legge o di una specifica previsione dello statuto dell'ente territoriale, escludendo l'efficacia, a tale fine, di norme stabilite dagli statuti degli enti e società ed altri organismi presso i quali dovrebbero essere esercitati gli incarichi e le funzioni (Cass., I, 3 agosto 1988, n. 810; II, 4 maggio 1993, n. 5179).

Ove, pertanto, il Consiglio ritenga di avvalersi in casi particolari dell'esimente prevista dall'art. 67 del T.u.e.l., deve prevederlo con apposita norma statutaria. Il Sindaco nomina i responsabili degli uffici e dei servizi, attribuisce e definisce gli incarichi dirigenziali e quelli di collaborazione esterna secondo le modalità ed i criteri stabiliti dagli artt. 109 e 110 del T.u.e.l., nonché dallo statuto e dai regolamenti comunali (T.u.e.l., art. 50, c. 10).

Secondo l'art. 110, comma 1 del T.u.e.l., lo statuto può prevedere che la copertura dei posti di responsabili dei servizi e degli uffici, di qualifiche dirigenziali e di alta specializzazione possa avvenire mediante contratto a tempo determinato di diritto privato, fermi restando i requisiti richiesti dalla qualifica da ricoprire.

Il Sindaco o gli assessori da lui delegati rispondono, entro trenta giorni, alle interrogazioni e ad ogni altra istanza di sindacato ispettivo presentate dai consiglieri al Presidente del Consiglio e dallo stesso loro trasmesse. Le modalità di presentazione di tali atti e delle relative risposte sono disciplinate dallo statuto e dal regolamento consiliare (T.u.e.l., art. 43, c. 2).

4.5. Il Comitato di studio per l'attuazione della delega ex art. 2 l. n.131/2003

Il Comitato di studio per l'attuazione della delega contenuta nell'art. 2 della legge n. 131/2003 è pervenuto alla identificazione di quattro distinte "soluzioni" a proposito delle norme vigenti, al fine del loro adeguamento al nuovo assetto costituzionale:

- A) abrogare le norme in contrasto con il nuovo quadro istituzionale o superate dalla nuova disciplina di cui alla legge n. 131/2003;
- B) considerare "cedevoli" quelle contenenti una disciplina di competenza di regioni ed enti locali non in contrasto con la nuova disciplina costituzionale e destinate a restare in vigore sino all'adozione da parte dei singoli enti della corrispondente disciplina (anche ai sensi dell'art. 1, 2° comma e dell'art. 4, ultimo comma della legge n. 131/2003);

- C) mantenere in vigore alcune norme, salva revisione, a fini di coordinamento con la nuova normativa (trattandosi di norme la cui disciplina è di competenza statale);
- D) considerare abrogate le norme che saranno sostituite da quelle contenute nelle delega.

Per quanto nello specifico concerne le disposizioni relative agli organi di governo degli Enti locali contenute nel T.u.e.l., esse, secondo il comitato, *appaiono, in linea di massima, non dissonanti rispetto al sistema costituzionale degli enti locali. Si tratta di consolidate strutture istituzionali riconducibili alla competenza legislativa esclusiva dello Stato, ex art. 117, 2° comma, lettera p), rispetto alle quali il nuovo sistema dei poteri locali delineato dalla Costituzione non sembra richiedere, in questa sede, variazioni sostanziali.*

Il comitato ha ipotizzato quindi il mantenimento di una serie di disposizioni del T.u.e.l. relative agli organi di governo del Comune e della Provincia; nello specifico, si tratta degli artt. 36-39, dell'art. 41 relativo agli adempimenti della prima seduta del Consiglio, degli artt. 43-44 relativi alla garanzia delle minoranze e del controllo consiliare, dell'art. 45 sulla surrogazione e supplenza dei consiglieri, delle norme contenute negli artt. 47 e 48 sulla nomina e composizione delle giunte e sulla durata dei consigli (art. 51). Per le altre norme, anch'esse sicuramente riconducibili alla materia di "organi di governo" e quindi alla competenza legislativa esclusiva dello Stato (art. 117, 2° comma, lett. p), si pone invece solo un problema di migliore riformulazione, anche ai fini di una valorizzazione dell'autonomia degli enti. Tra queste, si richiama in primo luogo l'art. 38 sul funzionamento e sull'organizzazione dei consigli per una migliore definizione della loro disciplina, *pur nell'ambito di necessari criteri di uniformità dettati dalla legge statale a garanzia della funzionalità dell'organo*; in secondo luogo, va segnalata anche la norma relativa alla convocazione obbligatoria del Consiglio su richiesta delle minoranze (art. 39), con la previsione di una regolamentazione statutaria diversa nell'ambito dei principi dettati dalla legge statale. Infine, nella relazione del Comitato si auspica un'ampia riflessione in riferimento ai rapporti tra Consiglio e Giunta (artt. 42-48 T.u.e.l.).

Su questo specifico profilo, va tuttavia precisato che si sono delineate due diverse posizioni teoriche: secondo una prima tesi, sarebbe possibile prevedere un intervento eventuale dello statuto nella distribuzione delle competenze tra i vari organi di governo; secondo un'altra tesi, il riparto di competenze fra gli organi è da ritenere materia affidata alla legislazione esclusiva statale (ex art. 117, comma 2, lett p), sia perché appare necessario mantenere la competenza statale in materia, *per garantire ed assicurare l'uniformità delle norme che connotano "la forma di governo"*, sia per l'esigenza di *preservare il sistema del governo locale da interventi differenziati che potrebbero frantumare e rendere non più riconoscibile il modello comunale di governo.*

4.6. *Lo status degli amministratori*

Le disposizioni legislative e regolamentari statali che costituiscono lo “*status* degli amministratori locali” assicurano ai cittadini eletti o nominati alle cariche degli Enti locali le garanzie ed i diritti stabiliti dall'art. 51 della Costituzione, definendo la loro condizione giuridica, la disponibilità del tempo necessario, le indennità di funzione e di presenza ed i rimborsi delle spese, le coperture previdenziali ed assicurative ed il mantenimento del posto di lavoro. Il regime che disciplina lo *status* è stabilito dal capo quinto, titolo terzo della parte prima del T.u.e.l. ed è completato da due regolamenti ministeriali, il primo relativo alle indennità di funzione e di presenza, adottato il 4 aprile 2000, ed il secondo sul concorso degli enti alla copertura previdenziale degli amministratori lavoratori non dipendenti, adottato il 25 maggio 2001.

Le disposizioni del capo quarto del T.u.e.l. prevedono in un solo caso la necessità di norme statutarie e regolamentari: per la trasformazione del gettone di presenza dei consiglieri in una indennità di funzione. Il congiunto riferimento allo statuto ed al regolamento fa ritenere che con il primo debba essere prevista e disposta la trasformazione e con il secondo regolata l'attuazione.

Il T.u.e.l. ed i regolamenti di attuazione assicurano i diritti e precisano i doveri degli amministratori degli enti locali e definiscono un'elencazione degli stessi ai fini delle garanzie previste dal capo quarto, non escludendo espressamente che, a fronte di esigenze organizzative fondamentali, gli statuti prevedano figure di amministratori che, pur non comprese fra quelle di cui al secondo comma dell'art. 77, sono espressamente definite o indicate nello stesso Testo Unico.

Con il primo gruppo di norme, si tende a tutelare la libertà di scelta dell'elettore e ad assicurare che, nell'espletamento delle funzioni pubbliche, l'eletto non curi interessi in contrasto con quelli dell'ente. Si tratta delle disposizioni concernenti la incandidabilità, con cui si identificano tutte quelle situazioni che impediscono la presentazione della stessa candidatura; tali disposizioni riguardano coloro che siano stati condannati definitivamente per una serie di reati (associazione a delinquere di stampo mafioso, associazione finalizzata al traffico degli stupefacenti, peculato, concussione, corruzione per atto d'ufficio, ecc.); l'accertamento di una di queste cause ostative determina la cancellazione del soggetto interessato dalla lista dei candidati e l'eventuale elezione di quanti versino in tale condizione è dichiarata nulla (art. 58 T.u.el.).

Con le norme sulla ineleggibilità (artt. 60-61 T.u.e.l.), invece, si tende ad impedire che il candidato possa esercitare, in ragione della sua carica o posizione, indebite pressioni sugli elettori. Sono indicati come ineleggibili il capo e i vicecapo della polizia, i prefetti e vice prefetti nel territorio nel quale esercitano le loro funzioni, gli ecclesiastici e i ministri di culto, ecc.

Per quanto, invece, attiene alla disciplina della incompatibilità (artt. 63 e ss.), essa persegue il fine di assicurare il buon andamento della pubblica amministrazione. Sono incompatibili

li alla carica elettiva di sindaco, Presidente, consigliere, etc. una serie di soggetti quali l'amministratore o il dipendente con poteri di rappresentanza di un ente soggetto a vigilanza dell'ente locale, coloro che abbiano liti pendenti con gli enti locali, i debitori verso gli enti, ecc. Le cause di incompatibilità, esistenti al momento della elezione o sopravvenute importano la decadenza dalla carica (art. 68 T.u.e.l.).

Un'altra serie di norme del T.u.e.l. disciplina specificamente lo *status* degli amministratori locali. L'art. 77 definisce, anzitutto, il proprio ambito di applicazione, specificando che *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* e indicando che gli amministratori locali, ai soli fini del capo che disciplina il regime delle aspettative, dei permessi, e delle indennità, sono *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.*

Nelle norme successive sono riconosciuti a questi amministratori una serie di diritti, permessi, aspettative, corresponsione di indennità, rimborsi spese, indennità di missione, ecc., ma sono loro imposti anche una serie di obblighi. Il Consiglio di Stato ha chiaramente affermato che tali strumenti sono *diretti a garantire l'esercizio del diritto di elettorato passivo, che insieme all'elettorato attivo, costituiscono l'essenza della democrazia, fondamento assoluto dello Stato* (Cons. St., II, 7.5.1997 n. 1717). Specificatamente, l'art. 78 T.u.e.l. stabilisce che nell'esercizio delle proprie funzioni *il comportamento deve essere improntato all'imparzialità e al principio di buona amministrazione, nel pieno rispetto della distinzione tra le funzioni, competenze e responsabilità degli amministratori e quelle dei dirigenti.*

Gli amministratori devono astenersi dal prendere parte alla discussione e alla votazione di delibere riguardanti interessi propri o di loro parenti o affini sino al quarto grado, ma tale 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.* Anche i componenti della 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.* In caso di mancata astensione la norma prevede una specifica sanzione di nullità per quelle parti del piano urbanistico in relazione alle quali sia stata accertata con sentenza passata in giudicato la correlazione immediata e diretta con specifici interessi dell'amministratore, parenti e affini entro il quarto grado. Inoltre, è fatto divieto agli amministratori di ricoprire incarichi e assumere consulenze presso enti e istituzioni dipendenti, controllate o vigilate dai comuni e province.

È peraltro previsto un divieto di trasferimento, durante l'esercizio del mandato, per gli amministratori dipendenti sia pubblici che privati, salvo consenso espresso. Per quanto riguarda, invece, la disciplina sui permessi, l'art. 79 del T.u.e.l. e gli statuti assicurano ai 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, il diritto di assentarsi dal servizio per l'intera giornata di convocazione dei consigli, prevedendo disposizioni specifiche in caso di orari serali o protrazione delle sedute oltre la mezzanotte.

Anche i dipendenti che fanno parte delle giunte, degli organi esecutivi dei consigli circoscrizionali, dei municipi delle unioni di comuni e consorzi e delle commissioni consiliari o circoscrizionali o comunali previste dalla legge, ovvero i membri delle conferenze dei capogruppo o 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 effettiva durata della convocazione. In proposito, il Consiglio di Stato (VI, 25.3.1998 n. 374) già nel 1998 ha affermato che *i pubblici dipendenti eletti consiglieri comunali possono essere autorizzati ad assentarsi per il tempo necessario all'espletamento del mandato, con diritto a permessi retribuiti per il tempo all'uopo necessario, considerandosi tali non solo quelli necessari per la partecipazione alle riunioni del consiglio e della giunta, ma anche quelli che, pur non implicando la partecipazione alle sedute degli organi collegiali, sono comunque connessi alla titolarità dell'ufficio di consigliere comunale.*

Ancora, è riconosciuto ai componenti degli organi esecutivi e ai presidenti dei consigli e dei gruppi consiliari per i comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti il diritto di assentarsi dal lavoro per un massimo di 24 ore lavorative al mese, elevate a 48 per sindaci e presidenti, anche consiliari per comuni con popolazione superiore a 30.000 abitanti. Sono previsti ulteriori permessi non retribuiti.

Le assenze dal lavoro di cui si è detto, sono retribuite al lavoratore dal datore di lavoro, ma gli oneri per i permessi retribuiti sono a carico dell'ente presso cui i lavoratori esercitano le pubbliche funzioni. La giurisprudenza afferma al riguardo che *affinché il pubblico dipendente, investito di mandato rappresentativo presso organi elettivi, possa fruire degli speciali permessi inerenti all'esercizio del mandato, egli ha l'onere di giustificare le assenze dal servizio* (Cons. St., VI, 29.3.2001 n. 1855). A richiesta, gli amministratori possono inoltre essere collocati in aspettativa non retribuita per l'intero periodo dell'espletamento del mandato e questo periodo viene considerato come servizio effettivamente prestato (art. 81).

Sempre nel T.u.e.l. e negli statuti sono previste una indennità di funzione per i Sindaci, per i Presidenti dei consigli e per i componenti degli organi esecutivi; per i Consiglieri, invece, è previsto un gettone di presenza. La norma statale rinvia espressamente a statuti e regolamenti la previsione della possibilità per l'interessato di richiedere la trasformazione del gettone in indennità di funzione. Le indennità non sono tra loro cumulabili. Attualmente, la misura delle indennità e dei gettoni di presenza è determinata con decreto del Ministro

dell'Interno, di concerto con il Ministro del Tesoro, sentita la Conferenza Stato-città, nel rispetto di determinati criteri quali la equiparazione del trattamento per categorie di amministratori o l'articolazione delle indennità in rapporto alla dimensione demografica degli enti, alla misura stabilita per amministratori superiori, alle speciali indennità per amministratori di città metropolitane, al trattamento economico fondamentale del Segretario comunale. Il decreto ministeriale è rinnovato ogni tre anni sulla media degli indici Istat.

All'art. 82 ult. co. si dispone che *le indennità di funzione e i gettoni di presenza, determinati nel decreto come su indicato, possono essere incrementati o diminuiti con delibera di giunta e di consiglio per i rispettivi componenti*. Sono altresì previsti dei rimborsi per spese di viaggio ed indennità di missioni (art. 84) per gli amministratori che, in ragione del mandato, si rechino fuori dal capoluogo del comune ove ha sede l'ente. Le modalità di rimborso e percepimento della indennità sono stabilite al secondo comma dell'articolo citato del T.u.e.l. e prevedono che la richiesta dell'interessato sia corredata dalla documentazione e da una dichiarazione sulla durata e finalità della missione.

Al regolamento è rinviata la possibilità di disciplinare in quali casi sostituire all'indennità di missione il rimborso delle spese. A questo proposito la giurisprudenza del Consiglio di Stato si è espressa nel senso che *ai componenti gli organi amministrativi degli enti locali è dovuto il rimborso delle spese di viaggio, nella misura stabilita con criteri di ragionevolezza ed entro il limite di quelle effettivamente sostenute* (Cons. St., V, 12.11.1999. n. 1878), aggiungendo peraltro che *sussiste la responsabilità amministrativa dei componenti della giunta municipale che abbiano liquidato trattamenti di missione in eccedenza al dovuto, in quanto comprensivi di spese di ristorazione addebitati genericamente senza alcun riferimento a soggetti legittimati in ragione della loro qualifica e funzione* (C. conti, sez. giur. app. reg. Sicilia, 22-02-2000, n. 24/A). All'amministrazione locale è infine assegnato l'onere del versamento di oneri previdenziali, assistenziali e assicurativi (art. 86).

In merito alla pubblicità delle spese elettorali, l'art. 30 della legge 25 marzo 1993, n. 81, tuttora in vigore, stabilisce che gli statuti ed i regolamenti dei comuni con popolazione superiore a 10.000 abitanti disciplinano la dichiarazione preventiva ed il rendiconto delle spese per la campagna elettorale dei candidati e delle liste alle elezioni locali. Nei comuni con oltre 50.000 abitanti, il deposito delle liste e delle candidature deve essere corredata con un bilancio preventivo di spesa al quale i candidati dichiarano di vincolarsi. Il documento è reso pubblico con l'affissione all'albo pretorio del comune. Con le stesse modalità è pubblicato, entro trenta giorni dal termine della campagna elettorale, il rendiconto delle spese sostenute dai candidati e dalle liste. I comuni con popolazione fino a 10.000 abitanti non sono soggetti all'obbligo suddetto.

Le regole sulla pubblicità della situazione patrimoniale dei titolari delle cariche elettive dei comuni capoluogo di provincia o con oltre 50.000 abitanti, delle province e delle loro azien-

de speciali sono disciplinate dalla legge 5 luglio 1982, n. 441, la quale prescrive che tale obbligo sia da adempiersi entro tre mesi dall'assunzione della carica ed in corrispondenza di ogni anno di titolarità della stessa, secondo le modalità fissate dallo statuto, agli adempimenti che la legge stessa prevede. Tenuto conto delle modifiche previste per l'elezione e la nomina degli organi di governo del comune e della provincia dalla legge 25 marzo 1983, n. 81, ed ora dal T.u.e.l., sono soggetti a tali adempimenti, nei comuni sopra indicati e nelle province, il Sindaco e il Presidente, i componenti delle Giunte e dei Consigli nonché i dirigenti delle aziende speciali. Lo statuto stabilisce le modalità per il deposito e le forme di pubblicità degli atti.

Il quinto comma dell'art. 86 del T.u.e.l. stabilisce che i comuni, le province, le comunità montane, le unioni di comuni ed i consorzi fra enti locali possono assicurare i propri amministratori contro i rischi conseguenti all'esercizio del loro mandato. L'esercizio di tale facoltà è da disporre con norme statutarie che assicurano la copertura dei rischi, degli infortuni e della responsabilità civile degli amministratori conseguenti all'esercizio del loro mandato, comprese le spese di patrocinio legale. La copertura è esclusa nelle ipotesi di dolo e colpa grave dell'amministratore. Se l'ente dispone di avvalersi della facoltà prevista dalla legge, dovrebbe assicurare la copertura dei rischi del Sindaco, dei componenti della giunta e del consiglio comunale e dei corrispondenti organi degli altri enti indicati dalla norma.

Le Sezioni riunite della Corte dei conti (5 aprile 1991, n. 707/A) hanno rilevato la legittimità dell'assunzione dell'onere finanziario per l'assicurazione da parte dell'ente, a condizione che l'esercizio della facoltà prevista dalla legge sia riferito a fatti connessi con l'effettivo esercizio della carica, che i massimali siano adeguati, che il premio risulti convenientemente determinato. La copertura è assicurata per fatti, infortuni e responsabilità che si sono verificati od hanno avuto causa nel corso dell'esercizio del mandato ed in conseguenza di esso, indipendentemente da quando è stata definitivamente determinata l'entità del danno o dell'effettiva responsabilità verso terzi ovvero dell'infortunio, anche nel caso che l'amministratore sia, successivamente all'evento, cessato dalla carica. È da escludere l'assicurazione per rischi extraprofessionali ed estranei all'attività ed all'interesse dell'ente. Il rimborso da parte dell'ente delle spese legali e di giudizio sostenute dagli amministratori per atti e fatti posti in essere nell'espletamento del mandato, oggetto di procedimento giudiziario conclusosi nei loro confronti con sentenza di assoluzione con formula piena, passata in giudicato, è previsto dalla legge per i giudizi innanzi alla Corte dei conti; tale rimborso è stato ritenuto ammissibile dalla Corte di Cassazione e dal Consiglio di Stato, a condizione che non sussista conflitto di interessi fra l'attività dell'amministrazione e la condotta dell'amministratore, da valutarsi ex-post. L'assunzione dell'onere da parte dell'ente è ammessa, ma non obbligatoriamente dovuta, come ha affermato la Corte di Cassazione (sez. VI penale, 27 novembre 2002, n. 40145), nel caso di diniego della Giunta comunale di rifondere al Sindaco, cessato dalla carica, le spese sostenute per la difesa in un procedimento conclusosi con esito liberatorio e riguardante fatti connessi all'esercizio del mandato. Tale situazione si è verifica-

ta ripetutamente a causa della durata dei procedimenti giudiziari, quando l'amministratore interessato è cessato dalla carica, per cui è da valutare l'opportunità di prevedere nello statuto una norma che assicuri il rimborso delle spese anche nel caso in esame. Il riconoscimento è consentito, secondo il Consiglio di Stato (sez. V, 14 aprile 2000, n. 2242), se gli atti o i fatti dedotti in giudizio sono stati posti in essere nell'espletamento del mandato o del servizio, a condizione che, riconosciuta l'assenza di dolo o colpa grave, il procedimento si sia concluso con sentenza di assoluzione con formula piena, passata in giudicato, e in assenza di conflitto d'interessi tra l'attività dell'amministratore e quella dell'amministrazione, da valutarsi ex-post, a conclusione del procedimento (Corte di Cass., sez. I, 3 gennaio 2002, n. 54).

L'art. 85 del T.u.e.l. prevede che le norme stabilite dal capo quarto relative alla posizione, al trattamento ed 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 degli enti predetti. Il secondo comma dell'art. 85 stabilisce che le spese che gli enti locali "ritengono di sostenere" per la partecipazione dei componenti dei propri organi alle riunioni ed all'attività degli organi nazionali e regionali delle associazioni, fanno carico ai loro bilanci. Non vi sono riferimenti alle associazioni internazionali, previste nel primo comma.

La disposizione del primo comma considera la partecipazione dei rappresentanti degli enti locali alle associazioni delle quali gli stessi fanno parte un dovere compreso nell'esercizio del mandato e riconosce agli stessi il trattamento ed i permessi dei lavoratori pubblici e privati chiamati a funzioni elettive, definizioni che non precisano esattamente cosa debba intendersi per trattamento sia sotto il profilo indennitario e dei rimborsi spese, sia per i permessi (retribuiti o non), determinando difficoltà interpretative che limitano l'esercizio della funzione di rappresentanza. Quanto stabilito dal secondo comma riserva agli enti la facoltà di decidere le spese che gli stessi ritengono di sostenere assumendole a carico dei loro bilanci, stabilendo se avvalersi o meno, nelle associazioni di cui al primo comma, della designazione di propri rappresentanti, ovvero lasciando indefinita e soggetta a valutazioni contrastanti l'applicazione della normativa.

In effetti, il legislatore ha previsto la legittimità della partecipazione degli amministratori all'attività delle loro associazioni, riconoscendo il diritto agli istituti dello "status" per i rappresentanti designati e riservando agli enti la definizione di tutta la disciplina di queste posizioni. Nel secondo comma dell'art. 85, si prevede l'assunzione a carico dell'ente degli oneri per la partecipazione agli organi ed alle attività delle associazioni nazionali e regionali, ma non vi è nessun riferimento alle associazioni internazionali, previste dal primo comma.

Gli amministratori degli enti locali fanno parte delle istituzioni europee quali "il Comitato delle regioni dell'Unione europea" (10 membri rappresentano province e comuni nella delegazione italiana) e della "Camera delle Autorità locali del Congresso dei poteri locali e regionali del Consiglio d'Europa" (10 rappresentanti effettivi e 10 supplenti compongono la delegazione italiana).

Per assicurare certezza ed equità di trattamento, nei limiti delle possibilità di bilancio, la disciplina attuativa dell'art. 85 del T.u.e.l. (che riguarda il Sindaco, il Presidente della provincia ed i componenti delle Giunte e dei Consigli), dovrebbe trovare la sua definizione nello statuto, completando quella relativa all'adesione dell'ente alle associazioni rappresentative, che per la sua importanza deve trovare spazio nell'atto fondamentale. L'art. 78 del T.u.e.l. ha confermato l'obbligo per gli amministratori degli enti locali elencati nell'art. 77 di astenersi dal prender parte alla discussione ed alla votazione di delibere riguardanti interessi propri o di parenti e affini fino al quarto grado. L'obbligo di astensione non si applica ai provvedimenti normativi e di carattere generale, quali i piani urbanistici, se non nei casi in cui sussiste una correlazione immediata e diretta tra il contenuto della deliberazione e specifici interessi dell'amministratore o dei parenti ed affini dello stesso.

Il Consiglio di Stato ha affermato che i consiglieri comunali e gli altri amministratori portatori d'interessi personali che possono determinare posizioni di conflittualità in ordine alla decisione da assumere sono tenuti ad astenersi dalle relative deliberazioni e ad allontanarsi dalla sala ove si tiene la riunione durante la loro trattazione. Tale obbligo sorge per il fatto che il consigliere od amministratore riveste una posizione suscettibile di determinare anche in astratto un conflitto d'interessi, a nulla rilevando che il fine specifico sia realizzato o meno, fermo restando che deve sussistere una correlazione immediata e diretta fra la posizione del consigliere o amministratore e l'oggetto della deliberazione (C.d.S., IV, 3 settembre 2001, n. 4622). La regola dell'astensione dell'amministratore rispetto alle deliberazioni assunte dall'organo collegiale del quale fa parte deve trovare applicazione in tutti i casi in cui il consigliere o l'amministratore, per ragioni obiettive, non si trova in posizione di assoluta serenità rispetto alle decisioni di natura discrezionale da adottare; in tal senso, il concetto di "interesse" del consigliere alla deliberazione comprende situazioni di conflitto o di contrasto personale, comportanti una tensione della volontà verso una qualsiasi utilità che si possa ricavare dal contribuire all'adozione della delibera (C.d.S., IV, 4 novembre 2003, n. 750). L'affermazione del principio, rafforzata dal richiamo alle linee essenziali emerse dalle decisioni della giurisprudenza e riferita a tutti gli organi collegiali (Consiglio, Giunta, commissioni ed altri organismi dei quali di norma solo il Consiglio ha un proprio regolamento), assume nello statuto un valore ed un'efficacia particolari.

La legge 14 gennaio 1994, n. 20 ha stabilito disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti ed al comma 1-ter dell'art.1 ha previsto che, nel caso di organi collegiali, la responsabilità sia imputata esclusivamente a coloro che hanno espresso voto favorevole. La stessa disposizione precisa che, nel caso di atti che rientrano nella competenza propria degli uffici tecnici o amministrativi, la responsabilità non si estende ai titolari degli organi politici che in buona fede li abbiano approvati ovvero ne abbiano autorizzato o consentito l'esecuzione. La norma che delimita la responsabilità delle deliberazioni ai componenti dell'organo che hanno espresso voto favorevole esige che nel verbale alle stesse relativo siano precisati nominativamente in caso di votazione non concorde, i membri che han-

no votato a favore, ovvero quelli che si sono astenuti od hanno votato a sfavore. Si ritiene quindi utile inserire nello statuto un richiamo a tale obbligo da osservare nella redazione dei verbali riferendolo non solo al Consiglio, che può disporre in tal senso con il proprio regolamento, ma anche alla Giunta ed alle commissioni che operano nell'ente.

Infine, si segnala che il Comitato di studio e di intervento per l'attuazione della delega contenuta nella legge n. 131/2003 ha ritenuto le norme riguardanti lo *status* degli amministratori degli Enti locali possano farsi rientrare nella potestà legislativa esclusiva dello Stato ai sensi dell'art. 117, 2° comma lettera p) della Costituzione, e conseguentemente non propone alcuna modifica per le disposizioni che definiscono doveri, condizione giuridica, aspettative, permessi, licenze ed oneri, ritenendo che si tratti di disposizioni che possono considerarsi attuative dell'art. 51 Costituzione. Il Comitato propone tuttavia la parziale riformulazione della norma che stabilisce i meccanismi di determinazione delle indennità, confermando in capo al legislatore statale la competenza a disciplinare la materia secondo principi uniformi e lasciando la determinazione della misura delle indennità di funzione e dei gettoni alla autonomia locale.

PROPOSTA DI ARTICOLATO

L'ORGANIZZAZIONE INTERNA DEGLI ORGANI DI GOVERNO LOCALE

Il Consiglio

Art...

(Convocazione del Consiglio comunale)

1. Il Consiglio comunale è convocato dal Presidente che fissa l'ordine del giorno. Un quinto dei consiglieri comunali o il Sindaco può chiedere al Presidente di convocare il Consiglio o, se già convocato, integrare l'ordine del giorno per l'esame di specifiche proposte. Il Presidente è tenuto a convocare il Consiglio entro dieci giorni dalla richiesta. In caso di richiesta motivata da urgenza il Presidente può convocare il Consiglio entro due giorni.
2. L'avviso di convocazione con l'ordine del giorno deve pervenire ai Consiglieri almeno cinque giorni prima della riunione e in caso di urgenza almeno ventiquattro ore prima. Il regolamento del Consiglio stabilisce le modalità della convocazione.
3. Il Consiglio comunale è validamente costituito se è presente in prima convocazione la maggioranza dei consiglieri in carica ed in seconda convocazione almeno un terzo, senza computare il Sindaco.

Art...

(Deliberazioni del Consiglio comunale)

1. Le deliberazioni del Consiglio e delle Commissioni consiliari sono adottate a maggioranza dei presenti e votanti, salvo che lo Statuto o il regolamento prescrivano una maggioranza speciale. Gli astenuti rientrano nel numero dei votanti.

Art...

(Regolamento consiliare)

1. Il regolamento del Consiglio è approvato a maggioranza assoluta dei suoi componenti.
2. Il regolamento del Consiglio determina il numero delle commissioni, costituite in modo proporzionale ai gruppi consiliari, le quali svolgono funzioni istruttorie e preparatorie dell'attività del Consiglio.

3. Il regolamento del Consiglio stabilisce le modalità per la presentazione, la discussione e la votazione delle proposte.

Art...

(Presidenza del Consiglio)

1. È istituita la presidenza elettiva del Consiglio comunale composta dal Presidente e da un Vicepresidente con funzioni vicarie, eletti dal Consiglio nel suo seno, dopo la convalida degli eletti, con distinta votazione a schede segrete, a maggioranza assoluta di voti.
2. Alla prima applicazione della presente norma il Consiglio provvede nella riunione indetta immediatamente dopo la sua entrata in vigore.

Art...

(Vicepresidenza del Consiglio)

1. È istituita la carica di Vicepresidente del Consiglio il quale esercita funzioni vicarie del Presidente nel caso di sua assenza o impedimento temporaneo.
2. Il Consiglio comunale, nella prima riunione, dopo la convalida degli eletti, elegge nel suo seno, con distinta votazione a schede segrete, a maggioranza assoluta dei voti, il Presidente ed il Vicepresidente.
3. Non può essere eletto Presidente il Sindaco in carica.

Art...

(Commissioni consiliari permanenti – Istituzione)

1. Il Consiglio comunale per il preventivo approfondimento degli argomenti da trattare nelle adunanze, per lo studio di provvedimenti, iniziative, attività di competenza del comune da sottoporre, a mezzo del Presidente, all'esame ed alle decisioni dell'assemblea consiliare, procede alla costituzione oltre alle commissioni speciali di cui ai successivi articoli _____, di commissioni consiliari permanenti, in numero non superiore a _____, composte ciascuna di n. _____ membri, eletti nel proprio seno con criterio proporzionale e con la rappresentanza dei due sessi, assicurando la partecipazione delle minoranze, stabilendo per ciascuna commissione le competenze per materie e funzioni in rapporto organico con la ripartizione delle stesse fra i settori dell'organizzazione dell'ente.

2. Il regolamento determina i poteri delle commissioni e ne disciplina l'organizzazione e le forme di pubblicità dei lavori.

Art...

(Commissione permanente dei presidenti dei gruppi consiliari)

1. I presidenti dei gruppi consiliari costituiscono una commissione permanente nell'ambito della quale ciascun Presidente, per le decisioni ed i pareri che comportino votazioni, esercita diritto di voto proporzionale al numero dei consiglieri componenti il suo gruppo. La commissione è coordinata dal Presidente del Consiglio ed assume la denominazione di "Commissione permanente dei presidenti dei gruppi consiliari".
2. Il regolamento determina i poteri della commissione, ne disciplina l'organizzazione e le forme di pubblicità dei lavori.

Art...

(Commissione consiliare permanente di controllo e garanzia)

1. Per assicurare l'esercizio della funzione di controllo è istituita la commissione consiliare permanente di controllo e garanzia, la quale riferisce al Consiglio i risultati dei controlli effettuati dagli uffici e servizi di cui all'art. 147 del Testo Unico, con le proprie valutazioni, ed adempie alle altre funzioni alla stessa attribuite dal Consiglio.
2. La commissione consiliare esamina il bilancio economico e finanziario e gli altri atti di rilevante interesse di istituzioni, aziende, consorzi, società, concessionari od affidatari di servizi pubblici locali, nonché di enti, associazioni, fondazioni e comitati cui partecipa il comune. La commissione può disporre audizioni e convocare gli amministratori ed i sindaci revisori designati o nominati dal comune; presenta annualmente al Consiglio una relazione sulla propria attività.
3. Il Presidente della commissione è eletto con votazione alla quale prendono parte soltanto i consiglieri dei gruppi di minoranza ed il voto può essere esercitato solo dagli appartenenti ai gruppi predetti. Sono nulli i voti eventualmente attribuiti a consiglieri di altri gruppi. È eletto il consigliere di minoranza che ottiene il maggior numero di voti ed a parità di voti il più anziano di età.
4. Il regolamento determina i poteri della commissione per l'esercizio delle competenze alla stessa attribuite dal primo comma e ne disciplina l'organizzazione.

Art...

(Commissioni consiliari d'indagine)

1. Il Consiglio comunale, su proposta motivata avanzata per scritto da almeno un _____ dei componenti uò istituire al proprio interno, con il voto favorevole della maggioranza assoluta dei consiglieri assegnati, commissioni d'indagine per verificare particolari attività, situazioni ed avvenimenti dei quali il Consiglio ritiene necessario acquisire elementi di valutazione e giudizio.
2. Il regolamento prevede le norme per l'esercizio dei poteri e per il funzionamento delle commissioni d'indagine.

Art...

(Commissione per la pari opportunità)

1. In conformità al terzo comma dell'art. 6 del Testo Unico è istituita la commissione consiliare che ha per compito di promuovere da parte del Consiglio e degli altri organi di governo del comune condizioni di pari opportunità fra uomo e donna, ai sensi della legge 10 aprile 1991, n. 125 e la presenza di entrambi i sessi negli organi collegiali del comune e degli enti ed aziende ed istituzioni da esso dipendenti.
2. La composizione e le norme di funzionamento della commissione sono stabilite dal regolamento del Consiglio comunale.

Art...

(Trasformazione del gettone di presenza dei consiglieri comunali in indennità di funzione)

1. Il Consiglio comunale può disporre che ai consiglieri compete, a loro richiesta, la trasformazione del gettone di presenza in una indennità di funzione. Tale regime di indennità non può comportare per l'ente pari o minori oneri finanziari.
2. Con il regolamento del Consiglio sono stabiliti i criteri e le modalità per l'applicazione della norma suddetta, la determinazione e l'erogazione dell'indennità di funzione.
3. Per i lavoratori dipendenti l'indennità di funzione sostitutiva del gettone di presenza non è soggetta al dimezzamento previsto dal primo comma dell'art. 82 del T.U.

Art...

(Decadenza dalla carica)

1. Il consigliere che senza giusto motivo non interviene per _____ riunioni consecutive (ovvero per _____ riunioni nell'anno) alle riunioni del Consiglio comunale decade dalla carica, esperita negativamente la procedura di cui al successivo comma. Le motivazioni che giustificano le assenze devono essere comunicate per scritto dal consigliere al Presidente, entro il _____ giorno successivo a ciascuna riunione.
2. Prima di proporre al Consiglio la decadenza, il Presidente notifica la contestazione delle assenze effettuate e non giustificate al consigliere interessato, richiedendo allo stesso di comunicare al Consiglio tramite il Presidente, entro dieci giorni dalla notifica, le cause giustificative delle assenze, ove possibile documentate. Il Presidente sottopone al Consiglio le giustificazioni eventualmente presentate dal consigliere. Il Consiglio decide con votazione in forma palese. Copia della deliberazione di decadenza è notificata all'interessato entro dieci giorni dall'adozione.

Il Sindaco

Art...

(Linee programmatiche di mandato)

1. Entro mesi dalla prima seduta del Consiglio il Sindaco, sentita la Giunta, trasmette al Presidente del Consiglio comunale il testo delle linee programmatiche relative alle azioni ed ai progetti da realizzare nel corso del mandato.
2. Il Presidente del Consiglio rimette immediatamente copia del documento del Sindaco ai presidenti di tutti i gruppi consiliari, invitandoli a fargli pervenire, per scritto, entro venti giorni dal ricevimento, le eventuali osservazioni che lo stesso invia immediatamente al Sindaco.
3. Il Consiglio comunale, nella riunione indetta entro venti giorni dall'invio al Sindaco delle osservazioni dei gruppi, esamina il programma e le deduzioni e proposte integrative del Sindaco con le quali è definito il testo che assume il valore di programma di governo per il mandato amministrativo in corso.

Art...

(Esercizio della rappresentanza legale)

1. Rappresentante legale dell'ente è il Sindaco, secondo l'art. 50, comma 2, del Testo Unico 18 agosto 2000, n. 267. Nei casi previsti dal primo e secondo comma del-

l'art. 53 del predetto Testo Unico la rappresentanza legale compete al Vicesindaco, suo sostituto per legge.

2. Il Sindaco può attribuire la rappresentanza legale del Comune agli Assessori insieme con la delega di sovrintendenza al funzionamento di servizi o uffici ed all'esecuzione degli atti da questi adottati.
3. L'attribuzione della rappresentanza legale è effettuata con atto scritto ed è limitata alle attività delegate. Cessa con la revoca o la conclusione dell'attività delegata.
4. Gli atti di cui al comma 3 sono pubblicati all'albo pretorio, nella sede comunale, per 15 giorni.

Art...

(Delibere del Sindaco)

1. Il Sindaco adotta gli atti di sua competenza sotto forma di decreti.
2. I decreti hanno efficacia immediatamente dopo la loro adozione, salvo che stabiliscano una diversa decorrenza. Essi sono soggetti a pubblicazione secondo le modalità stabilite dal Regolamento.

Art...

(I rappresentanti del Comune presso enti, aziende ed istituzioni)

1. Il Sindaco nel procedere alla nomina ed alla designazione dei rappresentanti del comune presso enti, aziende ed istituzioni assicura, per quanto possibile, nell'adozione dei provvedimenti di sua competenza, condizioni di pari opportunità fra uomini e donne.

Art...

(Ineleggibilità ed incompatibilità)

1. Gli incarichi e le funzioni conferite agli organi di governo di cui all'art. 36 del Testo Unico non costituiscono cause di ineleggibilità o di incompatibilità con la carica comunale quando il loro conferimento è ritenuto necessario per la tutela degli interessi dell'ente e/o per assicurare l'esercizio di servizi ed attività di pubblica utilità effettuato nell'interesse generale della comunità.

2. Ricorrendo le condizioni suddette il Consiglio comunale, per le nomine allo stesso riservate dalla legge, motiva adeguatamente i relativi provvedimenti e nell'espressione degli indirizzi per la nomina da parte del Sindaco dei rappresentanti del comune presso enti, società, aziende ed istituzioni, definisce le motivazioni per le quali nell'effettuazione di particolari nomine o designazioni è da tener conto di quanto consentito dal precedente comma.

Art...

(Interrogazioni ed istanze di sindacato ispettivo dei consiglieri)

1. Nell'esercizio delle funzioni di controllo politico amministrativo stabilite dall'ordinamento i consiglieri comunali rivolgono al Sindaco interrogazioni ed altre istanze di sindacato ispettivo relative all'amministrazione del comune, presentandole al Presidente che entro tre giorni provvede ad inoltrarle con una sua nota. Nella interrogazione od istanza è indicato se è richiesta risposta scritta ovvero se deve essere riferito in Consiglio. In mancanza di indicazioni la risposta è data per iscritto.
2. Il Sindaco, o per sua delega l'assessore competente per materia, risponde alla interrogazione od alla istanza di sindacato ispettivo fornendo in forma esauriente tutte le informazioni, i dati ed altri elementi e documenti, in copia informale, richiesti secondo le modalità stabilite dal regolamento.
3. La risposta è data nel tempo più breve e comunque entro trenta giorni; la trattazione in Consiglio viene effettuata in una adunanza tenuta entro il termine predetto. Copia della risposta scritta è inviata al Presidente del Consiglio.

La Giunta

Art...

(Convocazione della Giunta comunale)

1. La Giunta comunale è convocata dal Sindaco che fissa l'ordine del giorno. L'avviso di convocazione deve pervenire agli assessori almeno il giorno prima. In caso di urgenza la convocazione avviene secondo le modalità previste dal regolamento della Giunta.

Art...

(Deliberazioni della Giunta)

1. Le deliberazioni non sono valide se non è presente la maggioranza dei componenti in prima convocazione e in seconda convocazione il numero dei componenti stabilito dal regolamento.
2. Le delibere sono approvate col voto favorevole della maggioranza dei presenti e votanti salvo che lo Statuto preveda maggioranze diverse. Gli astenuti rientrano nel numero dei votanti.

Art...

(Regolamento della Giunta)

1. Il Regolamento è approvato a maggioranza assoluta dei componenti la Giunta.
2. Il regolamento prevede le modalità di presentazione, di discussione e di votazione delle proposte.

Art...

(Giunta comunale - composizione - numero degli assessori)

1. La Giunta comunale è composta dal Sindaco, che la presiede, e da n. _____ assessori, compreso il vicesindaco. Il Sindaco, dopo la proclamazione della sua elezione, nomina gli assessori, compreso il vicesindaco, nel numero stabilito dalla presente norma e ne dà comunicazione al Consiglio comunale, nella prima adunanza successiva alle elezioni.

(in alternativa)

Art...

(Giunta comunale - composizione - limite massimo)

1. La Giunta comunale è composta dal Sindaco, che la presiede, e da un massimo di n. _____ assessori, compreso il vicesindaco. Il Sindaco, dopo la proclamazione della sua elezione, nomina gli assessori, compreso il vicesindaco, entro il limite massimo previsto dalla presente norma e ne dà comunicazione al Consiglio comunale, nella prima adunanza successiva alle elezioni.