

CAMERA DEI DEPUTATI N. 1588

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

MARONI, LUIGI ROSSI, DOSI, BORGHEZIO

Modifiche alla legge 8 giugno 1990, n. 142, in materia di riforma delle attribuzioni degli organi degli enti locali

Presentata il 22 settembre 1992

ONOREVOLI COLLEGHI! — Poco più di due anni sono trascorsi dall'entrata in vigore della legge 8 giugno 1990, n. 142, « Ordinamento delle autonomie locali », e già si presenta la necessità di modificarla in una sua parte fondamentale, quella che forma oggetto della presente proposta di legge.

A ben guardare, peraltro, si tratta non di una proposta di modifica, quanto, piuttosto, di un significativo tentativo di attualizzazione della normativa già in vigore.

Infatti quella del 1990 è stata una riforma dimezzata proprio perché ha ignorato il nesso di interrelazione reciproca, di complicazione funzionale, che collega il meccanismo di elezione degli organi dell'ente locale con il concreto atteggiarsi delle loro attribuzioni e funzioni. La legge

142 del 1990 ha innovato il secondo aspetto senza degnare di alcun cenno il primo.

Oggi la situazione appare cambiata ed il legislatore sembra avere imboccato la strada della riforma elettorale per gli enti locali. Non solo sono stati presentati numerosi progetti di legge in tal senso ma addirittura la regione siciliana, che in questo campo gode di una larga autonomia, inspiegabilmente non estesa alle altre regioni, il 13 agosto scorso ne ha addirittura già approvata una che prevede l'elezione diretta del sindaco da parte del popolo.

Anche la Lega Nord ha presentato una sua proposta di riforma elettorale, (A.C. 1314 del 15 luglio 1992), della quale quella illustrata dalla presente relazione costituisce il logico completamento. Come si è infatti detto in precedenza, non ha

alcun senso modificare radicalmente il meccanismo di legittimazione della classe dirigente degli enti locali senza poi incidere profondamente sul suo modo di esercitare il potere.

Il sistema di governo dell'ente locale era tradizionalmente imperniato sulla « centralità » del consiglio comunale o provinciale, in modo del tutto coerente con il modello « parlamentare integrale » caratterizzante l'organizzazione dello Stato. Prima della parziale riforma del 1990 il consiglio era un organo a competenza generale a cui andavano riconosciute tutte le competenze che per legge non fossero espressamente attribuite al sindaco o alla giunta. Il previgente testo unico della legge comunale e provinciale, approvato con regio decreto 4 febbraio 1915, n. 148, era infatti su questo punto chiarissimo: dopo avere, negli articoli 129 e 131, fornito un'elencazione, ovviamente incompleta, degli affari rientranti nella competenza consiliare, all'ultimo comma del già citato articolo 131 disponeva che fossero attribuiti al consiglio tutti gli oggetti « che non siano attribuiti alla giunta o al sindaco ».

La legge 8 giugno 1990, n. 142, ha capovolto il principio e, anche qui sull'esempio di quanto già disponeva l'ordinamento siciliano (articolo 51 del decreto del Presidente della Repubblica 29 ottobre 1955, n. 6, nel testo risultante dall'articolo 6 della legge regionale n. 1 dell'11 dicembre 1976), ha cercato di stabilire una sorta di « presunzione di competenza » a favore della giunta, alla quale oggi ne spetta una che potremmo chiamare « residuale ». Recita infatti l'articolo 35 della legge n. 142 del 1990: « La giunta compie tutti gli atti di amministrazione che non siano riservati dalla legge al consiglio e che non rientrino nelle competenze, previste dalla legge o dallo statuto, del sindaco o del presidente della provincia, degli organi di decentramento, del segretario o dei funzionari dirigenti; riferisce annualmente al consiglio sulla propria attività, ne attua gli indirizzi generali e svolge attività propositiva e di impulso nei confronti dello stesso ».

Ma la centralità della giunta è in realtà più proclamata che reale, e per almeno due ragioni. In primo luogo, le competenze attribuite al consiglio dalla legge n. 142 del 1990 sono tante e tali da far sì che alla giunta spetti poco più che l'ordinaria gestione dell'esistente (come la stessa legge n. 142 del 1990 del resto testualmente sembra indicare: si veda per esempio l'articolo 32, comma 4, lettera *m*).

La seconda ragione della permanente centralità del consiglio è costituita dal chiaro dettato dell'articolo 32, comma 1, della legge vigente per il quale esso è l'organo di controllo e di indirizzo politico-amministrativo. È chiaro, dunque, che per il legislatore del 1990 spetta ancora al consiglio una fondamentale funzione di indirizzo politico che di quest'ultimo fa ancora il « motore » dell'amministrazione locale.

Ciò, peraltro, in perfetta coerenza con il modello che vede sindaco e giunta eletti non dal popolo ma dal consiglio, al quale pertanto non può negarsi una posizione di centralità.

Per maggior precisione va altresì detto che soltanto una finzione giuridica può oggi far affermare che sindaco e giunta siano nominati dal consiglio. In realtà, a determinarli sono le coalizioni e i compromessi fra i partiti dominanti, i quali, divenuti padroni dell'organo esecutivo, di fatto degradano il consiglio allo svolgimento di una mera funzione di ratifica di decisioni assunte al di fuori delle sedi istituzionali, e dunque in assenza di un qualunque pubblico controllo. Sicché, paradossalmente, l'organo ancora oggi centrale per la legge diventa poi del tutto marginale nella realtà.

Ma quando, come con la proposta di legge A.C. 1314, il fondamento giuridico dei poteri conferiti al sindaco, alla giunta ed al consiglio è immediatamente e direttamente riconducibile alla volontà popolare, allora è di tutta evidenza non solo il sostanziale ridimensionamento dei poteri di interdizione e di contrattazione dei partiti, ma anche e soprattutto la necessità di distinguere più chiaramente le attribuzioni dei vari organi negli enti locali.

Ora è chiaro che, in una simile ottica, il potere di indirizzo politico non può spettare che al sindaco, cioè all'organo chiamato direttamente ad assumersi le responsabilità della concreta gestione della « macchina » politico-amministrativa e ad essere gravato dall'onere (e gratificato dall'onore) di assicurare l'« unidirezionalità » dell'azione politico-amministrativa. Si ricadrebbe, altrimenti, in quell'equivoco consociativismo che tutti, almeno a parole, affermano di voler eliminare.

Ciò non significa affatto ridurre i poteri del consiglio, poiché, ad una minore competenza gestionale, nella proposta di legge in esame fa riscontro un significativo incremento dei poteri di controllo non solo dell'organo consiliare nel suo complesso, ma anche di ogni singolo consigliere.

Per questo, all'articolo 1, si precisa che il singolo consigliere può presentare non solo interrogazioni ma anche interpellanze, e dei due atti, al fine di evitare spiacevoli inconvenienti interpretativi che già si è avuto occasione di constatare, si fornisce una precisa definizione, mutuata da quella che già oggi ne danno i regolamenti parlamentari. Lo stesso è previsto per le mozioni, le quali, proprio per evitare fraintendimenti, sono limitate ai soli atti di competenza consiliare.

Al consiglio, coerentemente con quanto esposto in premessa, viene attribuito dall'articolo 2 il solo potere di controllo politico amministrativo e di rappresentanza generale degli interessi della comunità, e ne viene altresì garantita la competenza in ordine solo ad alcuni atti fondamentali per i quali la competenza consiliare appare veramente irrinunciabile (per esempio, il bilancio e le relative variazioni).

Per evitare arbitrii da parte della giunta, è poi indicato uno strumento di controllo, oggi previsto dall'articolo 45 della legge n. 142 del 1990. Un quinto dei consiglieri assegnati all'ente potrà in termini assai brevi richiedere che il consiglio esamini sotto il profilo della legittimità qualunque provvedimento della giunta o del sindaco e che tale atto, munito dei

pareri tanto del consiglio quanto dei singoli consiglieri che eventualmente lo richiedessero, venga poi esaminato dal comitato regionale di controllo (articolo 2).

Ci è parso altresì giusto precisare con un intervento di diritto positivo la *vexata quaestio* della necessità di fare ratificare dal consiglio le deliberazioni non solo di variazione ma anche di storno dei capitoli di bilancio, imponendo che tale ratifica abbia luogo comunque entro cinque giorni dall'adozione (e non, come oggi avviene, entro sessanta dalla pubblicazione, la quale a volte ha luogo anche a distanza di mesi), senza che il relativo atto possa venire dichiarato immediatamente esecutivo dalla giunta (articolo 2).

Alla minore estensione (compensata dalla più forte intensità) dei poteri del consiglio fa riscontro un ampliamento di quelli del sindaco al quale, in quanto riconducibile alla volontà popolare (o come singolo nei comuni con popolazione sino a centomila abitanti, o come capoluogo della giunta in quelli con popolazione superiore), va oggi conferito un più ampio potere che si estrinseca non solo nella possibilità di compiere ogni atto per legge non riservato ad altri organi (articolo 4), ma anche, per dir così, di « conformare » il proprio potere, isolando certe sue attribuzioni (che nel loro complesso costituiscono un « assessorato ») e conferendole poi ai suoi assessori (articolo 4).

Particolare attenzione è stata riservata alle nomine da effettuare, a pena di decadenza, entro quarantacinque giorni dalla sua elezione fra una rosa di nomi indicata dal consiglio (articolo 4).

La nuova distribuzione delle competenze fra consiglio e sindaco fa, infine, della giunta nel suo complesso un organo « tecnico-politico », obbligato ad operare collegialmente, limitatamente a taluni atti fondamentali di gestione (articolo 3).

Gli assessori saranno responsabili collegialmente degli atti della giunta e individualmente di quelli dei loro assessorati. Al fine di evitare spiacevoli episodi di malcostume politico, si è ritenuto opportuno fare espresso divieto all'ente di anti-

cipare le spese legali per eventuali controversie penali, civili e amministrative a carico di componenti della giunta, fatta salva la facoltà per l'ente di rimborsarle, una volta che il giudizio sia definito con assoluta esclusione di responsabilità a carico dell'amministratore (articolo 3).

L'applicazione delle misure previste porterà in pochi anni alla formazione di piccoli ma affiatati *pool* di amministratori dai compiti ben definiti, preparati e appassionati, riuscendo così a coniugare ciò che oggi appare incompatibile: amore per il bene comune ed adeguata professionalità.

PROPOSTA DI LEGGE

ART. 1.

1. Al comma 6 dell'articolo 31 della legge 8 giugno 1990, n. 142, dopo la parola: « interrogazioni » è aggiunta la seguente: « , interpellanze », e dopo la parola: « mozioni » sono aggiunte le seguenti: « su atti di competenza consiliare ».

2. Ai sensi del comma 6 dell'articolo 31 della legge 8 giugno 1990, n. 142, come modificato dal comma 1 del presente articolo, per « interrogazioni » si intendono le domande presentate per iscritto e rivolte al sindaco, alla giunta o all'assessore competente per avere informazioni o spiegazioni su un oggetto determinato o per sapere se e quali provvedimenti siano stati adottati o si intendano adottare; per interpellanze si intendono le domande rivolte per iscritto al sindaco, alla giunta o all'assessore competente circa i motivi o gli intendimenti della condotta dei predetti organi su questioni di particolare rilievo o di carattere generale; per « mozioni » si intendono le proposte di deliberazione dettagliatamente motivate idonee a essere messe ai voti dal consiglio nelle materie di sua competenza.

ART. 2.

1. L'articolo 32 della legge 8 giugno 1990, n. 142, è sostituito dal seguente:

« ART. 32. — (Competenze dei consigli).

— 1. Il consiglio è l'organo di controllo politico e amministrativo e di rappresentanza generale degli interessi della comunità.

2. Il consiglio ha competenza in ordine ai seguenti atti fondamentali:

a) gli statuti dell'ente e delle aziende speciali, i regolamenti, l'ordinamento degli uffici e dei servizi;

b) i bilanci annuali e pluriennali, le relative variazioni e gli storni di fondi, i conti consuntivi;

c) i programmi delle gare d'appalto per la realizzazione di opere pubbliche e di forniture;

d) i piani territoriali ed urbanistici, i programmi annuali e pluriennali per la loro attuazione, le eventuali deroghe ad essi ed i relativi pareri, nel rispetto dei piani provinciali attinenti all'urbanistica e al territorio di cui all'articolo 15;

e) la disciplina dello stato giuridico e delle assunzioni del personale;

f) le spese che impegnino i bilanci per gli esercizi successivi, escluse quelle relative alle locazioni di immobili ed alla somministrazione e fornitura di beni e servizi a carattere continuativo;

g) l'istituzione e l'ordinamento dei tributi, la disciplina generale delle tariffe per la fruizione di beni e di servizi.

3. A richiesta di almeno un quinto dei suoi membri, il consiglio deve, entro i dieci giorni successivi, esaminare gli atti di amministrazione disposti dal sindaco, dal presidente della provincia o dall'assessore preposto, oppure approvati dalla giunta, esprimendo il proprio parere. La richiesta di esame deve essere motivata da specifiche ragioni di legittimità a cui il parere del consiglio deve attenersi. Entro i dieci giorni successivi il relativo atto della giunta o del sindaco, corredato dai pareri espressi dal consiglio e dai singoli consiglieri, è inoltrato ai competenti organi per il controllo di legittimità.

4. Nel caso di cui al comma 3, l'efficacia dell'atto di amministrazione relativamente al quale è stata presentata la richiesta di esame rimane sospesa sino all'esito positivo del controllo anche qualora ne fosse stata dichiarata l'immediata esecutività.

5. Le deliberazioni in ordine agli argomenti di cui al presente articolo non possono essere adottate in via d'urgenza da altri organi dell'ente, salvo quelle atti-

nenti alle variazioni e agli storni di bilancio, da sottoporre a ratifica del consiglio nei cinque giorni successivi all'adozione, a pena di decadenza. Degli atti deliberativi adottati in via d'urgenza da altri organi dell'ente di cui al presente comma in nessun caso può venire disposta l'immediata esecutività ».

ART. 3.

1. L'articolo 35 della legge 8 giugno 1990, n. 142, è sostituito dal seguente:

« ART. 35 — (*Competenze della giunta*). —

1. La giunta è l'organo di indirizzo politico e amministrativo.

2. La giunta ha competenza limitata ai seguenti atti fondamentali:

a) i programmi, le relazioni previsionali e programmatiche e i progetti;

b) le convenzioni tra i comuni e quelle tra comuni e province, la costituzione e la modificazione delle forme associative;

c) l'assunzione diretta dei pubblici servizi, la costituzione di istituzioni e di aziende speciali, la concessione di pubblici servizi, la partecipazione dell'ente locale a società di capitali, l'affidamento di attività e di servizi mediante convenzione;

d) gli indirizzi da osservare da parte delle aziende pubbliche e degli enti dipendenti, sovvenzionati o sottoposti a vigilanza;

e) i piani finanziari, la contrazione di mutui e l'emissione di prestiti obbligazionari, nei limiti previsti dal bilancio annuale e pluriennale;

f) le spese relative alla locazione di immobili ed alla somministrazione e fornitura di beni e di servizi a carattere continuativo;

g) gli acquisti, le alienazioni immobiliari, le relative permuta, gli appalti riconducibili alle previsioni di bilancio non rientranti nell'ordinaria amministrazione di funzioni e servizi di competenza del

sindaco, del segretario, del cittadino dirigente, o dei funzionari comunali.

3. Sulle materie di cui al comma 2 la giunta provvede sempre collegialmente.

4. È in facoltà della giunta e del sindaco, congiuntamente o disgiuntamente a seconda dello statuto, conferire incarichi professionali, ai sensi dell'articolo 51, commi 5 e 7, al fine dell'assolvimento dei loro compiti istituzionali.

5. La giunta riferisce annualmente al consiglio sulla propria attività e svolge nei suoi confronti attività propositive e di impulso.

6. Delle violazioni dei diritti previste dalle leggi penali, civili e amministrative, i componenti della giunta rispondono collegialmente per gli atti di competenza della giunta di cui al presente articolo, e individualmente per gli atti pertinenti alla gestione degli assessorati di cui all'articolo 36, comma 3.

7. È in facoltà dell'ente, tramite apposita norma statutaria, rimborsare le spese legali sostenute dagli amministratori in giudizi penali, civili o amministrativi conclusi senza che siano state accertate responsabilità a loro carico. È in ogni caso vietato all'amministrazione anticipare tali spese ».

ART. 4.

1. I commi 1, 2 e 3 dell'articolo 36 della legge 8 giugno 1990, n. 142, sono sostituiti dai seguenti:

« 1. Spettano al sindaco o al presidente della provincia tutte le competenze non assegnate dalla legge ad altri organi.

2. Il sindaco o il presidente della provincia costituisce assessorati, individuando talune sue specifiche competenze e delegandole ad uno o più componenti della giunta da lui presieduta.

3. Entro venti giorni dalla sua elezione, a pena di decadenza, il sindaco o il presidente della provincia provvede alla nomina dei rappresentanti dell'ente presso aziende, enti o istituzioni operanti nel-

l'ambito del suo territorio, ovvero dipendenti o controllati dal comune o dalla provincia. A tale scopo il consiglio deve indicare una rosa di nomi pari al doppio dei soggetti da nominare, determinata secondo lo statuto in modo che sia assicurata la rappresentanza delle minoranze. Nel caso di mancata indicazione entro il quindicesimo giorno dalla elezione del sindaco o del presidente della provincia, questi può provvedere alla nomina senza consultare il consiglio ».

2. Il comma 5 dell'articolo 36 della legge 8 giugno 1990, n. 142, è abrogato.

ART. 5.

1. L'articolo 45 della legge 8 giugno 1990, n. 142, è abrogato.