



Scuola Superiore della
Pubblica Amministrazione
Locale



Comune di Roma

LEZIONE N.1

L'ORDINAMENTO COMUNALE RIPORTATO NEL T.U.E.L.
(D.LGS n. 267/2000 E SUCC. MODIFICHE)

ORDINAMENTO ISTITUZIONALE RIFERITO AGLI
ORGANI, ALLE LORO COMPETENZE E ALLA
MODALITA' DI ESPRESSIONE DELLA VOLONTA' CON I
VARI TIPI DI ATTI ADOTTATI

DISPENSA

di Marco Di Folco

Giugno 2008

INDICE

PREMESSA	3
CAPITOLO I - GLI ENTI LOCALI	4
CAPITOLO II – IL COMUNE	4
CAPITOLO III - LA PROVINCIA	5
CAPITOLO IV - LA POTESTÀ NORMATIVA DEGLI ENTI LOCALI	6
4.1 Gli statuti degli enti locali	6
4.2 I regolamenti degli enti locali.....	7
CAPITOLO V - LE FORME ASSOCIATIVE	8
5.1 Le convenzioni.....	8
5.2 I consorzi	9
5.3 Le unioni di comuni.....	10
5.4 Gli accordi di programma.....	11
5.5 Le comunità montane	11
CAPITOLO VI - GLI ORGANI DI GOVERNO DELL'ENTE LOCALE	13
6.1 Il consiglio comunale	13
6.2 Il consiglio provinciale	16
6.3 La giunta comunale	16
6.4 La giunta provinciale	18
6.5 Il sindaco.....	19
6.6 Il presidente della provincia	21
CAPITOLO VII - L'ORGANIZZAZIONE AMMINISTRATIVA DELL'ENTE LOCALE ..	22
7.1 La dirigenza locale	22
7.2 Il segretario comunale/provinciale	24
7.3 Il city manager	25
CAPITOLO VIII - I CONTROLLI SUGLI ATTI E SUGLI ORGANI DELL'ENTE LOCALE	26

PREMESSA

Con l'art. 31 della legge 265 del 1999 il Parlamento ha conferito al Governo la delega ad emanare una sorta di codice delle autonomie locali, un testo unico che riassume e coordina, con funzione perciò non meramente compilativa, la produzione legislativa in materia di ordinamento degli Enti locali.

Ai sensi del secondo comma di detto articolo, il testo unico contiene le disposizioni relative a:

- ordinamento in senso proprio e struttura istituzionale;
- sistema elettorale, ivi comprese le disposizioni sull'ineleggibilità e sull'incompatibilità;
- stato giuridico degli amministratori;
- sistema finanziario e contabile;
- controlli;
- norme fondamentali sull'organizzazione degli uffici e del personale, ivi compresi i segretari comunali;

Il metodo redazionale prescelto è consistito nel raccogliere e coordinare le varie norme lavorando su un impianto di riferimento costituito dalla legge 142/90, come modificata ed integrata dai successivi interventi culminati con la legge 265 del 1999.

Nel testo unico sono state ricomprese solo disposizioni di rango legislativo e sono state escluse, invece, le disposizioni regolamentari, anche di carattere delegificante; si è tenuto conto della giurisprudenza costituzionale e degli orientamenti consolidati della giurisprudenza ordinaria e amministrativa.

Il testo unico si compone di 4 parti:

1. la parte I è dedicata all'ordinamento istituzionale;
2. la parte II riguarda l'ordinamento finanziario e contabile;
3. la parte III riguarda le associazioni degli Enti locali;
4. la parte IV prevede le disposizioni transitorie e le abrogazioni.

In questa sede oggetto specifico di attenzione sono le più importanti previsioni contenute nella parte prima del testo unico.

CAPITOLO I - GLI ENTI LOCALI

Gli enti locali sono enti pubblici destinati ad operare in un ristretto ambito territoriale per il perseguimento di interessi eminentemente locali. A tale scopo essi sono dotati, a vario livello, di autonomia politica e giuridica. Si distinguono a tale proposito gli enti locali territoriali (Regioni, Province, Comuni, Comunità montane, Comunità isolate, Unioni di Comuni e Aree metropolitane), per i quali il territorio, oltre che elemento delimitatore della sfera d'azione, si pone anche come elemento costitutivo dell'ente stesso, dagli altri enti locali istituzionali, comprendenti le varie strutture del potere locale, quali le Aziende U.S.L., le Camere di commercio, gli ordini e i collegi professionali.

CAPITOLO II - IL COMUNE

Il Comune è un ente territoriale di base, riconosciuto a livello costituzionale, dotato di autonomia statutaria, normativa, organizzativa e amministrativa, nonché di autonomia impositiva e finanziaria, che rappresenta la propria comunità, ne cura gli interessi e ne promuove lo sviluppo (artt. 3 e 13 del d.lgs. 267/2000).

Elementi costitutivi del Comune sono: il territorio, la popolazione, la personalità, il patrimonio.

In quanto dotato della potestà di autogoverno, il Comune ha la facoltà di amministrarsi attraverso propri organi che sono:

- il consiglio comunale, organo di indirizzo e controllo politico-amministrativo;
- la giunta comunale, organo esecutivo con competenza generale e residuale;
- il sindaco, organo individuale che svolge la duplice funzione di capo dell'amministrazione comunale e ufficiale di Governo.

Le funzioni di competenza esclusiva del Comune rientrano essenzialmente nei settori organici dei servizi alla persona e alla comunità, dell'assetto e utilizzazione del territorio, dello sviluppo economico.

Le funzioni esercitate per conto dello Stato riguardano i servizi di anagrafe, elettorali, stato civile, leva militare, statistica.

CAPITOLO III - LA PROVINCIA

La Provincia è un ente locale intermedio tra Comune e Regione, che rappresenta la propria comunità, ne cura gli interessi, ne coordina e promuove lo sviluppo (artt. 3 e 19 del d.lgs. 267/2000).

Tale ente, dotato di autonomia statutaria, normativa, organizzativa e amministrativa, nonché di autonomia impositiva e finanziaria nell'ambito del proprio statuto e regolamento e delle leggi di coordinamento della finanza pubblica, presenta notevoli affinità con il Comune sia per quanto riguarda la struttura organizzativa, sia perché molte disposizioni legislative sono comuni ai due enti.

In quanto dotata della potestà di autogoverno la Provincia si amministra attraverso propri organi che sono:

- il consiglio provinciale, con funzioni di indirizzo e di controllo politico-amministrativo, eletto direttamente dal corpo elettorale provinciale;
- la giunta provinciale, organo esecutivo cui è affidata una competenza in materia di amministrazione attiva generale e residuale, nominata dal Presidente della Provincia;
- il presidente della Provincia, che è l'organo responsabile dell'amministrazione provinciale ed è eletto a suffragio universale e diretto contestualmente all'elezione dell'organo consiliare.

La Provincia esercita funzioni amministrative che comprendono vaste zone intercomunali o l'intero territorio provinciale e che rientrano nei settori individuati dall'art. 19 del D.Lgs. 267/2000 (difesa del suolo, valorizzazione dell'ambiente, prevenzione delle calamità, tutela e valorizzazione delle risorse idriche ed energetiche, valorizzazione dei beni culturali, viabilità e trasporti, caccia e pesca nelle acque interne, compiti connessi all'istruzione secondaria di secondo grado e artistica etc.). Tale disposizione, che ha già operato un netto ampliamento delle funzioni di competenza provinciale, è integrata dall'art. 20 del D.Lgs. 267/2000 che affida alla Provincia importanti compiti di programmazione in materia economica, ambientale, di pianificazione territoriale. Tali funzioni di programmazione vengono esercitate dalla Provincia, secondo le disposizioni contenute in leggi regionali, attraverso un'azione coordinata con gli altri enti territoriali (Regione e Comuni).

CAPITOLO IV - LA POTESTÀ NORMATIVA DEGLI ENTI LOCALI

4.1 Gli statuti degli enti locali

Lo statuto è l'atto normativo fondamentale in cui si manifesta in maniera piena e completa l'autonomia dell'ente locale.

L'art. 6 del D.Lgs. 267/2000 riconosce espressamente a Province e Comuni la potestà di adottare un proprio statuto. Tale riconoscimento si pone in perfetta armonia con i principi sanciti dalla Costituzione in tema di autonomie locali.

Secondo il menzionato art. 6 lo statuto deve determinare (contenuto obbligatorio):

le attribuzioni degli organi;

- le forme di garanzia e di partecipazione delle minoranze;
- i modi di esercizio della rappresentanza legale dell'ente, anche in giudizio;
- i criteri generali in materia di organizzazione dell'ente;
- le forme di collaborazione fra Comuni e Province;

le forme della partecipazione popolare, del decentramento, dell'accesso dei cittadini alle informazioni ed ai procedimenti amministrativi, lo stemma e il gonfalone.

Lo statuto stabilisce norme per assicurare condizioni di pari opportunità tra uomo e donna ai sensi della L. 125/99, e per promuovere la presenza di entrambi i sessi nelle Giunte e negli organi collegiali del Comune e della Provincia, nonché degli enti, aziende ed istituzioni da essi dipendenti.

Il contenuto statutario facoltativo prende in considerazione materie non menzionate dal succitato art. 6 ma individuate da altri articoli del D.Lgs. 267/2000, e comunque concernenti quegli elementi differenziatori di ogni Comune e di ogni Provincia, relativi alla diversa cultura, storia, economia etc.

Lo statuto è approvato con delibera del Consiglio comunale o provinciale in seduta pubblica e con voto palese. La delibera deve ottenere il voto favorevole dei due terzi dei consiglieri previsti per l'ente.

Qualora tale maggioranza (quorum funzionale) qualificata non dovesse essere raggiunta, la votazione è ripetuta in successive sedute da tenersi entro trenta giorni e lo statuto viene approvato se ottiene per due volte il voto favorevole della maggioranza assoluta dei consiglieri.

Lo statuto deve essere pubblicato in triplice forma:

- nell'Albo pretorio dell'ente per trenta giorni consecutivi;
- nel Bollettino ufficiale della Regione (BUR);
- nella Raccolta ufficiale degli statuti conservata presso il Ministero dell'Interno.

Lo statuto entra in vigore decorsi trenta giorni dalla sua affissione all'Albo pretorio dell'ente.

A seguito della riforma del Titolo V, parte II della Costituzione (di cui alla legge costituzionale 3/2001), la potestà statutaria di comuni, province e città metropolitane è espressamente prevista in costituzione (art. 114, comma 2, Cost.). In attuazione di tale previsione l'art. 4 della l. 131/2003 dispone che lo statuto locale, in armonia con la Costituzione e con i principi generali in materia di organizzazione pubblica e nel rispetto di quanto stabilito dalla legge statale in base all'art. 117, comma 2, lett. p), Cost., determina i principi di organizzazione e funzionamento dell'ente, le forme di controllo, anche sostitutivo, nonché le garanzie delle minoranze e le forme di partecipazione popolare.

4.2 I regolamenti degli enti locali

Gli enti locali godono anche del potere di approvare regolamenti. In base all'art. 7 del d.lgs. 267/2000, nel rispetto dei principi fissati dalla legge e dallo statuto, il comune e la provincia adottano regolamenti nelle materie di propria competenza ed in particolare per l'organizzazione e il funzionamento delle istituzioni e degli organismi di partecipazione, per il funzionamento degli organi e degli uffici e per l'esercizio delle funzioni. In linea di principio l'approvazione del regolamento compete al consiglio comunale/provinciale (art. 42 del d.lgs. 267/2000), con la sola eccezione del regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi, la cui adozione spetta alla giunta comunale/provinciale nel rispetto dei criteri generali fissati dal consiglio (art. 48, comma 3 del d.lgs. 267/2000).

Per effetto della riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione, anche la potestà regolamentare è oggi espressamente contemplata dalla Costituzione. Più precisamente, l'art. 117, comma 6 Cost., dispone che comuni, province e città metropolitane hanno potestà regolamentare in ordine alla disciplina dell'organizzazione e del funzionamento delle funzioni loro attribuite. In attuazione di tale previsione l'art. 4, comma 3 della l. 131/2003 stabilisce che l'organizzazione

degli enti locali è disciplinata dai regolamenti nel rispetto delle norme statutarie; il successivo comma 4 aggiunge che la disciplina dell'organizzazione, dello svolgimento e della gestione delle funzioni dei comuni, delle province e delle città metropolitane è riservata alla potestà regolamentare dell'ente locale, nell'ambito della legislazione dello Stato o della Regione, che ne assicura i requisiti minimi di uniformità, secondo le rispettive competenze, conformemente a quanto previsto dagli artt. 114, 117, comma 6 e 118 della Costituzione.

CAPITOLO V - LE FORME ASSOCIATIVE

5.1 Le convenzioni

Nel quadro della parte I del d.lgs. 267/2000 assume particolare rilievo la disciplina delle forme associative, vale a dire di quegli strumenti che consentono agli enti locali, e in particolare ai comuni, di esercitare assieme funzioni amministrative che da soli non sarebbero in grado di svolgere in maniera adeguata. Trattasi, in particolare: delle convenzioni, dei consorzi, delle unioni dei comuni, degli accordi di programma e delle comunità montane.

Le convenzioni sono accordi organizzativi con cui gli enti locali fanno fronte ad esigenze di collaborazione grazie al coordinamento gestionale nell'esercizio di funzioni, servizi e attività senza dar vita ad una nuova struttura organizzativa come nel consorzio.

L'art. 30 del d.lgs. 267/2000 distingue nell'ambito delle convenzioni due tipologie a seconda del carattere facoltativo o obbligatorio dell'accordo raggiunto dagli enti.

Le convenzioni facoltative sono deliberate dagli enti locali partecipanti per lo svolgimento, in forma coordinata, di determinati servizi e funzioni.

Con legge, statale o regionale, secondo le rispettive competenze, possono essere previste convenzioni obbligatorie tra enti locali, per la gestione a tempo determinato di uno specifico servizio, o per la realizzazione di una determinata opera pubblica. In virtù del carattere obbligatorio della convenzione gli enti non possono sottrarsi alla costituzione del rapporto convenzionale, attivandosi in caso contrario il potere sostitutivo dell'organo regionale di controllo oppure del difensore civico regionale, ove costituito, per la nomina di un commissario ad acta che provvede in merito.

L'art. 30, comma 4 del d.lgs. 267/00 prevede che le convenzioni possono costituire uffici comuni che operano con personale distaccato dagli enti partecipanti all'accordo, ovvero la delega di funzioni da parte degli enti partecipanti all'accordo a favore di uno di essi, che opera in luogo e per conto degli enti deleganti.

5.2 I consorzi

I consorzi sono strumenti di cooperazione per lo svolgimento in forma associata di una o più attività, ogni qualvolta gli enti locali valutino l'opportunità di dar vita ad un soggetto distinto dotato di personalità giuridica e di maggiore agilità operativa per estendere o rendere uniforme, in un bacino di utenza sovracomunale, un servizio o una funzione.

L'art. 31 del D.Lgs. 267/2000 definisce la natura delle attività consorziate identificandole nella gestione associata di uno o più servizi e nell'esercizio associato di funzioni, e delimita l'ambito di operatività dell'istituto consortile, configurando due tipi di consorzio:

- di servizi. Sono quelli che gestiscono attività a rilevanza economica o servizi sociali in forma imprenditoriale; ad essi il comma 8 dell'art. 3, citato applica una disciplina aziendalistica rinviando alle norme previste per le aziende speciali;
- di funzioni. Sono quelli che gestiscono servizi sociali in forma non imprenditoriale o funzioni meramente amministrative quali ad esempio funzioni di segreteria, tecniche e di statistica.

Diversamente dal regime previgente secondo il quale la costituzione del consorzio richiedeva un preventivo provvedimento statale o regionale di approvazione, l'attuale normativa dispone che esso si costituisca a seguito di una convenzione approvata da parte dei consigli degli enti partecipanti, a maggioranza assoluta dei componenti.

Lo Stato può prevedere la costituzione di consorzi obbligatori per gestire determinate funzioni e servizi di rilevante interesse pubblico.

Ai sensi dell'art. 273 del D.Lgs. 267/2000 fino al completamento delle procedure di revisione dei consorzi e delle altre forme associative, resta fermo il disposto dell'art. 60 della L. 142/90 (e dell'art. 5, commi 11ter e 11quater del D.L. 361/95, convertito dalla L. 437/97), secondo cui i Comuni e le Province hanno l'onere di provvedere alla

revisione dei consorzi in atto, trasformandoli nelle forme previste dalla stessa L. 142/90, ovvero di disporre la soppressione quando siano esaurite le funzioni e le finalità della gestione consortile.

5.3 Le unioni di comuni

Le unioni di comuni sono enti locali costituiti da due o più Comuni, di norma contermini, allo scopo di esercitare congiuntamente una pluralità di funzioni di loro competenza.

L'atto costitutivo e lo statuto dell'unione sono approvati dai Consigli dei Comuni partecipanti, con le procedure e la maggioranza richieste per le modifiche statutarie.

Allo statuto è affidato il compito di definire l'assetto degli organi dell'unione di comuni e le modalità della loro costituzione.

L'unico organo politico espressamente previsto dall'art. 32, comma 3 del d.lgs. 267/2000 è il Presidente dell'unione, il quale dovrà essere scelto tra i Sindaci dei Comuni associati.

Gli altri organi dovranno essere individuati e disciplinati dallo statuto tenendo presenti due vincoli:

- i componenti dovranno essere scelti tra gli amministratori (di Consiglio e di Giunta) dei Comuni associati;
- dovrà essere garantita la rappresentanza delle minoranze.
- L'unione di comuni ha potestà regolamentare che, in particolare, concerne:
 - la disciplina della propria organizzazione;
 - lo svolgimento delle funzioni ad essa affidate;
- i rapporti anche finanziari con i Comuni.

Alle unioni si applicano, in quanto compatibili, i principi previsti per l'ordinamento dei Comuni. Si applicano, in particolare, le norme in materia di composizione degli organi dei Comuni; il numero dei componenti degli organi non può comunque eccedere i limiti previsti per i Comuni di dimensioni pari alla popolazione complessiva dell'ente. Alle unioni competono gli introiti derivanti dalle tasse, dalle tariffe e dai contributi sui servizi ad esse affidati.

5.4 Gli accordi di programma

Gli accordi di programma costituiscono uno strumento di coordinamento tra le amministrazioni interessate alla programmazione e realizzazione di opere o interventi che coinvolgono più livelli di governo (statale, regionale, provinciale e comunale). Con gli accordi di programma le pubbliche amministrazioni coinvolte concordano e coordinano le rispettive azioni ottenendo un duplice risultato: scavalcare i limiti legislativamente imposti alla propria competenza, integrando la stessa con le competenze delle altre amministrazioni interessate, e concludere rapidamente il procedimento il cui ordinario svolgimento avrebbe richiesto l'espletamento di una pluralità di subprocedimenti.

L'accordo di programma - che si perfeziona con il consenso unanime del presidente della regione, o del presidente della provincia o del sindaco in considerazione della competenza primaria sull'opera o sull'intervento - stabilisce i tempi, le modalità, le forme di finanziamento dell'opera o dell'intervento da realizzare, prevedendo eventualmente anche procedimenti di arbitrato nonché interventi surrogatori in caso di inadempienze dei soggetti partecipanti. La vigilanza sull'esecuzione dell'accordo è affidata ad un collegio di composizione variabile. Qualora l'accordo di programma coinvolga due o più Regioni, la Presidenza del Consiglio dei Ministri è responsabile della sua conclusione e convoca la conferenza istruttoria.

Quanto all'efficacia dell'accordo di programma esso produce, qualora venga adottato con decreto del Presidente della Regione, gli effetti dell'intesa di cui all'art. 81 del D.P.R. 616/77, determinando le eventuali conseguenti variazioni degli strumenti urbanistici e sostituendo anche (con l'assenso del Comune interessato) le concessioni edilizie. In tutti i casi in cui l'accordo comporti variazioni degli strumenti urbanistici, l'adesione del Sindaco allo stesso deve essere ratificata dal Consiglio comunale, entro trenta giorni a pena di decadenza.

5.5 Le comunità montane

Ai sensi dell'art. 27 del D.Lgs. 267/00 le comunità montane sono Unioni dei Comuni, enti locali costituiti fra Comuni montani e parzialmente montani per la valorizzazione delle zone montane, per l'esercizio di funzioni proprie, di funzioni delegate e per

l'esercizio associato delle funzioni comunali. Le comunità possono essere istituite anche fra Comuni appartenenti a Province diverse.

La Regione individua, concordandoli nelle apposite sedi concertative gli ambiti o le zone omogenee per la costituzione delle comunità montane, in modo da consentire gli interventi per la valorizzazione della montagna e l'esercizio associato delle funzioni comunali. La costituzione della comunità montane avviene con semplice decreto del Presidente della Giunta regionale, ma la legge regionale disciplina:

- le modalità di approvazione dello statuto;
- le procedure di concertazione;
- la disciplina dei piani zionali e dei programmi annuali;
- i criteri di ripartizione tra le comunità montane dei finanziamenti regionali e di quelli dell'Unione europea;
- i rapporti con gli altri enti operanti nel territorio.

Per quanto concerne gli organi, la comunità montana ha per legge un organo rappresentativo e un organo esecutivo composti da Sindaci, assessori o consiglieri dei Comuni partecipanti eletti con il sistema del voto limitato, garantendo la rappresentanza delle minoranze.

A norma dell'art. 28 del D.Lgs. 267/00, le funzioni delle comunità montane, oltre a quelle attribuite loro dalla legge possono così sintetizzarsi:

- a) esercizio degli interventi speciali per la montagna stabiliti dall'Unione Europea o dalle leggi statali e regionali;
- b) esercizio associato di funzioni proprie dei Comuni o a questi delegate dalla Regione;
- c) svolgimento di ogni altra funzione ad esse delegata dai Comuni, dalla Provincia e dalla Regione;
- d) adozione di piani pluriennali di opere e interventi di individuazione degli strumenti idonei a perseguire gli obiettivi dello sviluppo socio-economico, ivi compresi quelli previsti dall'Unione Europea, dallo Stato e dalla Regione, che possono concorrere alla realizzazione dei programmi annuali operativi di esecuzione del piano;
- e) concorrenza — attraverso le indicazioni urbanistiche del piano pluriennale di sviluppo — alla formazione del piano territoriale di coordinamento;

f) adozione del piano pluriennale di sviluppo socio-economico e dei suoi aggiornamenti che la stessa Provincia dovrà approvare secondo le procedure previste dalla legge regionale.

Da considerare che, in base alla riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione di cui alla legge costituzionale 3/2001, le comunità montane non figurano tra gli enti territoriali costitutivi della Repubblica; inoltre, secondo l'art. 117, comma 2, lett. p) della Costituzione, spetta alla potestà legislativa esclusiva dello Stato la disciplina degli organi di governo, della legislazione elettorale e delle funzioni fondamentali di comuni, province e città metropolitane (con esclusione, pertanto, degli enti montani). Ne consegue, come puntualmente confermato dalla giurisprudenza della Corte costituzionale, che la disciplina delle comunità montane rientra ormai nella competenza esclusiva dei legislatori regionali, i quali ben potrebbero introdurre, in base a questo indirizzo, regole derogatorie rispetto a quelle contenute al riguardo nel d.lgs. 267/2000.

CAPITOLO VI - GLI ORGANI DI GOVERNO DELL'ENTE LOCALE

6.1 Il consiglio comunale

L'espressione "organi di governo" viene impiegata per alludere agli organi cui spetta la determinazione dell'indirizzo-politico amministrativo dell'ente locale, vale a dire le finalità e gli obiettivi che quest'ultimo si propone di perseguire in relazione alla cura degli interessi facenti capo alle comunità territoriali di riferimento. Su questo terreno va tenuto presente che il d.lgs. 267/2000 ha fatto proprio un approccio tradizionalista, in virtù del quale l'organizzazione di governo dell'ente locale si articola nei tre organi necessari (consiglio, giunta e sindaco/presidente della provincia) che da tempo caratterizzano, nell'ordinamento italiano, la struttura di vertice dei comuni e delle province. D'altra parte, anche dopo la riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione, la disciplina degli organi di governo degli enti locali spetta alla competenza esclusiva del legislatore statale (art. 117, comma 2, lett. p), Cost.), sicché per questa parte il testo unico degli enti locali è da considerare sottratto a deroghe da parte delle regioni e degli stessi enti locali.

Il consiglio comunale è il massimo organo istituzionale del Comune, rappresentativo della collettività locale in quanto eletto direttamente dal corpo elettorale comunale cui spettano funzioni di indirizzo e di controllo politico-amministrativo dell'ente locale.

In particolare, in base all'art. 42 del D.Lgs. 267/00 le competenze riservate al Consiglio sono sostanzialmente di tre ordini:

- spetta ad esso la potestà normativa e pianificatoria generale con l'approvazione degli statuti, dei regolamenti, dei bilanci, dei piani e programmi di carattere finanziario (con complementari competenze in ordine a tributi, contrazione di mutui, emissione di prestiti obbligazionari, spese pluriennali, acquisti, alienazione e appalti) e territoriale-urbanistico;
- ha competenza in merito all'assetto istituzionale dell'ente Comune, sia dal punto di vista associazionistico (es.: forme associative fra Comuni) che da quello del decentramento territoriale e della partecipazione dei cittadini;
- sono ad esso attribuiti i poteri di gestione dei pubblici servizi, con complementari competenze riguardanti gli enti, le aziende e le società che svolgono la loro attività in ambito comunale, compresi gli indirizzi operativi e le nomine in essi dei loro rappresentanti.

A norma dell'art. 38, comma 3 del d.lgs. 267/2000, i Consigli sono dotati di autonomia funzionale ed organizzativa.

Infatti, nel quadro dei principi stabiliti dallo statuto, sarà un apposito regolamento approvato a maggioranza assoluta a disciplinare in maniera organica e dettagliata il funzionamento dei consigli comunali.

Tale regolamento deve disciplinare:

- le modalità per la convocazione, abbandonando la necessità della notificazione per il tramite del messo e ammettendosi forme di avviso più moderne (ad es. il fax);
- le modalità per la presentazione delle proposte di deliberazione e per la loro discussione;
- il numero di consiglieri necessario per la validità della seduta.

Per la validità della seduta del Consiglio è necessaria la presenza del cd. «numero legale» o «quorum strutturale». La legge prevede che in ogni caso debba esservi la

presenza di almeno un terzo dei consiglieri assegnati per legge all'ente, senza computare a tal fine il Sindaco.

Un particolare quorum funzionale è necessario per deliberare su specifici argomenti o per approvare una determinata delibera; per l'approvazione dello statuto, ad esempio, la legge (art. 6, D.Lgs. 267/00) richiede il voto favorevole di una maggioranza qualificata dei due terzi dei consiglieri assegnati.

La prima seduta del Consiglio, nei Comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti, è convocata dal Sindaco ed è presieduta dal consigliere anziano fino alla elezione del Presidente dell'assemblea; la seduta prosegue poi sotto la presidenza del Presidente eletto.

Nei Comuni con popolazione inferiore ai 15.000 abitanti la prima seduta è convocata dal Sindaco ed è presieduta dallo stesso fino alla elezione del Presidente dell'assemblea, se previsto dallo statuto. La prima seduta deve essere convocata nel termine perentorio di 10 gg. dalla proclamazione e svolgersi entro il termine di 10 gg. dalla convocazione.

La composizione numerica del Consiglio è determinata in rapporto all'entità demografica del Comune. Il mandato del Consiglio dura cinque anni e la sua durata in carica è protratta fino all'elezione del nuovo Consiglio.

L'elezione del consiglio avviene secondo differenti modalità a seconda dell'appartenenza del Comune alla fascia dei Comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti ovvero con popolazione sino ai 15.000 abitanti.

Nei comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti (e nelle province) i consigli sono presieduti da un presidente eletto tra i consiglieri nella prima seduta del consiglio. Nei comuni con popolazione inferiore ai 15.000 abitanti lo statuto può prevedere la figura del presidente del consiglio comunale la quale, dunque, in questa ipotesi e a differenza della precedente è meramente facoltativa; ove ciò non avvenga il consiglio comunale è presieduto dal sindaco (art. 39 del d.lgs. 267/2000). Al presidente del consiglio compete, tra l'altro, la convocazione e la direzione dei lavori dell'assemblea.

I consiglieri comunali (e provinciali) godono di una serie di diritti: hanno diritto di iniziativa su ogni questione sottoposta alla deliberazione del consiglio; hanno il diritto di chiedere la convocazione del consiglio; hanno il diritto di presentare interrogazioni

e mozioni (nel qual caso il sindaco, il presidente della provincia o gli assessori delegati devono rispondere entro trenta giorni); hanno il diritto di ottenere dagli uffici del comune (e della provincia), nonché dalle loro aziende ed enti dipendenti, tutte le informazioni e le notizie in loro possesso, utili all'espletamento del loro mandato (art. 43 del d.lgs. 267/2000). Inoltre la presidenza delle commissioni consiliari aventi funzioni di controllo o di garanzia, ove costituite, spetta alle opposizioni; mentre il consiglio, a maggioranza assoluta dei propri membri, può istituire al proprio interno commissioni di indagine sull'attività dell'amministrazione (art. 44 del d.lgs. 267/2000).

6.2 Il consiglio provinciale

Il consiglio provinciale è organo collegiale rappresentativo con funzioni di indirizzo e controllo politico-amministrativo nella Provincia. Per tale organo valgono le stesse norme che disciplinano il funzionamento del consiglio comunale.

In rapporto alla popolazione residente nell'ambito circoscrizionale provinciale il (—) si compone (art. 37 del d.lgs. 267/2000):

- di 45 membri nelle Province con popolazione residente superiore a 1.400.000 abitanti;
- di 36 membri nelle Province con popolazione residente superiore a 700.000 abitanti;
- di 30 membri nelle Province con popolazione residente superiore a 300.000 abitanti;
- di 24 membri nelle altre Province.

6.3 La giunta comunale

La giunta è l'organo esecutivo del Comune cui è affidata una competenza generale in materia di amministrazione diretta. La giunta compie tutti gli atti di amministrazione che non siano riservati dalla legge al Consiglio e che non rientrino nelle competenze del Sindaco o degli organi di decentramento, provvede ad attuare gli indirizzi generali deliberati dal Consiglio, svolge un'attività propositiva e di impulso nei confronti dello stesso, compila una relazione annuale sull'attività svolta, da presentare al Consiglio, esercita potestà regolamentare, ad efficacia esterna, con l'adozione del regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi.

Ai sensi dell'art. 47 del D.Lgs. 267/00 la giunta è composta dal Sindaco, che la presiede, e da un numero di assessori, stabilito dagli statuti, 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 sedici unità. Nel rispetto di tale previsione gli statuti possono fissare il numero degli assessori ovvero il numero massimo degli stessi.

Fino all'adozione delle relative norme statutarie le giunte sono composte da un numero di assessori stabilito rispettivamente nelle seguenti misure:

- non superiore a 4 nei Comuni con popolazione inferiore a 10.000 abitanti;
- non superiore a 6 nei Comuni con popolazione compresa tra 10.001 e 100.000 abitanti;
- non superiore a 10 nei Comuni con popolazione compresa tra 100.001 e 250.000 abitanti e nei capoluoghi di Provincia con popolazione inferiore a 100.000 abitanti; non superiore a 12 nei Comuni con popolazione compresa tra 250.001 e 500.000 abitanti;
- non superiore a 14 nei Comuni con popolazione compresa tra 500.001 e 1.000.000 di abitanti e non superiore a 16 nei Comuni con popolazione superiore a 1.000.000 di abitanti.

Il Sindaco nomina i componenti della giunta, fra cui un Vice sindaco, e ne dà comunicazione al Consiglio nella prima seduta susseguente all'elezione.

Poiché la giunta è nominata dal Sindaco essa dura in carica quanto quest'ultimo, cioè cinque anni.

Prima della scadenza del mandato può verificarsi la decadenza della giunta che può derivare:

- dall'approvazione di una mozione di sfiducia, votata per appello nominale dalla maggioranza assoluta dei componenti il Consiglio, motivata e sottoscritta da almeno due quinti dei consiglieri assegnati, senza computare a tal fine il Sindaco; essa viene messa in discussione non prima di dieci giorni e non oltre trenta giorni dalla sua presentazione. Una volta approvata la mozione, si procede allo scioglimento del Consiglio e alla nomina di un commissario ai sensi delle leggi vigenti (art. 52, d.lgs. 267/2000);

- impedimento permanente, rimozione, decadenza, decesso del Sindaco. In tal caso si verificano gli stessi effetti dirompenti della mozione di sfiducia e cioè, oltre alla decadenza dell'intera giunta, anche lo scioglimento del Consiglio (art. 53, d.lgs.. 267/2000). In tal caso il Consiglio e la giunta restano in carica sino all'elezione del nuovo Consiglio e del nuovo Sindaco. Sino ad allora le funzioni del Sindaco sono svolte dal vicesindaco.
- L'ipotesi delle dimissioni del Sindaco non costituisce una fattispecie cui è collegata la decadenza della Giunta; ciò comporta che essa resta in carica per il disbrigo degli affari correnti;
- scioglimento del Consiglio e negli altri casi previsti dalla legge.

6.4 La giunta provinciale

È l'organo esecutivo della Provincia, cui è affidata la competenza generale in materia di amministrazione attiva per tutto ciò che non è attribuito ad altri organi provinciali.

La giunta provinciale è composta dal Presidente della Provincia che la nomina e presiede, e da un numero di assessori, stabilito dagli statuti, che non deve essere superiore ad un terzo, arrotondato aritmeticamente, del numero dei consiglieri provinciali, computando al tal fine il Presidente della Provincia e comunque non superiore a sedici unità. Nel rispetto di tale previsione normativa (art. 47, d.lgs. 267/00) gli statuti possono fissare il numero degli assessori ovvero il numero massimo degli stessi.

Fino all'adozione delle menzionate norme statutarie le giunte provinciali sono composte da un numero di assessori stabilito nelle rispettive seguenti misure:

- non superiore a 6 per le Province a cui sono assegnati 24 consiglieri;
- non superiore a 8 per le Province a cui sono assegnati 30 consiglieri;
- non superiore a 10 per le Province a cui sono assegnati, 36 consiglieri;
- non superiore a 12 per quelle a cui sono assegnati 45 consiglieri.

Per quanto concerne la competenza, la durata e le cause di cessazione anticipata dalla giunta provinciale valgono le stesse norme relative alla Giunta comunale.

6.5 Il sindaco

Il sindaco è un organo individuale del Comune nel quale si realizza un'unione reale di uffici; infatti il sindaco è contemporaneamente capo dell'amministrazione comunale e ufficiale di governo.

Il sindaco è eletto dai cittadini a suffragio universale e diretto: è membro del Consiglio e nomina e revoca i componenti della Giunta;

L'elezione avviene contestualmente a quella del Consiglio con una formula diversificata a seconda della classe di appartenenza del Comune considerato.

Così si applica la formula maggioritaria nei Comuni con meno di 15.000 abitanti, e la formula proporzionale corretta nei Comuni con più di 15.000 abitanti.

Il sindaco cessa dalla carica al termine dei cinque anni di mandato; chi ha ricoperto per due mandati consecutivi la carica di sindaco non è, allo scadere del secondo mandato, immediatamente rilegibile alla medesima carica. Tuttavia è consentito un terzo mandato consecutivo se uno dei due mandati precedenti ha avuto durata inferiore a due anni, sei mesi e un giorno per causa diversa delle dimissioni volontarie (art. 51, d.lgs. 267/00).

In qualità di capo dell'amministrazione comunale al sindaco spetta (art. 50, D.Lgs. 267/00):

- la rappresentanza dell'ente;
- convocare e presiedere la Giunta, nonché il Consiglio quando non è previsto un Presidente (solo nei Comuni con popolazione inferiore a 15.000 abitanti la figura del Presidente è facoltativa);
- sovrintendere al funzionamento dei servizi e degli uffici e dell'esecuzione degli atti;
- svolgere funzioni attribuite dalle leggi, dallo Statuto e dai regolamenti;
- sovrintendere all'espletamento delle funzioni statali e regionali attribuite o delegate al Comune;
- esercitare le altre funzioni attribuitegli quale autorità locale nelle materie previste da specifiche disposizioni di legge. In particolare, in caso di emergenze sanitarie o di igiene pubblica a carattere locale il sindaco adotta ordinanze contingibili e urgenti; qualora l'emergenza interessi il territorio di più Comuni il sindaco adotta le misure necessarie fino a quando non intervengano i soggetti competenti;

- il coordinamento e la riorganizzazione, sulla base degli indirizzi del Consiglio e nell'ambito dei criteri eventualmente indicati dalla Regione, degli orari degli esercizi commerciali, dei pubblici servizi e dei servizi pubblici, nonché, di concerto con i responsabili territorialmente competenti delle amministrazioni interessate, degli orari di apertura al pubblico degli uffici pubblici localizzati nel territorio, per armonizzare l'espletamento dei servizi con le esigenze complessive e generali degli utenti.

A tal fine la L. 53/00 prevede all'art. 24 il piano territoriale degli orari le cui linee guida sono elaborate dal sindaco nonché attribuire e definire gli incarichi dirigenziali e quelli di collaborazione esterna;

- nominare i responsabili degli uffici e dei servizi nonché attribuire e definire gli incarichi dirigenziali e quelli di collaborazione esterna;
- nominare e revocare i rappresentanti dell'ente, in base agli indirizzi stabiliti dal Consiglio, presso enti, aziende e istituzioni.

Si ricorda inoltre che a norma dell'art. 12 della L. 265/99 sono trasferite al sindaco, in via esclusiva, le competenze del Prefetto in materia di informazione della popolazione su situazioni di pericolo per calamità naturali, di cui all'art. 36 del D.P.R. 66/81. A tenore di tale modifica, dunque, "allorchè occorra informare le popolazioni di situazioni di pericolo o comunque connesse con esigenze di protezione civile", vi provvede il sindaco, avvalendosi dei mezzi tecnici individuati nei piani provinciali di emergenza.

Il sindaco, in qualità di ufficiale di Governo sovrintende (art. 54 del d.lgs. 267/2009):

- alla tenuta dei registri di stato civile e di popolazione e agli adempimenti demandatigli delle leggi in materia elettorale, di leva militare e di statistica;
- alla emanazione degli atti che gli sono attribuiti dalle leggi e dai regolamenti in materia di ordine e di sicurezza pubblica;
- allo svolgimento, in materia di pubblica sicurezza e di polizia giudiziaria, delle funzioni affidategli dalla legge;
- alla vigilanza su tutto quanto possa interessare la sicurezza e l'ordine pubblico, informandone il Prefetto.

Il sindaco adotta, con atto motivato e nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico, provvedimenti contingibili ed urgenti per prevenire ed eliminare gravi pericoli che minacciano l'incolumità dei cittadini.

6.6 Il presidente della provincia

Trattasi di organo monocratico della Provincia. Così come per il Sindaco nel Comune, rappresenta l'ente, convoca e presiede il Consiglio e la Giunta e sovrintende al funzionamento dei servizi e degli uffici, nonché all'esecuzione degli atti (art. 50, d.lgs.. 267/2000).

Esercita altresì le funzioni attribuitegli dalle leggi, dallo statuto e dai regolamenti e sovrintende all'espletamento delle funzioni statali e regionali attribuite o delegate alla Provincia.

È eletto a suffragio universale e diretto contestualmente all'elezione del Consiglio provinciale

Il presidente della provincia, sulla base degli indirizzi stabiliti dal Consiglio, provvede alla nomina, alla designazione e alla revoca dei rappresentanti della Provincia presso enti, aziende ed istituzioni, e nomina i responsabili degli uffici e dei servizi, nonché attribuisce e definisce gli incarichi dirigenziali e quelli di collaborazione esterna.

CAPITOLO VII - L'ORGANIZZAZIONE AMMINISTRATIVA DELL'ENTE LOCALE

7.1 La dirigenza locale

In analogia con quanto avviene per le altre amministrazioni pubbliche, anche l'organizzazione amministrativa degli enti locali, intesa come il complesso degli organi e degli uffici che costituiscono l'apparato burocratico, si attiene a due principi di fondo. Da un lato sta la privatizzazione del pubblico impiego, in virtù della quale la disciplina del rapporto d'impiego alle dipendenze dell'ente locale è contenuta essenzialmente nel codice civile e nei contratti collettivi di comparto e le relative controversie sono devolute alla giurisdizione del giudice ordinario; dall'altro si colloca il principio di distinzione tra politica ed amministrazione, in forza del quale, salve le eccezioni previste dalla legge, agli organi di governo spetta la determinazione degli indirizzi dell'ente, mentre la gestione amministrativa è riservata alla dirigenza. In questo quadro l'attenzione sarà di seguito concentrata sulla dirigenza locale, sul segretario comunale e sul direttore generale.

Ai sensi dell'art. 107 del D.Lgs. 267/00 compete alla dirigenza la direzione degli uffici e dei servizi secondo i criteri e le norme dettati dagli statuti e dai regolamenti degli enti. In particolare alla dirigenza spettano tutti i compiti, anche con rilevanza esterna, non ricompresi tra le funzioni degli organi di governo o non rientranti tra le funzioni del Segretario o del Direttore generale.

Secondo un'elencazione meramente esemplificativa tra tali atti rientrano:

- la presidenza delle commissioni di gara e di concorso;
- la responsabilità delle procedure di appalto e di concorso;
- la stipulazione dei contratti;
- gli atti di gestione finanziaria, compresa l'assunzione di impegni di spesa;
- gli atti di amministrazione e gestione del personale;
- i provvedimenti a carattere autorizzatorio e concessorio tra cui le concessioni edilizie, il cui rilascio presuppone un certo margine di discrezionalità nella valutazione delle circostanze, nel rispetto della legge, del regolamento e degli atti generali di indirizzo;

- i provvedimenti di sospensione dei lavori, abbattimento e riduzione in pristino, nonché i poteri di vigilanza edilizia e di irrogazione previsti dalla vigente legislazione statale e regionale in materia di prevenzione e repressione dell'abusivismo edilizio e paesaggistico-ambientale;
- gli atti costituenti manifestazioni di giudizio e di conoscenza quali le attestazioni, le certificazioni, le comunicazioni, le diffide, i verbali, le autenticazioni e le legalizzazioni;
- gli atti che lo Statuto e il regolamento attribuiscono ai dirigenti o delegati dal Sindaco.

Nei Comuni che non hanno in organico personale di qualifica dirigenziale, le suddette funzioni possono essere attribuite, a seguito di provvedimento motivato del Sindaco e indipendentemente dalla qualifica funzionale rivestita dai responsabili degli uffici o dei servizi.

Gli incarichi dirigenziali sono conferiti dal sindaco/presidente della provincia a tempo determinato, con provvedimento motivato e con le modalità fissate dal regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi, secondo criteri di competenza professionale, in relazione agli obiettivi indicati nel programma amministrativo del sindaco/presidente della provincia e sono revocati in caso di inosservanza delle direttive del sindaco/presidente della provincia, della giunta o dell'assessore di riferimento, o in caso di mancato raggiungimento al termine di ciascun anno finanziario degli obiettivi assegnati nel piano esecutivo di gestione o per responsabilità particolarmente grave o reiterata e negli altri casi disciplinati dai contratti collettivi di lavoro (art. 109 del d.lgs. 267/2000).

Inoltre lo statuto può prevedere che la copertura dei posti di responsabili dei servizi o degli uffici, di qualifiche dirigenziali o di alta specializzazione, possa avvenire mediante contratto a tempo determinato di diritto pubblico o, eccezionalmente e con deliberazione motivata, di diritto privato, fermi restando i requisiti richiesti dalla qualifica da ricoprire.

Il regolamento sull'organizzazione degli uffici e dei servizi, negli enti in cui è prevista la dirigenza, stabilisce limiti, criteri e modalità per la stipula, al di fuori della dotazione organica, di contratti a tempo determinato per i dirigenti e le alte specializzazioni, fermi restando i requisiti richiesti per la qualifica da ricoprire. Tali contratti sono

stipulati in misura complessivamente non superiore al 5 per cento del totale della dotazione organica della dirigenza e dell'area direttiva e comunque per almeno una unità. Negli altri enti, il regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi stabilisce i limiti, i criteri e le modalità con cui possono essere stipulati, al di fuori della dotazione organica, solo in assenza di professionalità analoghe presenti all'interno dell'ente, contratti a tempo determinato di dirigenti, alte specializzazioni o funzionari dell'area direttiva, fermi restando i requisiti richiesti per la qualifica da ricoprire. Tali contratti sono stipulati in misura complessivamente non superiore al 5 per cento della dotazione organica dell'ente arrotondando il prodotto all'unità superiore, o ad una unità negli enti con una dotazione organica inferiore alle 20 unità.

I contratti precedentemente menzionati non possono avere durata superiore al mandato elettivo del sindaco/presidente della provincia e sono risolti di diritto nel caso in cui l'ente locale dichiara il dissesto o venga a trovarsi nelle situazioni strutturalmente deficitarie (art. 110 del d.lgs. 267/2000).

7.2 Il segretario comunale/provinciale

Figura di vertice dell'organizzazione dell'ente locale, il segretario comunale/provinciale è stato oggetto di sostanziale trasformazione giuridica e funzionale.

Quanto allo stato giuridico il segretario ha perso il connotato della "statizzazione", e da funzionario statale è stato trasformato in dipendente di un neoistituito organismo di diritto pubblico: l'Agenzia autonoma per la gestione dell'albo.

Al tempo stesso il segretario è legato da un rapporto di dipendenza funzionale al Comune e alla Provincia presso cui presta la propria attività e, più precisamente, da un rapporto a forte connotazione fiduciaria con il Sindaco e il Presidente della Provincia del quale segue le sorti. Nominato non prima di sessanta giorni e non oltre centoventi giorni dalla data di insediamento del Sindaco e del Presidente della Provincia, resta in carica per tutto il mandato elettivo del Sindaco e del Presidente della Provincia potendo essere riconfermato in caso di sua elezione o revocato prima della scadenza quinquennale per violazioni del dovere di ufficio. Per consentire al Sindaco e al Presidente della Provincia di scegliere e non subire dall'esterno colui che riveste il ruolo di più stretto collaboratore nella conduzione della cosa pubblica, è

stato modificato il percorso formativo del segretario e, dunque, le modalità di assegnazione della sede.

Il concorso non è più canale di immissione in ruolo, ma solo una fase preselettiva per accedere a corsi di formazione e specializzazione al termine dei quali, conseguita l'abilitazione, è consentita l'iscrizione nell'albo dei segretari gestito dall'Agenzia ed articolato in sezioni regionali, dal quale il Sindaco e il Presidente della Provincia attingono per la nomina.

Le competenze operative del segretario si sostanziano (art. 97, d.lgs. 267/2000):

- nella collaborazione con gli organi dell'ente;
- nell'assistenza giuridico-amministrativa agli organi dell'ente in ordine alla conformità dell'azione da essi posta in essere alla legge, allo Statuto e ai regolamenti;
- nella partecipazione con funzioni consultive, referenti e di assistenza alle riunioni del Consiglio e della Giunta curandone anche la verbalizzazione;
- nel rogare tutti i contratti nei quali l'ente è parte ed autenticare scritture private e atti unilaterali nell'interesse dell'ente;
- nell'esercitare ogni altra funzione attribuitagli dallo Statuto o dai regolamenti, o conferitagli dal Sindaco o dal Presidente.

La posizione di unicità rivestita dal segretario al vertice dell'organizzazione locale viene però ridimensionata dalla eventuale nomina del city manager le cui competenze, in funzione di supervisione sulla gestione dell'ente e di direzione e coordinamento delle attività dirigenziali, sono ritagliate dall'ambito di spettanza del segretario.

Per questo motivo il Sindaco e il Presidente provvedono con proprio atto a disciplinare i rapporti fra segretario e city manager ovvero, nel caso in cui questi non sia istituito, a conferire le relative funzioni al segretario.

7.3 Il city manager

Detto anche «direttore generale» il city manager è una nuova figura dell'amministrazione locale già introdotta dalla L. 127/97. Trattasi di un organo burocratico di estrazione privatistica, facoltativo, deputato a sovrintendere alla «gestione dell'ente, perseguendo livelli ottimali di efficacia ed efficienza». L'esigenza

di questo ufficio nasce dalla constatazione che l'acquisita valenza economica, tecnologica e di servizio degli enti locali richiede che alla sua gestione sia chiamato personale dotato di particolare professionalità manageriale, doti non sempre riscontrabili nell'attuale figura del segretario comunale e provinciale. In quest'ottica l'art. 108 del D.Lgs. 267/00 prevede che il Sindaco dei Comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti ed il Presidente della Provincia, previa delibera della Giunta, possono nominare il city manager al di fuori della dotazione organica e con contratto a tempo determinato secondo criteri stabiliti dal regolamento di organizzazione degli uffici e dei servizi.

Il city manager provvede ad attuare gli indirizzi e gli obiettivi stabiliti dall'organo di governo dell'ente, secondo le direttive impartite dal Sindaco o dal Presidente della Provincia e sovrintende alla gestione dell'ente, perseguendo livelli ottimali di efficacia ed efficienza.

CAPITOLO VIII - I CONTROLLI SUGLI ATTI E SUGLI ORGANI DELL'ENTE LOCALE

In linea teorica i controlli costituiscono attività secondaria ed accessoria diretta a riesaminare un'altra attività a carattere principale per verificarne la conformità alle leggi e la corrispondenza a determinati requisiti.

I controlli amministrativi sono diretti ad esaminare l'operato di organi amministrativi esplicanti funzioni di amministrazione attiva. Essi si distinguono, in generale, in:

Rispetto al loro intervento, si distinguono controlli ordinari e straordinari.

Altra distinzione dei controlli attiene al diverso momento in cui gli stessi intervengono rispetto all'acquisto dell'efficacia da parte dell'atto. In particolare si distinguono:

- preventivi, se intervengono prima che l'atto già perfetto in tutti i suoi elementi, espliciti l'efficacia che gli è propria;
- successivi, se intervengono dopo che l'atto ha prodotto i suoi effetti;
- sostitutivi, se esprimono il potere dell'autorità gerarchicamente superiore di sostituirsi all'autorità inferiore a fronte della sua reiterata inerzia a provvedere.

Ciò premesso si deve anzitutto sottolineare che, in seguito alla riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione, si è assistito al superamento dei **controlli preventivi di legittimità nei confronti degli atti degli enti locali**. Infatti, nell'abrogare l'art. 130 Cost., la legge costituzionale 3/2001 ha determinato l'abrogazione implicita delle norme del d.lgs. 267/2000 che intestavano tale forma di controllo ad un apposito organo regionale (il cosiddetto comitato regionale di controllo, in sigla CORECO).

Vanno invece considerati tuttora operanti i controlli di tipo sostitutivo previsti dagli artt. 136 e 137 del d.lgs. 267/2000. In base all'art. 136, qualora gli enti locali, sebbene invitati a provvedere entro congruo termine, ritardino o omettano di compiere atti obbligatori per legge, si provvede a mezzo di commissario ad acta nominato dal difensore civico regionale, ove costituito, ovvero dal comitato regionale di controllo. Il commissario ad acta provvede entro sessanta giorni dal conferimento dell'incarico. In base all'art. 137, con riferimento alle funzioni e ai compiti spettanti agli enti locali, in caso di accertata inattività che comporti inadempimento agli obblighi derivanti dall'appartenenza alla Unione europea o pericolo di grave pregiudizio agli interessi nazionali, il Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro competente per materia, assegna all'ente inadempiente un congruo termine per provvedere. Decorso inutilmente tale termine, il Consiglio dei Ministri, sentito il soggetto inadempiente, nomina un commissario che provvede in via sostitutiva.

Del pari applicabile anche dopo la riforma del Titolo V è stato considerato l'art. 138 del d.lgs. 267/2000, che intesta al Governo il potere di annullare in via straordinaria ed a generale tutela dell'ordinamento, gli atti degli enti locali viziati da illegittimità (previa deliberazione del consiglio dei ministri, su proposta del ministro dell'interno e con un atto che assume la forma giuridica del decreto del presidente della repubblica). Si tratta tuttavia di previsioni la cui compatibilità col quadro costituzionale vigente è assai dubbia.

Sempre in tema di controlli sostitutivi occorre tener presente che l'art. 120, comma 2 Cost. attribuisce al Governo il potere di sostituirsi a organi delle Regioni, delle Città metropolitane, delle Province e dei Comuni nel caso di mancato rispetto di norme o

trattati internazionali o della normativa comunitaria oppure di pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica, ovvero quando lo richiedano la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica e in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, prescindendo dai confini territoriali dei governi locali. La disciplina del procedimento sostitutivo è demandata alla legge (vedi, sul punto la legge 131/2003), nel rispetto del principio di sussidiarietà e di leale collaborazione. La Corte costituzionale, per parte sua, ha ritenuto altresì ammissibili poteri sostitutivi regionali nei confronti degli enti locali, nel caso di mancato esercizio di funzioni amministrative obbligatorie (vedi la sentenza 43/2004 della Corte costituzionale).

Al superamento dei controlli preventivi di legittimità corrisponde, per altro, lo sviluppo dei controlli interni svolti dagli stessi enti locali (art. 147 del d.lgs. 267/2000) e l'affermazione del controllo esterno sulla gestione intestato, a complessiva garanzia del sistema, alla Corte dei conti.

Per quanto riguarda i **controlli sugli organi**, di particolare rilievo sono le ipotesi di **scioglimento del consiglio comunale/provinciale** che è forma di controllo sugli organi comunali e provinciali esercitata dallo Stato. L'art. 141 del D.Lgs. 267/00 stabilisce che il Consiglio comunale e provinciale può essere sciolto con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro dell'Interno, nei seguenti casi: compimento di atti contrari alla Costituzione; per gravi e persistenti violazioni di legge; per gravi motivi di ordine pubblico; dimissioni, impedimento permanente, rimozione, decadenza, decesso del Sindaco o del Presidente della Provincia; cessazione dalla carica per dimissioni contestuali della metà più uno dei membri assegnati; riduzione dell'organo assembleare per impossibilità di surroga alla metà dei componenti; mancata approvazione del bilancio nei termini di legge; mozione di sfiducia nei confronti del Sindaco o del Presidente della Provincia.

Inoltre i Consigli comunali e provinciali sono sciolti:

- quando emergono elementi su collegamenti diretti o indiretti degli amministratori con la criminalità organizzata o su forme di condizionamento degli amministratori stessi;

- a seguito di omissione della deliberazione di dissesto finanziario ai sensi dell'art. 247 del D.Lgs. 267/00;
- per inosservanza del termine per la formulazione, dopo la deliberazione di dissesto, dell'ipotesi di bilancio stabilmente riequilibrato o del termine per la risposta ai rilievi della Commissione ministeriale di ricerca per la finanza locale (art. 262, D.Lgs. 267/00).

Nelle more della conclusione della procedura di scioglimento del Consiglio comunale e provinciale il Prefetto, sussistendo motivi di grave e urgente necessità, può attivare la misura cautelare della sospensione dell'organo. L'art. 141 del D.Lgs. 267/00 stabilisce che il Prefetto può, con decreto, disporre la sospensione per non più di novanta giorni nominando contestualmente un Commissario prefettizio per la provvisoria gestione dell'ente.

Una ulteriore ipotesi di sospensione è prevista dall'art. 143 del D.Lgs. 267/00. Tale normativa prevede infatti che, laddove vi sia il sospetto di infiltrazioni e condizionamenti di tipo mafioso e il decorso del tempo necessario per la realizzazione della procedura di scioglimento possa compromettere, nei casi di particolare gravità ed urgenza, il raggiungimento degli obiettivi della trasparenza e del regolare funzionamento dei Consigli comunali e provinciali, il Prefetto, in attesa del decreto di scioglimento, sospende gli organi, assicurando la provvisoria amministrazione mediante l'invio di commissari. La sospensione non può eccedere la durata di sessanta giorni.

Infine è prevista la possibilità di rimozione e sospensione di amministratori locali, categoria nella quale rientrano il sindaco, il presidente della provincia, i presidenti dei consorzi e delle comunità montane, i componenti dei consigli e delle giunte, i presidenti dei consigli circoscrizionali.

L'art. 142 del d.lgs. 267/2000 stabilisce che tali organi possono essere destinatari del provvedimento di rimozione, adottato con decreto del Ministro dell'Interno, nei seguenti casi: quando compiano atti contrari alla Costituzione; per gravi e persistenti violazioni di legge; per gravi motivi di ordine pubblico.

In attesa del decreto di rimozione, con provvedimento cautelare, il Prefetto può sospendere gli amministratori da rimuovere, qualora sussistano motivi di grave ed urgente necessità.

A ben vedere le ipotesi di rimozione sono le stesse per le quali è previsto lo scioglimento del Consiglio comunale e provinciale.