



DISEGNO DI LEGGE

**d'iniziativa dei senatori FLERES, ALICATA, FERRARA, BONFRISCO,
GALIOTO, GERMONTANI e DELL'UTRI**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 26 FEBBRAIO 2009

Modifiche al testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267,
in materia di riduzione della composizione dei consigli e delle giunte,
di semplificazione e di ridefinizione delle rispettive competenze

ONOREVOLI SENATORI. - Il principio di rappresentatività, cui sono ispirate le nostre istituzioni repubblicane, ha avuto un'applicazione nel nostro ordinamento privilegiata, col conseguente favore per sistemi elettorali accentuatamente proporzionalistici, con l'attribuzione di un maggior peso alle «assemblee» rispetto ai «governi» e con una legislazione ed una prassi sempre diretta a favorire il momento del «dibattito» rispetto a quello della «decisione».

Questo stato di cose ha consentito alla democrazia italiana di affermarsi e svilupparsi su basi fortemente rappresentative, di includere nel sistema costituzionale forze politiche ideologicamente estremistiche, fino alla loro piena legittimazione democratica, e di garantire piena cittadinanza alle idee e alle minoranze.

Tuttavia, già negli anni '70, si è posto il problema delle riforme istituzionali e fra queste di quelle che fossero capaci di dare «efficienza alla democrazia» per citare l'espressione coniata da un grande costituzionalista, recentemente scomparso, Leopoldo Elia.

Con la cosiddetta «seconda repubblica» - e soprattutto con l'adozione di un sistema elettorale maggioritario e di forme di scelta diretta dei capi di governo (nazionale e locale) da parte dei cittadini - si entra in una fase in cui le esigenze della «rappresentatività» cominciano a lasciare il posto a quelle della «governabilità».

Ciò anche perché la società moderna consente - con l'espansione degli strumenti di comunicazione di massa - di far conoscere il proprio pensiero a chi sia al di fuori dagli organi rappresentativi, e quindi l'agibilità po-

litica non è direttamente ed esclusivamente legata al fatto di avere rappresentanti eletti.

Questa evoluzione si sta però compiendo in modo frammentario. Nonostante sussistano nuove regole e nuovi istituti, tuttavia sopravvive un funzionamento delle istituzioni e una distribuzione delle competenze del passato, e ciò è vero soprattutto per i governi locali, che invece nel nuovo assetto federale del Paese hanno le maggiori funzioni decisionali.

Le questioni dell'efficienza di funzionamento si sposano poi con quella di contenere i cosiddetti «costi della politica».

Queste considerazioni devono spingere:

verso una semplificazione degli organi, del loro numero allo scopo di aumentare la rapidità delle decisioni e ridurre i poteri di veto;

verso una redistribuzione delle competenze basata su una netta distinzione fra organi di governo e organi di controllo;

verso una modifica del tipo di relazioni fra essi, perché al rapporto fiduciario fra assemblea elettiva e organo di governo ora si sostituisce quello che direttamente si instaura fra quest'ultimo e il corpo elettorale, e nasce la necessità di rafforzare gli strumenti di controllo sulle decisioni di chi governa.

Il presente disegno di legge si propone, quindi, di intervenire sulle istituzioni di governo degli enti locali operandone una radicale semplificazione nella costituzione e nell'organizzazione di funzionamento.

Il primo intervento riguarda la composizione delle assemblee e delle giunte di governo, per le quali si propone rispettivamente la riduzione in alcuni casi a un terzo, in altri della metà degli attuali componenti e la ridu-

XVI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

zione di un terzo del numero massimo di assessori.

In definitiva, il quadro finale che ne deriverebbe sarebbe il seguente:

COMUNI:

POPOLAZIONE	N. consiglieri secondo articolo 37 decreto legislativo 267/2000	N. consiglieri secondo articolo 37 modificato dal presente disegno di legge	N. assessori, compreso il sindaco, secondo attuale articolo 47 decreto legislativo 267/2000	N. assessori compreso il sindaco, secondo articolo modificato dal presente disegno di legge
Fino a 3.000	12	6	5	3
Fra 3.001 e 10.000	16	8	5	3
Fra 10.001 e 30.000	20	10	7	3
Fra 30.001 e 100.000	30	12	7	3
Fra 100.001 e 250.000	40	15	11	4
Fra 250.001 e 500.000	46	20	13	5
Fra 500.001 e 1.000.000	50	25	15	6
Oltre 1.000.000	60	30	17	7

PROVINCE:

POPOLAZIONE	N. consiglieri secondo articolo 37 decreto legislativo 267/2000	N. consiglieri secondo articolo 37 modificato dal presente disegno di legge	N. assessori compreso il sindaco, secondo attuale articolo 47 decreto legislativo 267/2000	N. assessori compreso il sindaco, secondo art. 47 modificato dal presente disegno di legge
Fino a 300.000	24	15	7	3
Fra 300.001 e 700.000	30	20	9	4
Fra 700.001 e 1.400.000	36	25	11	5
Oltre 1.400.000	45	30	13	6

L'altro intervento che questo disegno di legge si propone di compiere comporta un ridisegno delle competenze dei consigli comunali, rendendoli organi di controllo politico-amministrativo, più che di indirizzo, e con limitate funzioni di indirizzo politico nelle questioni e nelle decisioni che si ritiene debbano essere affrontate in un ambito di confronto politico più consono, ovvero in sede di assemblea.

L'articolo 3, conseguentemente:

toglie ai consigli le competenze sull'approvazione dei bilanci, in quanto, comportando lo scioglimento la mancata approvazione, si tratta di una competenza che in

realità favorisce scelte di compromesso politico al ribasso e non una fisiologica dialettica maggioranza/opposizione;

limita le competenze sui piani di opere pubbliche e su quelli territoriali e urbanistici;

limita la competenza dei consigli in materia di tributi solo alla loro istituzione e alla disciplina generale, lasciando alla giunta la fissazione delle aliquote;

toglie ai consigli la competenza ad approvare atti di gestione, come le alienazioni, gli appalti, le concessioni;

sottrae al consiglio il potere di definire gli indirizzi per la nomina e la designazione dei rappresentanti dell'ente presso aziende e istituzioni, traducendosi spesso in una occa-

sione per accordi spartitori in cambio del via libera da parte delle assemblee.

Nella logica, poi, di ridefinire i rapporti tra giunta e consiglio, dando a quest'ultimo poteri effettivi di controllo dell'operato della prima, lo stesso articolo 3 introduce esplicitamente, tra le competenze dei consigli, la nomina del collegio dei revisori dei conti a maggioranza dei due terzi.

Quest'ultimo organo, oggi confinato a compiti di mera revisione contabile, diventa invece, nella logica di questo disegno di legge, come disciplinato nell'articolo 4, l'organo di controllo amministrativo sugli atti della giunta e l'opposizione consiliare può chiederne l'intervento sulle deliberazioni

della giunta, con conseguente sospensione dell'efficacia di queste ultime.

L'articolo 5, oltre a prevedere l'elezione a maggioranza di due terzi del collegio, allarga la eleggibilità dei revisori - date le maggiori competenze e il potere di valutare le deliberazioni anche sotto il profilo della legittimità amministrativa - anche ai notai, agli avvocati e ai docenti ordinari di diritto pubblico e amministrativo. L'articolo 6, infine, si limita a prevedere, quale norma di carattere generale, che non possano essere costituite commissioni consiliari, o altri organi collegiali, in numero superiore a quello dei componenti della giunta, per motivi di semplificazione burocratica e di contenimento dei costi di funzionamento.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

*(Riduzione del numero dei componenti
dei consigli comunali e provinciali)*

1. I commi 1 e 2 dell'articolo 37 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, di seguito denominato «testo unico», sono sostituiti dai seguenti:

«1. Il consiglio comunale è composto dal sindaco e:

- a) da 30 membri nei comuni con popolazione superiore ad un milione di abitanti;
- b) da 25 membri nei comuni con popolazione superiore a 500.000 abitanti;
- c) da 20 membri nei comuni con popolazione superiore a 250.000 abitanti;
- d) da 15 membri nei comuni con popolazione superiore a 100.000 abitanti o che, pur avendo popolazione inferiore, siano capoluoghi di provincia;
- e) da 12 membri nei comuni con popolazione superiore a 30.000 abitanti;
- f) da 10 membri nei comuni con popolazione superiore a 10.000 abitanti;
- g) da 8 membri nei comuni con popolazione superiore a 3.000 abitanti;
- h) da 6 membri negli altri comuni.

2. Il consiglio provinciale è composto dal presidente della provincia e:

- a) da 30 membri nelle province con popolazione residente superiore a 1.400.000 abitanti;
- b) da 25 membri nelle province con popolazione residente superiore a 700.000 abitanti;

c) da 20 membri nelle province con popolazione residente superiore a 300.000 abitanti;

d) da 15 membri nelle altre province».

Art. 2.

(Riduzione del numero dei componenti delle giunte comunali e provinciali)

1. All'articolo 47 del testo unico sono apportate le seguenti modificazioni:

a) i commi 1 e 2 sono abrogati;

b) il comma 5 è sostituito dal seguente:

«5. Le giunte comunali e provinciali sono composte da un numero di assessori, oltre il sindaco, stabilito rispettivamente nelle seguenti misure:

a) non superiore a 2 nei comuni con popolazione inferiore a 100.000 abitanti; non superiore a 3 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 4 nei comuni con popolazione compresa tra 250.001 e 500.000 abitanti; non superiore a 5 nei comuni con popolazione compresa tra 500.001 e 1.000.000 di abitanti e non superiore a 6 nei comuni con popolazione superiore a 1.000.000 di abitanti;

b) non superiore a 2 per le province a cui sono assegnati 15 consiglieri; non superiore a 3 per le province a cui sono assegnati 20 consiglieri; non superiore a 4 per le province a cui sono assegnati 25 consiglieri; non superiore a 5 per quelle a cui sono assegnati 30 consiglieri».

Art. 3.

(Competenze dei consigli)

1. L'articolo 42 del testo unico è sostituito dal seguente:

«Art. 42. - *(Attribuzioni di consigli)*. - 1. Il consiglio è organo di controllo politico-

amministrativo. Esercita funzioni di indirizzo, limitatamente alle materie per le quali è espressamente prevista l'approvazione dei relativi atti.

2. Il consiglio ha competenza limitatamente ai seguenti atti fondamentali:

a) statuti dell'ente e delle aziende speciali, regolamenti, salva l'ipotesi di cui all'articolo 48, comma 3, criteri generali in materia di ordinamento degli uffici e dei servizi;

b) programmi, relazioni previsionali e programmatiche, piani finanziari, programmi triennali di opere pubbliche, piani territoriali ed urbanistici e programmi annuali e pluriennali per la loro attuazione, eventuali deroghe ad essi, pareri da rendere per dette materie;

c) convenzioni tra i comuni e quelle tra i comuni e la provincia, costituzione e modificazione di forme associative;

d) istituzione, compiti e norme sul funzionamento degli organismi di decentramento e di partecipazione;

e) istituzione e ordinamento dei tributi, con esclusione della determinazione delle relative aliquote;

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

g) contrazione di mutui e aperture di credito non previste espressamente in atti fondamentali del consiglio ed emissioni di prestiti obbligazionari;

h) 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;

i) definizione degli indirizzi per la nomina e la designazione dei rappresentanti del comune presso enti, aziende ed istituzioni, nonché nomina dei rappresentanti del consiglio presso enti, aziende ed istituzioni ad esso espressamente riservata dalla legge;

l) nomina, a maggioranza dei due terzi dei componenti, del collegio dei revisori dei conti ai sensi dell'articolo 234.

3. Il consiglio, nei modi disciplinati dallo statuto, partecipa altresì alla definizione, all'adeguamento e alla verifica periodica dell'attuazione delle linee programmatiche da parte del sindaco o del presidente della provincia e dei singoli assessori.

4. Le deliberazioni in ordine agli argomenti di cui al presente articolo non possono essere adottate in via d'urgenza da altri organi del comune o della provincia, salvo quelle attinenti alle variazioni di bilancio adottate dalla Giunta da sottoporre a ratifica del consiglio nei sessanta giorni successivi, a pena di decadenza.»

Art. 4.

(Controllo consiliare sulle deliberazioni della Giunta e intervento dei revisori)

1. L'articolo 127 del testo unico è sostituito dal seguente:

«Art. 127. - *(Controllo eventuale)*. - 1. Le deliberazioni della Giunta, entro due giorni dalla loro trasmissione ai sensi dell'articolo 125, possono essere contestate da un terzo dei consiglieri, computando in tale numero il sindaco e il presidente della provincia, e arrotondando aritmeticamente all'unità superiore, i quali, con richiesta scritta e motivata, possono deferirle per il controllo di legittimità al collegio dei revisori dei conti di cui all'articolo 234.

2. Il collegio dei revisori dei conti esamina la deliberazione contestata nei limiti delle illegittimità denunciate e si pronuncia in ogni caso con un parere che, nel caso si ritenga illegittima la deliberazione, deve contenere l'espressa indicazione dei vizi riscontrati e l'invito alla Giunta a rimuoverli.

3. L'efficacia della delibera resta sospesa fino a quando il collegio dei revisori dei conti non si sia pronunciato e comunque non oltre i sedici giorni successivi alla sua adozione.

4. Se la Giunta non ritiene di modificare la delibera, essa acquista efficacia se viene confermata con il voto favorevole della maggioranza assoluta dei componenti la Giunta stessa.

5. Il deferimento della delibera al collegio dei revisori dei conti può essere richiesto una sola volta.

6. La Giunta può dichiarare motivatamente urgente la delibera. In tale caso i termini di cui ai commi da 1 a 5 sono dimezzati.

7. Quando la deliberazione riguardi l'approvazione o modifiche del Piano regolatore generale, i termini di cui ai commi da 1 a 5 sono raddoppiati e non può essere dichiarata l'urgenza».

Art. 5.

(Collegio dei revisori)

1. L'articolo 234 del testo unico è sostituito dal seguente:

«Art. 234. - *(Organo di revisione economico-finanziario)*. - 1. I consigli comunali, provinciali e delle città metropolitane eleggono, a maggioranza di due terzi dei loro componenti, un collegio di revisori composto da tre membri.

2. I componenti del collegio dei revisori sono scelti tra gli iscritti al registro dei revisori contabili, tra gli iscritti nell'albo dei dottori commercialisti, tra gli iscritti nell'albo dei ragionieri, tra i notai, tra gli avvocati abilitati al patrocinio presso le magistrature superiori e tra i professori ordinari di diritto pubblico.

3. Nei comuni con popolazione inferiore a 15.000 abitanti e nelle unioni di comuni la revisione economico-finanziaria è affidata ad un solo revisore eletto dal consiglio comunale o dal consiglio dell'unione di comuni a maggioranza di due terzi dei membri e scelto tra i soggetti di cui al comma 2».

Art. 6.

(Consigli comunali e provinciali)

1. Al comma 6 dell'articolo 38 del testo unico dopo il primo periodo è inserito il seguente: «Fermo restando che le competenze delle commissioni consiliari devono essere corrispondenti a quelle degli assessori, in ogni caso non possono essere costituite commissioni o altri organismi collegiali in numero superiore a quello dei componenti della Giunta».

Art. 7.

*(Garanzia delle minoranze
e controllo consiliare)*

1. Al comma 2 dell'articolo 44 del testo unico al primo periodo sono aggiunte, in fine, le seguenti parole: «,fermo restando il limite di cui all'articolo 38, comma 6».

Art. 8.

*(Regioni a statuto speciale
e province autonome di Trento e di Bolzano)*

1. Le disposizioni di cui alla presente legge si applicano alle regioni a statuto speciale ed alle province autonome di Trento e di Bolzano, che, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della stessa, non abbiano provveduto al recepimento dei contenuti ivi previsti nella propria legislazione di settore.

2. Le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano dettano la normativa di attuazione nel rispetto dei vincoli e dei principi introdotti con la presente legge.

