

EE.LL. ORGANI DEL COMUNE

IL PROGRAMMA:

- Gli organi
- Il Consiglio comunale
- La Giunta
- Il Sindaco
- Distinzione tra organi politici ed organi di gestione
- Il Dirigente
- Gli atti di competenza

NORMATIVA DI RIFERIMENTO: -D. Lgs. 18 agosto 2000, n. 267, “Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali”;

- D. Lgs. 30 marzo 2001 n. 165 “Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche”.

Avv. Angela Ciraci Comune di Lucca

GLI ORGANI

il Comune è persona giuridica pubblica, riconosciuta quindi dall'ordinamento come soggetto di diritto Art. 5 Costituzione *“La Repubblica, una e indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali; attua nei servizi che dipendono dallo Stato il più ampio decentramento amministrativo; adegua i principi ed i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento”*. e 114 Costituzione: *“La Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato. I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni sono enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione. Roma è la capitale della Repubblica. La legge dello Stato disciplina il suo ordinamento”*.

Pertanto il Comune, così come lo Stato, la Regione, la Provincia, ecc. ha bisogno di persone che ne consentano il funzionamento: uomini e donne che assumano decisioni di natura politica, che mettano in atto tali decisioni dal punto di vista amministrativo, che garantiscano il normale e quotidiano andamento dell'ente.

La stragrande maggioranza di queste persone è costituita da **dipendenti**, che hanno con l'ente un rapporto di lavoro, RAPPORTO DI SERVIZIO, regolato da un contratto individuale e da uno collettivo. L'ingresso dei dipendenti in Comune avviene “generalmente” per concorso, secondo quanto previsto dall'art. 97 Cost. Ultima parte: *“Agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni si accede mediante concorso, salvo i casi stabiliti dalla legge.”*

Altri soggetti/attori della PA sono legati al Comune da un diverso tipo di rapporto, perché per la funzione che svolgono sono chiamati a formare e quindi manifestare, anche all'esterno, la volontà dell'ente. In tale contesto, proprio per questa immedesimazione si parla di organi e di rapporto organico con l'ente es della Giunta, del Sindaco.

CLASSIFICAZIONE



Una distinzione basilare è quella fra **organismi politici** ed **organismi burocratici**

I primi – politici - (Consiglio Comunale, Giunta e Sindaco) sono quelli che effettuano le scelte politiche, ossia assumono quelle decisioni che dovrebbero garantire il benessere della collettività.

I secondi – burocratici – (es i dirigenti) sono i tecnici, chiamati a mettere in pratica le decisioni assunte dagli organismi politici svolgendo la necessaria attività amministrativa. In altre parole, gli organismi politici stabiliscono gli obiettivi che, a loro avviso, garantiranno meglio il benessere della popolazione, mentre i dirigenti hanno la responsabilità di raggiungere questi obiettivi con i mezzi loro assegnati. Questa **separazione/distinzione di compiti e responsabilità** fra organismi politici e burocratici è un principio di fondamentale importanza, frutto dell'evoluzione normativa sulla quale non ci stancheremo mai di ritornare.

BUROCRAZIA

- Il termine burocrazia, deriva dal francese bureau ("ufficio") e dal greco kràtos ("potere"), significa letteralmente il "potere dell'ufficio", per intendere il "potere dei funzionari".
- La parola conosciuta in Francia nella seconda metà del Settecento, con un significato negativo, indicava il peso esagerato dei funzionari pubblici nella vita politica e sociale. Nella Germania del 19° secolo, il concetto di burocrazia acquisì un valore positivo, il filosofo Hegel, per esempio, concepì la classe dei funzionari pubblici come una "classe generale" che ha il compito di far valere, al di là di ogni pericoloso particolarismo, "l'interesse generale dello Stato" dando esecuzione alle decisioni del potere sovrano. Il termine entrò nel linguaggio delle scienze tedesche dello Stato e dell'amministrazione per sottolineare in primo luogo le logiche di razionalità e di efficienza delle amministrazioni burocratiche. Fu il sociologo Weber a fissare per la prima volta una completa teoria della burocrazia, diventata in seguito un punto di riferimento obbligato che si basa sul seguente concetto: una rigorosa divisione del lavoro amministrativo, sulla competenza e sul sapere tecnico e specialistico dei funzionari, su una stabile gerarchia degli uffici, su un modo di agire tipicamente impersonale ("senza riguardo alla persona"), su una netta separazione tra funzionari – stipendiati in denaro e inseriti in precisi meccanismi di carriera – e mezzi dell'amministrazione.

CLASSIFICAZIONE



Organi politici ed organi burocratici.

Gli organi **politici** sono legati all'ente da un **rapporto organico**.

Gli organi **burocratici** (i dirigenti) hanno una doppia veste, in quanto sono legati all'ente sia da un **rapporto di lavoro** (in quanto dipendenti rapporto di servizio) che da un rapporto **organico** (perché ne formano ed esprimono la volontà all'esterno). Poi vi sono il Direttore Generale ed il Segretario generale, nominati dal Sindaco - quindi designati da un organo politico, di cui godono la fiducia - che hanno il compito di coordinare gli organi burocratici (i dirigenti).

L'ORIGINE DELLA SEPARAZIONE DELLE COMPETENZE



Per comprendere la situazione attuale, è necessario fare un breve excursus sulle modifiche apportate dalla normativa negli ultimi 20 anni. Fino all'emanazione della **L. 142/90 “Ordinamento delle autonomie locali”**, l'organo a competenza generale era il Consiglio, mentre tutti i relativi atti a competenza esterna erano sottoscritti dagli organi politici assessori e sindaco. Era evidente l'impossibilità di tale organo collegiale di tale dimensione, di emanare tutte le delibere necessarie a far funzionare la macchina amministrativa in tempo utile, era perciò anche previsto che la Giunta potesse adottare in via d'urgenza tali atti da fare successivamente ratificare dal consiglio. La L. 142/90 per la prima volta ridusse drasticamente le competenze del consiglio, limitandole alle scelte politiche fondamentali dell'ente. Tutte le altre competenze di tipo politico erano demandate alla Giunta e veniva vietato agli altri organi di esercitare le competenze del Consiglio, anche in via provvisoria, il cui ruolo venne dunque rafforzato. Questa norma per la prima volta, definì il ruolo dei dirigenti, attribuendo loro l'adozione di atti che impegnano l'amministrazione verso l'esterno, la presidenza di commissioni di gara e concorso, alle quali veniva espressamente vietato agli organi politici di far parte.

Momento rilevante successivo con **la L.81/93**, che introdusse l'elezione diretta del sindaco, il quale sino ad allora veniva eletto dal Consiglio nel proprio seno. Questa previsione rafforzò con evidenza i poteri del primo cittadino che, alla pari del consiglio, ora viene eletto direttamente dal corpo elettorale.

In tal modo si configura il così detto **“modello duale”** fra due organi che godono entrambi della legittimazione popolare ed entrambi concorrono a formare l'indirizzo politico dell'ente: il Consiglio da una parte e il Sindaco con la sua Giunta dall'altra.

Altra rilevante norma fu il **D. Lgs. 77/95** che per la prima volta definì gli atti di spesa dei dirigenti, chiamandoli determinazioni, poi la **L. 127/97 (Bassanini bis)** che distinse nettamente fra il ruolo dei Dirigenti, cui spettano tutti i compiti di natura gestionale, e quelli degli organi politici che svolgono attività di programmazione e controllo.

In tal modo nasce e si completa il processo che ha portato alla separazione/distinzione di competenze e responsabilità tra organi politici e burocratici come **attualmente disciplinato nel TUEL D.Lgs. 267/2000**

CLASSIFICAZIONE

Organi collegiali e monocratici

Gli organi collegiali sono formati da più persone (Consiglio Comunale, Giunta, Collegio dei Revisori, Consigli di Quartiere) e **possono essere politici oppure non politici** (es. commissioni di concorso). Per quel che riguarda gli organi collegiali di tipo politico, in alcuni di essi sono presenti solo rappresentanti della maggioranza (Giunta), in altri sia della maggioranza che dell'opposizione (Consiglio Comunale, commissioni consiliari). Gli atti tipici degli organi collegiali sono le deliberazioni o delibere, su cui i componenti dell'organo esprimono il proprio **voto - favorevole o contrario o di astensione**. Naturalmente all'aumentare del numero dei componenti dell'organo si accresce la democrazia delle decisioni assunte, ma anche i tempi di approvazione degli atti. Ciò a maggior ragione se anche i rappresentanti dell'opposizione concorrono all'approvazione della Deliberazione.

Gli organi monocratici invece, come dice la parola stessa, (dal greco monos=1), sono formati da una sola persona e possono essere anch'essi sia politici (es. Sindaco, Assessore) che non politici (Prefetto, Dirigente). L'atto tipico del Sindaco e del singolo Assessore è l'**ordinanza**, mentre quello del dirigente è la **determinazione**. Qui vale, a maggior ragione, la stessa considerazione sopra esposta: trattandosi di atti emanati da una sola persona, il processo di formazione della volontà dell'ente è più veloce rispetto a quello degli organi collegiali.

CLASSIFICAZIONE



organismi elettivi e non elettivi.

Per i primi – elettivi - il rapporto organico con l'ente si instaura a seguito di un'elezione. Come vedremo meglio a proposito dei meccanismi elettorali, l'elezione può essere diretta o indiretta. Nel primo caso, l'elettore dà il suo voto direttamente al candidato, di cui trova il nome sulla scheda (es. per il Sindaco), oppure al partito (Consiglio Comunale).

Nel secondo caso – non elettivi - invece l'organo non viene eletto dal corpo elettorale, bensì da un organo collegiale (es.: il Collegio dei Revisori, che viene eletto dal Consiglio Comunale). Gli organi non elettivi non sono espressione del corpo elettorale; il rapporto organico con l'ente si instaura mediante nomina da parte di un organo monocratico (ad esempio la Giunta, che è nominata dal Sindaco).

L'ELEZIONE E LO STATUS DEGLI AMMINISTRATORI

CRITERI E DEFINIZIONI

Per garantire l'effettività della democrazia è necessario che al popolo sia riconosciuta la possibilità di manifestare la propria sovranità. Il corpo elettorale è un organo costituzionale, in quanto è previsto e regolato dalla Costituzione.

L'art 48 Cost. riconosce il diritto di elettorato, ossia il diritto dei cittadini di:

- partecipare alle elezioni degli organi dello stato (***elettorato attivo o diritto di voto***)
- essere eletti a ricoprire cariche pubbliche (***elettorato passivo***).

Hanno diritto al voto tutti coloro che abbiano compiuto 18 anni, senza distinzione di sesso, censo, istruzione. Tutti possono esercitare questo diritto tranne coloro che si trovino in condizione di indegnità morale, o di condanna penale definitiva, o per incapacità civile per sentenza di interdizione o di inabilitazione.

Non si può escludere il voto per motivi politici. Il voto è un dovere civico, inteso come dovere di ogni cittadino in quanto membro di uno stato democratico. In Italia i cittadini eleggono direttamente i propri rappresentanti per il Parlamento, i componenti dei consigli regionali e comunali, i sindaci e i rappresentanti al Parlamento europeo.

Per esercitare il diritto di voto occorre essere iscritti in apposite liste elettorali presso il Comune di residenza. I cittadini dell'U.E. residenti in Italia possono richiedere presso il Comune di residenza l'iscrizione in apposite liste elettorali per le elezioni del Parlamento europeo. Inoltre gli stessi possono chiedere l'iscrizione in apposite liste elettorali per l'elezione degli organi comunali.

LIMITI ELETTORATO PASSIVO

I limiti all'elettorato passivo possono essere di tre tipi:

Ineleggibilità = **impossibilità di essere eletti**. Alla base della norma c'è l'idea che certe figure professionali/sociali, per loro natura e posizione, possano influenzare e distorcere le scelte dell'elettorato. Soprattutto nei piccoli centri, queste persone potrebbero potenzialmente orientare il voto su di sé, esercitando la cosiddetta "*captatio benevolentiae*". L'ineleggibilità, laddove possibile, deve essere rimossa prima delle elezioni, in quanto l'eventuale elezione risulterebbe nulla. Infatti i candidati che si trovano in questa situazione tornano ad essere eleggibili se prima del giorno fissato per la presentazione delle candidature cessano dalle funzioni che causano l'ineleggibilità

Incompatibilità = **in contrasto o conflitto** e se non risolta, rende impossibile l'assunzione della carica. Non è possibile perseguire il pubblico interesse cumulando due cariche fra loro potenzialmente in conflitto o che configurino una situazione di controllante/controllato, oppure eccessivamente gravose. In questo caso l'interessato si presenta alle elezioni ma, se viene eletto, prima di assumere la carica deve **optare** fra una delle due.

Incandidabilità = **impossibilità di candidarsi** è stata istituita in tempi più recenti nel quadro della lotta alla mafia e non consente neppure di porre la propria candidatura.

COMPRENDERE LE DEFINIZIONI

In attuazione della L. 190/2012, il Il D Lgs 39 del 2013: *“Disposizioni in materia di inconferibilità e incompatibilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni e presso gli enti privati in controllo pubblico, a norma dell'articolo 1, commi 49 e 50, della legge 6 novembre 2012, n. 190”*:

L'INCONFERIBILITÀ per aver commesso reati contro la pubblica amministrazione anche con sentenza non passata in giudicato, inconferibilità incarichi a soggetti provenienti da enti di diritto privato regolati o finanziati da pubbliche amministrazioni, inconferibilità di incarichi o comportamenti di organi di indirizzo politico.

Il responsabile del piano anticorruzione deve vigilare per il rispetto delle disposizioni della presente norma e deve segnalare i casi all'**ANAC**, al garante della concorrenza ed alla Corte dei conti. L' articolo 17 prevede la nullità' degli incarichi conferiti in violazione delle disposizioni e la nullità degli atti posti in essere.

L'art 18 prevede sanzioni per i componenti degli organi che abbiano conferito incarichi dichiarati nulli. L'inconferibilità, a seguito di condanne impossibilità assoluta non si può rinnovare incarico a chi ha avuto condanne.

L'INCOMPATIBILITÀ, per la quale si intende l'obbligo del soggetto a cui viene conferito l'incarico di scegliere, a pena di decadenza, entro il termine perentorio di 15 giorni, tra la permanenza nell'incarico e l'assunzione o lo svolgimento di incarichi e cariche in enti di diritto privato regolati o finanziati dalla PA che conferisce l'incarico, per lo svolgimento di attività professionali ovvero l'assegnazione della carica di componente di organo di indirizzo politico.

COMPRENDERE LE DEFINIZIONI



Candidato

colui che chiede di essere eletto.

Eleggibile

il candidato e in senso generale tutti coloro che hanno diritto ad essere eletti e quindi a presentare la candidatura.

Eligendi

insieme numerico di coloro che gli elettori debbono eleggere.

Eletti

coloro che a seguito delle elezioni , risultano eletti.

I SISTEMI ELETTORALI

Sono i meccanismi con cui vengono eletti i rappresentanti del popolo nel numero e secondo le modalità richieste. Ogni sistema elettorale deve stabilire i criteri in base al quale i voti si traducono in seggi, cioè quanti voti sono necessari per eleggere un candidato. Esistono **due sistemi principali**, che posso dare vita a sistemi misti, ossia contenenti varianti sia dell'uno che dell'altro:

Sistema Maggioritario: quando il meccanismo è congegnato in modo che un partito possa ottenere, sul totale dei seggi, più seggi dalla percentuale di voti raccolta. Permette di conseguire una maggiore omogeneità politica, ma porta al sacrificio dei partiti minori. Si distribuiscono i seggi solo a coloro che hanno vinto le elezioni, mentre gli altri non hanno diritto ad alcun seggio. L'effetto è la semplificazione del numero dei partiti e il moderatismo e quindi una maggiore stabilità di governo, a scapito della democrazia.

Sistema Proporzionale: il numero dei seggi ottenuti è proporzionale al numero dei voti e quindi riproduce fedelmente le preferenze espresse dagli elettori. E' un sistema che dà più possibilità di partecipare a tutte le forze pubbliche e quindi tiene conto delle minoranze, anche se favorisce lo spezzettamento dello schieramento politico ed è causa di incertezza. Infatti mira non a premiare il vincitore delle elezioni, ma a rispecchiare i partiti proporzionalmente al loro consenso popolare: ogni partito otterrà in seggi quanto ha ottenuto in voti. Gli effetti negativi sono il multipartitismo e una maggioranza debole e instabile, che causano una scarsa governabilità.



Eleggibilità (art. 55 TUEL) Possono essere eletti a Sindaco, Consigliere comunale e circoscrizionale:

Tutti gli elettori di un qualsiasi comune della Repubblica che abbiano compiuto il 18° anno di età entro il giorno fissato per la votazione.

I cittadini dell'UE residenti in un qualunque Comune, secondo le procedure previste dal D. Lgs.n. 197 del 1996, che ne regola l'elettorato attivo e passivo, possono essere eletti Consiglieri ma non Sindaci. Possono essere nominati Assessori nel comune in cui sono stati eletti consiglieri, con esclusione della carica di Vice Sindaco. (Nel comuni sopra i 15.000 abitanti le due cariche sono incompatibili).

Requisiti per la candidatura (artt. 56 e 57)

Nessuno può essere candidato a Sindaco in più di un comune.

Nessuno può presentarsi come candidato a consigliere in più di 2 enti quando le elezioni si svolgono nella stessa data. Il candidato che sia eletto contemporaneamente consigliere in 2 consigli, deve optare per una delle 2 cariche entro 5 giorni dall'ultima deliberazione di convalida. Nel caso che non effettui la scelta, rimane eletto nel consiglio in cui ha riportato il maggior numero di voti, mentre nell'altro consiglio viene surrogato .

I consiglieri provinciali, comunali e circoscrizionali in carica non possono candidarsi in altro consiglio (comunale o circoscrizionale).

Ineleggibilità (art. 60) Non sono eleggibili a Sindaco, consigliere comunale e circoscrizionale quelle persone che ricoprono già cariche importanti nel territorio di elezione quali ad esempio:

Capo della Polizia, vice e ispettori di polizia

Dipendenti civili dello stato con funzioni di direttore generale

Capi di gabinetto dei ministri

Prefetto e vice, commissario di governo, funzionari di PS nel territorio in cui esercitano le loro funzioni

Ecclesiastici, generali ufficiali,, magistrati e giudici di pace, nel territorio in cui ricoprono le cariche

Il direttore generale, amministrativo e sanitario delle ASL sanitarie e ospedaliere

Legali rappresentanti o dirigenti di aziende convenzionate con le ASL il cui territorio coincide in tutto o in parte con il Comune per il cui consiglio dovrebbero essere eletti

Legali rappresentanti e dirigenti di S.p.A. con capitale maggioritario del Comune o Provincia

Amministratori o dipendenti di alto livello di consorzi, aziende o istituti dipendenti dal comune o provincia

I sindaci, consiglieri comunali e circoscrizionali che sono in carica in altro comune, provincia o circoscrizione

I dipendenti del comune per il rispettivo consiglio.

Tutte queste figure (a parte quelle dell'azienda sanitaria per cui vi è una disciplina specifica) diventano eleggibili se prima del giorno fissato per la presentazione delle candidature cessano dalle loro funzioni per dimissioni, trasferimento, revoca dell'incarico, oppure collocamento in aspettativa non retribuita.

Ineleggibilità a Sindaco (art. 61) Non può essere eletto a Sindaco:

LE PREVISIONI DEL TUEL



Incompatibilità (art. 63) L'incompatibilità riguarda: **Sindaco, consigliere comunale, provinciale e circoscrizionale**. Non può ricoprire la carica chi:

E' amministratore, dipendente con poteri di rappresentanza o coordinamento di Enti istituiti o aziende soggette a vigilanza da parte del Comune (provincia) o che riceva da Comune o Provincia una sovvenzione di una certa consistenza fin cui vi sia almeno il 20 per cento di partecipazione rispettivamente da parte del comune o della provincia o che degli stessi riceva, in via continuativa, una sovvenzione in tutto o in parte facoltativa, quando la parte facoltativa superi nell'anno il dieci per cento del totale delle entrate dell'ente]

E' amministratore, dipendente con poteri di rappresentanza o coordinamento di ditte che abbiano rapporti con il Comune tipo servizi, esazioni di servizi, appalti ecc. e anche i consulenti legali, amministrativi e tecnici di questi enti, istituti aziende e ditte di cui sopra [fatta eccezione per i comuni con popolazione non superiore a 3.000 abitanti qualora la partecipazione dell'ente locale di appartenenza sia inferiore al 3 per cento].

Ha una lite pendente con comune o provincia, che non sia tributaria (fattispecie specificatamente disciplinata) o a seguito di azione popolare o costituzione di parte civile in processo penale

E' stato dichiarato responsabile verso l'ente per fatti compiuti quando era amministratore del Comune e non ha ancora estinto il debito

Ha un debito liquido ed esigibile con uno degli enti

Nel corso del mandato si è venuto a trovare in una condizione di ineleggibilità prevista dai precedenti casi.

Incompatibilità tra consigliere comunale e provinciale e assessore della rispettiva Giunta (art. 64)

La carica di assessore è incompatibile con la carica di consigliere nei comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti, per cui, qualora il sindaco nomini assessore uno dei consiglieri, quest'ultimo cessa dalla carica di consigliere fin dall'atto di accettazione della nomina ed al suo posto subentra il 1° dei non eletti (surroga).

Non possono far parte della Giunta coniuge, genitori, figli, parenti e affini fino al 3° grado del Sindaco. Queste persone non possono neanche essere nominate rappresentanti del comune.

Incompatibilità tra consigliere regionale, provinciale, comunale e circoscrizionale (art. 65)

Sindaco e assessore sono incompatibili con la carica di consigliere regionale della propria regione.

I consiglieri comunali e circoscrizionali sono incompatibili con le stesse cariche in altra provincia, comune o circoscrizione

La carica di consigliere comunale è incompatibile con quella di consigliere di una circoscrizione del comune.

Incompatibilità per gli organi delle ASL (art. 66)

La carica di direttore generale, amministrativo e sanitario della ASL è incompatibile con quella di Sindaco o Assessore..

Contestazione delle cause di ineleggibilità ed incompatibilità (art. 69) L'organo competente a contestare all'amministratore la condizione di ineleggibilità o di incompatibilità è il Consiglio Comunale che, dopo l'elezione, opera la verifica degli eletti.

Azione popolare (art. 70) La decadenza dalla carica può essere promossa in prima istanza da qualsiasi elettore del comune, o da chiunque altro vi abbia interesse, davanti al tribunale civile, con ricorso da notificare all'amministratore interessato ed al Sindaco. L'azione può essere promossa anche dal Prefetto.

Lo status degli amministratori si applica anche agli organi delle città metropolitane, in quanto compatibile

Per le ulteriori cause di incandidabilità a cariche elettive si rimanda al D. Lgs. 235/2012.

ELEZIONE DEL SINDACO E DEL CONSIGLIO COMUNALE

Mentre nei comuni con popolazione inferiore ai 15.000 abitanti è stato introdotto un sistema maggioritario a turno unico, art. 71 TUEL, la stessa scelta non è stata fatta per i comuni di maggiore dimensione, dove vige un sistema proporzionale con premio di maggioranza e secondo turno eventuale. Pertanto le due procedure di voto (sotto o sopra i 15.000 abitanti) sono diverse.



ELEZIONE DEL SINDACO NEI COMUNI CON POPOLAZIONE SUPERIORE AI 15.000 ABITANTI (ART. 72)

Il Sindaco è eletto a suffragio universale e diretto, contemporaneamente al Consiglio (c. 1) ed è collegato ad una o più liste di candidati a consiglieri (c. 2).

NEI COMUNI CON PIÙ DI 15.000 ABITANTI, l'elettore può votare in tre modi (c. 3): 1) Solo per un candidato sindaco 2) Un candidato sindaco ed una delle liste ad esso collegato 3) Un candidato sindaco ed una lista che non sia ad esso collegata. (*Voto disgiunto*)

NELLE LISTE DEI CANDIDATI DEVE ESSERE ASSICURATA LA RAPPRESENTANZA DI ENTRAMBI I SESSI. In particolare, nei comuni con popolazione compresa tra 5.000 e 15.000 abitanti, nessuno dei due sessi può essere rappresentato in misura superiore ai due terzi dei candidati nelle medesime liste. Sempre nei comuni con popolazione compresa tra 5.000 e 15.000 abitanti, ciascun elettore può esprimere, nelle apposite righe stampate sotto il medesimo contrassegno, uno o due voti di preferenza, scrivendo il cognome di non più di due candidati compresi nella lista collegata al candidato alla carica di sindaco prescelto. **Nel caso di espressione di due preferenze, esse devono riguardare candidati di sesso diverso della stessa lista, pena l'annullamento della seconda preferenza**. Per essere eletto Sindaco al primo turno occorre che il candidato abbia ottenuto la **maggioranza assoluta** dei voti validi (più del 50%) (c. 4), altrimenti si va al ballottaggio fra i due candidati che hanno ottenuto più voti, da tenersi dopo due domeniche. In caso di parità, è ammesso al ballottaggio il candidato più anziano d'età (c. 5). Entro 7 giorni dalla prima votazione è ammesso il collegamento dei due candidati con ulteriori liste, che si aggiungono a quelle fissate al primo turno (c. 7). Vince il ballottaggio il candidato che ha ottenuto la maggioranza dei voti validi. In caso di parità, vince il candidato più anziano d'età (c. 9).

NEI COMUNI AL DI SOTTO DEI 15.000 ABITANTI, invece, non è ammesso il voto disgiunto. Per essere eletto Sindaco occorre la maggioranza semplice dei voti, non la maggioranza qualificata del 50%+1. Pertanto si va al ballottaggio soltanto nei rari casi di parità assoluta di voti fra i primi due candidati. Per l'elezione dei consiglieri, alla lista collegata al candidato alla carica di sindaco che ha riportato il maggior numero di voti sono attribuiti due terzi dei seggi assegnati al consiglio, con arrotondamento all'unità superiore qualora il numero dei consiglieri da assegnare alla lista contenga una cifra decimale superiore a 50 centesimi



ELEZIONE DEL SINDACO E DEL CONSIGLIO COMUNALE

ELEZIONE DEL CONSIGLIO COMUNALE SOPRA I 15.000 ABITANTI (ART. 73)

Le liste devono comprendere un numero di candidati non superiore al numero dei consiglieri da eleggere e non inferiore ai 2/3 (c. 1). Ogni lista è collegata ad un candidato sindaco; più liste possono sostenere il medesimo candidato (c. 2). Nelle liste dei candidati nessuno dei due sessi può essere rappresentato in misura superiore a due terzi. L'elettore può votare per la lista ed esprimere una o due preferenze (c. 3). Nel caso di espressione di due preferenze, esse devono riguardare candidati di sesso diverso della stessa lista, pena l'annullamento della seconda preferenza. L'assegnazione dei seggi alle liste vincitrici avviene con il **metodo d'Hondt** (c. 8 e 9), successivamente alla proclamazione del Sindaco (c. 4). **E' prevista una soglia di sbarramento del 3% (c. 7), ossia alle liste che non hanno ottenuto questa proporzione di voti non viene assegnato alcun seggio.** Sono proclamati eletti in primo luogo i candidati alla carica di sindaco non eletti, purché la lista cui sono collegati abbia ottenuto almeno un seggio (c. 11).

Il meccanismo sopra descritto, di tipo proporzionale, viene rafforzato da un premio di maggioranza. Infatti alla lista o al gruppo di liste collegato al candidato sindaco risultato vincitore viene assegnato il 60% dei seggi, a patto che (c. 10):

- Se il Sindaco viene eletto al primo turno, la/e lista/e collegata/e abbiano ottenuto almeno il 40% dei voti validi e nessun'altra lista abbia superato il 50% dei voti validi.
- Se il Sindaco viene eletto al secondo turno, nessun'altra lista abbia superato il 50% dei voti validi.

Naturalmente, **al fine del conteggio dei voti validi, fa fede la proporzione di voti ottenuta dalla lista al primo turno, in quanto in caso di ballottaggio si torna a votare solo per il Sindaco (art. 72 c. 8), mentre non viene più espressa alcuna preferenza per il Consiglio.**

E' definito **Consigliere anziano** il consigliere che ha riportato il maggior numero di voti, sommando le preferenze con i voti di lista, esclusi il Sindaco neoeletto e i candidati a Sindaco.

ELEZIONE DEL SINDACO E DEL CONSIGLIO COMUNALE

	COMUNI OLTRE I 15.000 ABITANTI (artt. 72 e 73 TUEL)	Comuni fino a 15.000 abitanti (art. 71 TUEL)
Sistema elettorale	Sistema proporzionale con premio di maggioranza ed eventuale secondo turno	Sistema maggioritario a turno unico
Elezione del sindaco	Elezione diretta contestuale al Consiglio. Più liste possono presentare lo stesso candidato alla carica di sindaco. L'elettore può votare per un candidato sindaco anche non collegato alla lista precelta (cosiddetto voto di giungla)	Elezione diretta contestuale a quella del Consiglio. Ciascuna candidatura alla carica di Sindaco è collegata a una sola lista
Ballottaggio	Qualora nessun candidato ottenga la maggioranza assoluta dei voti validi, entro 7 giorni dalla prima votazione è ammesso il collegamento con ulteriori liste	Solo in caso di parità tra i candidati che hanno ottenuto il maggior numero di voti
Elezione del consiglieri	Le liste devono comprendere un numero di candidati non superiore al numero dei consiglieri da eleggere e non inferiore al 2/3. L'elettore può esprimere max. 2 voti di preferenza per candidati della lista votata	Le liste devono comprendere un numero di candidati non superiore al numero dei consiglieri da eleggere e non inferiore al 3/4. L'elettore può esprimere uno (<5.000 ab.) o max. 2 voti di preferenza per candidati compreso nella lista collegata al candidato alla carica di sindaco precelto
Assegnazione dei seggi in Consiglio	Si divide la cifra elettorale (pari al numero dei voti validi) di ciascuna lista o gruppo di liste collegato per 1, 2, 3, 4... sino a concorrenza del numero dei consiglieri da eleggere. Tra i quozienti così ottenuti, si scelgono i più alti, in numero uguale a quello dei consiglieri da eleggere. Sono proclamati eletti in primo luogo i candidati alla carica di sindaco non eletti collegati a ciascuna lista che abbia ottenuto almeno un seggio e, successivamente, i candidati alla carica di consigliere secondo l'ordine delle rispettive cifre individuali	Alla lista collegata al candidato eletto sindaco sono attribuiti 2/3 dei seggi. I restanti seggi sono ripartiti proporzionalmente tra le altre liste. Nell'ambito di ogni lista, i candidati sono proclamati eletti consiglieri secondo l'ordine delle rispettive cifre individuali (voti di lista + voti di preferenza). Il primo seggio spettante a ciascuna lista di minoranza è attribuito al candidato alla carica di sindaco della lista stessa
Premio di maggioranza	Alla lista o al gruppo di liste collegato al candidato sindaco eletto viene assegnato il 50% dei seggi, a condizione che nessuna altra lista o gruppo di liste abbia superato al primo turno il 50% dei voti validi	Alla lista collegata al candidato proclamato eletto sindaco sono attribuiti 2/3 dei seggi
Soglia di sbarramento	Non sono ammessi all'assegnazione dei seggi i gruppi di candidati che abbiano ottenuto al primo turno meno del 3% dei voti validi e che non appartengano a nessuna coalizione di gruppi che abbia superato tale soglia	

GLI ORGANI DEL COMUNE

TUEL Art. 36 Organi di governo

1. Sono organi di governo del comune il **Consiglio**, la **Giunta**, il **Sindaco**.
2. Sono organi di governo della provincia il consiglio, la giunta, il presidente.

L'art 117 Cost come novellato dalla L 3/2001, affida in via esclusiva al legislatore statale la disciplina degli organi di governo e del sistema elettorale del Comune.

Il Consiglio comunale art 42 TUEL è l'**organo di indirizzo (non esecutivo) e di controllo politico-amministrativo**. E' organo collegiale, rappresentativo (in quanto eletto) e politico. E' composto da un numero di consiglieri stabilito dalla legge, che durano in carica 5 anni. Le competenze del Consiglio sono tassativamente fissate dalla legge. Si tratta di competenze esclusive, per cui possono essere svolte solo dal Consiglio. Inoltre sono vietati interventi sostitutivi d'urgenza da parte di altri organi, ad eccezione delle variazioni di bilancio, per le quali la Giunta può adottare l'atto d'urgenza, salvo ratifica.

La **Giunta comunale art 48 TUEL** è l'**organo politico, collegiale, esecutivo**. E' nominata dal Sindaco ("la squadra del Sindaco") ed è composta da un numero di Assessori definito dallo Statuto entro limiti massimi stabiliti dalla legge. Oltre alle competenze attribuite dalla legge (ad esempio l'approvazione del PEG – Piano Esecutivo di Gestione), ha soprattutto **una competenza generale per tutto quanto non espressamente attribuito dalla legge o dallo Statuto ad altri organi (la cosiddetta competenza "residuale")**. La Giunta collabora con il Sindaco nell'amministrazione del Comune e nell'attuazione degli indirizzi generali del Consiglio. Inoltre funge da elemento propositivo e di impulso nei confronti del Consiglio.

Il **Sindaco**, come il Consiglio, è un organo eletto a suffragio universale e diretto che dura in carica 5 anni. Il Sindaco nomina gli assessori, dandone comunicazione al Consiglio, convoca e presiede la Giunta. Nei comuni al di sotto dei 15.000 abitanti presiede anche il Consiglio (se non diversamente disposto dallo Statuto), mentre nei comuni sopra i 15.000 abitanti è sempre membro del Consiglio, ma non lo può presiedere. **Il Sindaco ha la caratteristica di assommare su di sé due ruoli: quello di responsabile dell'ente locale art 50 TUEL e quello di ufficiale di governo art 54 TUEL per le funzioni di competenza statale attribuite al Comune**. Questa duplicità si ripercuote anche sul potere di **ordinanza**.

IL CONSIGLIO COMUNALE

La normativa degli anni '90 ha distinto nettamente fra organi di direzione politica ed organi di direzione amministrativa degli enti locali.

Questa evoluzione è particolarmente chiara nel caso del Consiglio Comunale, che è l'organo politico collegiale elettivo in cui sono presenti sia la maggioranza che l'opposizione.

Il Consiglio svolge una funzione di programmazione, di indirizzo e controllo politico - amministrativo, che si concretizza con la scelta degli obiettivi strategici dell'ente e che esercita approvando gli atti fondamentali di normazione, di programmazione e di indirizzo elencati dall'art. 42 del TUEL in modo tassativo.

IL CONSIGLIO COMUNALE COMPETENZE



- 42 TUEL, il Consiglio è l'organo di indirizzo e di controllo politico – amministrativo (c. 1) ed ha competenza tassativa ed esclusiva limitatamente ai seguenti atti fondamentali (c. 2):
- **Statuti dell'ente e delle aziende speciali, regolamenti** attività normativa;
 - **Criteri generali in materia di ordinamento degli uffici e dei servizi** attività d'indirizzo;
 - **Programmi, relazioni previsionali e programmatiche, piani** attività di programmazione amministrativa, economica, finanziaria e territoriale volutamente molto ampia e di carattere generale, che si suddivide essenzialmente in tre campi:
 - **Attività ECONOMICO FINANZIARIA**, cioè bilancio di previsione finanziario, documento unico di programmazione, conto consuntivo, programmi attività, e approvazione del piano economico e finanziario per le nuove opere e destinate all'esercizio di un pubblico servizio (art. 201 c.2 TUEL);
 - **Attività relative ai LAVORI PUBBLICI** (cfr. Codice dei Contratti) sia per la programmazione che per la progettazione;
 - **Attività relative alla GESTIONE E ASSETTO DEL TERRITORIO** per l'urbanistica sia per la pianificazione generale (piani territoriali ed urbanistici) sia quelli settoriali. **Accordi e convenzioni** attività di organizzazione;
 - **Istituzione, compiti e norme sul funzionamento degli organismi di decentramento e di partecipazione** attività istituzionale;
 - **Organizzazione dei pubblici servizi, costituzione di istituzioni e aziende speciali, concessione dei pubblici servizi, partecipazione dell'ente locale a società di capitali** attività di organizzazione;
 - **Istituzione e ordinamento dei tributi** attività finanziaria/impositiva;
 - **Indirizzi da osservare da parte delle aziende pubbliche e degli enti dipendenti** attività d'indirizzo



IL CONSIGLIO COMUNALE COMPETENZE

Art 42 co 3 Il Consiglio, nei modi disciplinati dallo Statuto, partecipa alla definizione, all'adeguamento e alla verifica dell'attuazione delle linee programmatiche da parte del Sindaco e dei singoli Assessori attività di programmazione;

Art 42 co 4 Le deliberazioni in ordine agli argomenti di cui sopra non possono essere adottate in via d'urgenza dagli altri organi, salvo quelle attinenti alle variazioni di bilancio adottate dalla Giunta, da sottoporre a ratifica del Consiglio nei sessanta giorni successivi, a pena di decadenza.

Da rilevare la competenza del Consiglio in materia di tributi locali, che è limitata all'istituzione ed all'ordinamento degli stessi, mentre spetta alla Giunta la determinazione delle aliquote.

Da quanto sopra emerge che il Consiglio Comunale ha la competenza esclusiva, tassativa e inderogabile per l'adozione degli atti fondamentali indicati dal TUEL.

ESCLUSIVA, PERCHÉ GLI ATTI FONDAMENTALI DI CUI ALL'ART. 42 POSSONO ESSERE APPROVATI SOLO DAL CONSIGLIO: NON È AMMESSA LA DELEGA O L'ATTRIBUZIONE AD ATRI ORGANI.

TASSATIVA, PERCHÉ LE FUNZIONI SONO SOLO QUELLE PREVISTE DALLA LEGGE: LO STATUTO NON PUÒ ASSOLUTAMENTE INTRODURRE COMPETENZE AGGIUNTIVE AL CONSIGLIO COMUNALE.

INDEROGABILE, PERCHÉ NON SONO AMMESSE ECCEZIONI AI PRIMI DUE PUNTI.

Inoltre, dall'interpretazione dell'art. 42 si evince che i provvedimenti del Consiglio devono rispondere alla funzione di indirizzo e controllo politico – amministrativo. È esclusa la competenza del Consiglio in provvedimenti già previsti in atti fondamentali, che diventano così solo atti di esecuzione da parte di altri organi (Giunta o dirigenti) su direttive del Consiglio. A maggior ragione, il Consiglio non è pertanto competente su adozione di atti che sono mera esecuzione di altri atti. Infine si rileva che nel TUEL sono rinvenibili ulteriori competenze del Consiglio, non espressamente elencate nell'art. 42 TUEL: la revisione della delimitazione territoriale delle circoscrizioni esistenti e la conseguente istituzione delle nuove forme di autonomia ai sensi della normativa statutaria, a maggioranza assoluta dei consiglieri assegnati (art. 17), la verifica equilibri di bilancio (art. 193), il riconoscimento di debiti fuori bilancio (art. 194), la convenzione di tesoreria (art. 210), la nomina dell'organo di revisione (art. 234).

IL CONSIGLIO COMUNALE FUNZIONAMENTO

Il TUEL regola:

- composizione art 37, durata del mandato art 51 TUEL;
- elezione dei consigli comunali e provinciali art 38 TUEL;
- la loro durata in carica 38 TUEL.

Il funzionamento del Consiglio, nel quadro dei principi stabiliti dallo Statuto, è disciplinato da un apposito regolamento, approvato a maggioranza assoluta dei consiglieri stessi, che prevede, in particolare, le modalità per la convocazione e per la presentazione e la discussione delle proposte (art. 38 c. 2).

Il TUEL ha dettato un contenuto minimo del Regolamento che deve dunque disciplinare:

- Le modalità per la convocazione;
- Le modalità per la presentazione delle proposte di deliberazione e per la loro discussione;
- Il numero dei consiglieri necessario per la validità delle sedute.

Il consiglio comunale è composto dal Sindaco e da un numero di componenti stabilito dalla legge, in base alla popolazione risultante dall'ultimo censimento (art. 37). **La durata del mandato è 5 anni** (art. 51). I consigli durano in carica sino all'elezione dei nuovi, limitandosi, dopo la pubblicazione del decreto di indizione dei comizi elettorali, ad adottare gli atti urgenti e improrogabili (art. 38 c. 5). Norme successive al TUEL hanno previsto la riduzione del numero degli amministratori comunali.

IL CONSIGLIO COMUNALE IL FUNZIONAMENTO



Convocazione e adempimenti della prima seduta del Consiglio (artt. 40 e 41) TUEL

La prima seduta del consiglio comunale deve essere convocata entro il termine perentorio di **dieci giorni dalla proclamazione** e deve tenersi entro il termine di **dieci giorni dalla convocazione** (art. 40 c. 1). Questi termini sono inderogabili. Nei comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti la prima seduta è convocata dal Sindaco ed è presieduta dal consigliere anziano fino alla elezione del Presidente del consiglio. E' consigliere anziano colui che ha ottenuto il maggior numero di voti, sommando i voti di preferenza a quelli individuali, con esclusione del Sindaco neoeletto e dei candidati alla carica di sindaco eletti consiglieri (c. 2).

Art. 38 c. 7 Le sedute del Consiglio e delle commissioni sono pubbliche, salvi i casi previsti dal regolamento. Nei comuni con popolazione fino a 15.000 abitanti, si tengono preferibilmente in un arco temporale non coincidente con l'orario di lavoro dei partecipanti.

Il regolamento indica anche il numero dei consiglieri necessario per la validità delle sedute, prevedendo 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.



QUORUM STRUTTURALE E QUORUM FUNZIONALE

Il quorum strutturale indica la percentuale minima di aventi diritto che debbono essere presenti ad una riunione/seduta ai fini della validità della stessa. Facciamo l'ipotesi di un'assemblea (organo collegiale) formata da 20 persone, si convoca la riunione e su 20 componenti se ne presentano 16. Generalmente il QS è la metà +1 (Maggioranza assoluta) per dare validità alla seduta, in questo caso sono 16 e l'organismo ha la seduta valida, ne sarebbero bastati 11.

Il quorum funzionale dà validità alla votazione in base alla maggioranza richiesta

Maggioranza relativa: scelta tra più opzioni es 11 su 20 presenti (seduta valida) 6 votano A, 3 B, 2 C. In questo caso il numero più alto di voti raggiunti (i 6 che votano A).

Maggioranza assoluta: maggioranza dei voti calcolata sul totale degli aventi diritto al voto (membri assegnati, componenti dell'organo collegiale, non dei presenti) es i 20 di cui sopra (la metà + uno = 11).

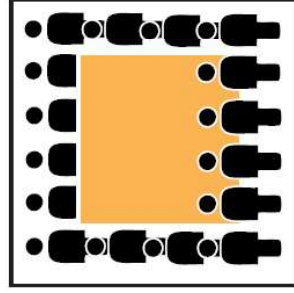
Maggioranza qualificata: richiesta per casi specifici e prevede una maggioranza diversa da quella semplice e superiore a quella assoluta. Tutte le maggioranze superiori a quella semplice sono qualificate. Es elezione Presidente CC. i 2/3 componenti il Consiglio.

Maggioranza semplice: la maggioranza dei voti calcolata sul totale dei votanti (dei presenti nel ns caso 11) almeno la metà + 1 sei presenti (una volta che c'è il QS la maggioranza semplice è sufficiente per l'approvazione).

ESEMPIO DI MAGGIORANZE

Immaginiamo un organo collegiale con 20 membri, cioè 20 persone assegnate alle funzioni di quell'organo.

Immaginiamo che a una seduta ne siano presenti 16...

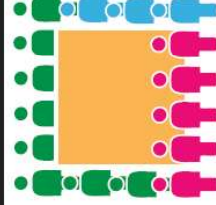


16 presenti alla seduta



4 assenti

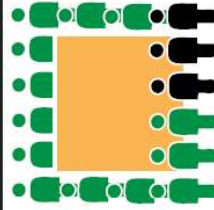
Se la scelta è tra più di 2 opzioni...



MAGGIORANZA RELATIVA

Vince l'opzione che prende più voti.
8 votano verde, 5 votano magenta, 3 votano azzurro. Vince l'opzione verde.

Se la scelta è tra 2 sole opzioni, per esempio A FAVORE o CONTRO una proposta...

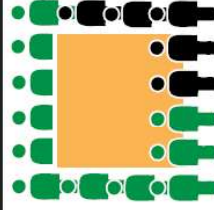


MAGGIORANZA QUALIFICATA DI 2/3

Almeno 2/3 degli ASSEGNATI

$\frac{2}{3}$ di 20 = 13

Se per l'approvazione serve la maggioranza qualificata di 2/3, alla seduta almeno 13 devono votare a favore, indipendentemente da quanti siano i presenti.

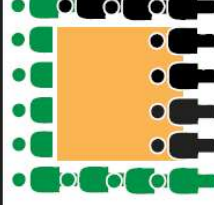


MAGGIORANZA ASSOLUTA

Almeno metà + 1 degli ASSEGNATI

Metà + 1 di 20 = 11

Se per l'approvazione serve la maggioranza assoluta, alla seduta almeno 11 devono votare a favore, indipendentemente da quanti siano i presenti.



MAGGIORANZA SEMPLICE o MAGGIORANZA DEI VOTI

Almeno metà + 1 dei PRESENTI

Metà + 1 di 16 = 9

Se per l'approvazione serve la maggioranza semplice, alla seduta almeno 9 dei presenti devono votare a favore.

IL CONSIGLIO COMUNALE IL FUNZIONAMENTO



L'ufficio del Consiglio (art. 38 co. 3 TUEL) I consigli sono dotati di autonomia funzionale e organizzativa. Questa autonomia si esprime nel regolamento, che ne regola il funzionamento e fissa le modalità per fornire al Consiglio servizi, attrezzature e risorse finanziarie. Inoltre nei comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti possono essere previste strutture apposite per il funzionamento dei consigli e per quello dei gruppi consiliari regolarmente costituiti.

4. I consiglieri entrano in carica all'atto della proclamazione ovvero, in caso di surrogazione, non appena adottata dal consiglio la relativa deliberazione.

5. I consigli durano in carica sino all'elezione dei nuovi, limitandosi, dopo la pubblicazione del decreto di indizione dei comizi elettorali, ad adottare gli atti urgenti e improrogabili.

6. Quando lo statuto lo preveda, il consiglio si avvale di commissioni costituite nel proprio seno con criterio proporzionale. Il regolamento determina i poteri delle commissioni e ne disciplina l'organizzazione e le forme di pubblicità dei lavori.

7. Le sedute del consiglio e delle commissioni sono pubbliche salvi i casi previsti dal regolamento e, nei comuni con popolazione fino a 15.000 abitanti, si tengono preferibilmente in un arco temporale non coincidente con l'orario di lavoro dei partecipanti.

I CONSIGLIERI

ART 38 co 8 Le dimissioni dalla carica di consigliere, indirizzate al rispettivo Consiglio per iscritto, devono essere presentate personalmente (o autenticate e presentate tramite delegato) e immediatamente protocollate nell'ordine temporale di presentazione e:

sono irrevocabili, non necessitano di presa d'atto e sono immediatamente efficaci.

Il Consiglio, entro e non oltre dieci giorni, deve procedere alla surroga dei consiglieri dimissionari, con separate deliberazioni, seguendo l'ordine di presentazione delle dimissioni. Non si fa luogo alla surroga qualora, ricorrendone i presupposti, si debba procedere allo scioglimento del Consiglio nei casi previsti dall'articolo 141 TUEL.

Durante il quinquennio il seggio che, per qualunque causa, rimanga vacante nei consigli comunali e circoscrizionali è attribuito al primo dei non eletti nella medesima lista (art. 45 c. 1). Nel caso di sospensione di un consigliere il Consiglio, nella prima adunanza utile, procede alla temporanea sostituzione, affidando la supplenza al candidato della stessa lista che ha riportato, dopo gli eletti, il maggior numero di voti. La supplenza ha termine con la cessazione della sospensione. Se sopravviene la decadenza si fa luogo alla surroga (art. 45 c. 2).

Co 9 In occasione delle riunioni del consiglio vengono esposte all'esterno degli edifici, ove si tengono, la bandiera della Repubblica italiana e quella dell'Unione europea per il tempo in cui questi esercita le rispettive funzioni e attività. Sono fatte salve le ulteriori disposizioni emanate sulla base della legge 5 febbraio 1998, n. 22, concernente disposizioni generali sull'uso della bandiera italiana ed europea.



I CONSIGLIERI

DIRITTI DEI CONSIGLIERI (ART. 43). I consiglieri hanno il diritto di iniziativa su ogni questione sottoposta alla deliberazione del Consiglio, di chiedere la convocazione del Consiglio (1/5) rif art 39 co 2 e di presentare **interrogazioni e mozioni** (c. 1). Inoltre hanno diritto di ottenere dagli uffici del Comune e dalle aziende ed enti dipendenti tutte le notizie e le informazioni in loro possesso utili all'espletamento del proprio mandato; sono tenuti al segreto nei casi specificamente determinati dalla legge (c. 2). Il Sindaco o l'Assessore delegato rispondono, entro 30 giorni, alle **interrogazioni** e ad ogni altra istanza presentata dai consiglieri. Le modalità della presentazione di tali atti e delle relative risposte sono disciplinate dallo Statuto e dal regolamento consiliare (c. 3).

CAUSE DI CESSAZIONE DALLA CARICA DI CONSIGLIERE è opportuno distinguere tra le cause di cessazione dalla carica di consigliere dalle cause di cessazione anticipata dell'intero Consiglio. I consiglieri possono cessare per **decesso**; **decadenza** per cause di ineleggibilità verificate successivamente all'elezione; **cause di incompatibilità** preesistenti o successive ad elezione; **mancato intervento senza giustificato motivo** ai lavori del consiglio, lo Statuto stabilisce anche i casi di decadenza per la mancata partecipazione alle sedute e le relative procedure, garantendo il diritto del consigliere a far valere le cause giustificative (c. 4); **rimozione con decreto ministro dell'interno** nei casi previsti art 142 TUEL; **dimissioni** art 38 co 8: Le dimissioni dalla carica di consigliere, indirizzate al rispettivo consiglio, devono essere presentate personalmente ed assunte immediatamente al protocollo dell'ente nell'ordine temporale di presentazione.

LE COMMISSIONI E I GRUPPI CONSILIARI

Le commissioni sono una modalità con cui il Consiglio, organo collegiale, può organizzare la propria attività. Secondo il TUEL (art. 38 c. 6) lo Statuto può prevedere che il Consiglio si avvalga di commissioni, costituite nel proprio seno con criterio proporzionale. Se vengono costituite delle commissioni consiliari aventi funzioni di controllo o di garanzia, la presidenza spetta all'opposizione (art. 44 c. 1). Inoltre il Consiglio, a maggioranza assoluta dei propri membri, può istituire al proprio interno commissioni di indagine sull'attività dell'amministrazione (c. 2).

L'art 44 ha proprio funzione di garanzia delle minoranze e di un controllo da parte del consiglio sull'attività dell'Amministrazione.

I GRUPPI CONSILIARI art 38 co 3 ultima parte

Il gruppo consiliare rappresenta tutti i consiglieri di un determinato raggruppamento politico. Ogni gruppo elegge il proprio presidente che collabora ai lavori della presidenza del consiglio comunale nella programmazione dei lavori consiliari.

L'art 125 TUEL dispone che le deliberazioni della Giunta vengano trasmesse ai Capigruppo consiliari contestualmente alla loro pubblicazione all'albo.

IL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO

Articolo 39 prevede che, co 1. I consigli comunali dei comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti sono presieduti da un presidente eletto tra i consiglieri nella prima seduta del consiglio. Dunque nei comuni di maggiore dimensione la figura del Presidente del CC viene istituzionalizzata, pur non essendo qualificata dal TUEL quale vero e proprio organo dell'ente. SONO SOLO QUELLI DI CUI ART 36 TUEL.

Al presidente del consiglio sono attribuiti, tra gli altri, i poteri di convocazione e direzione dei lavori e delle attività del consiglio. Quando lo statuto non dispone diversamente, le funzioni vicarie di presidente del consiglio sono esercitate dal consigliere anziano individuato secondo le modalità di cui all'articolo 40.

Nei comuni con popolazione inferiore ai 15.000 abitanti il consiglio e' presieduto dal sindaco che provvede anche alla convocazione del consiglio salvo differente previsione statutaria.

Il presidente del consiglio comunale o provinciale e' tenuto a riunire il consiglio in un termine non superiore ai venti giorni, quando lo richiedano un quinto dei consiglieri, o il sindaco o il presidente della provincia, inserendo all'ordine del giorno le questioni richieste.

Inoltre: rappresenta il Consiglio all'esterno; assicura un'adeguata e preventiva informazione ai gruppi consiliari circa le questioni da sottoporre all'assemblea; detiene poteri disciplinari e di polizia interna.

Il presidente del consiglio non è legato da alcun rapporto di fiducia né con il Sindaco né con la maggioranza pertanto deve assumere una **marcata NEUTRALITA'** rispetto a tutte le forze politiche presenti.

In caso di inosservanza degli obblighi di convocazione del consiglio, previa diffida, provvede il prefetto.

LA GIUNTA

La Giunta è la cosiddetta “squadra di governo”, ossia l’organo politico che collabora collegialmente col Sindaco nell’attuazione degli indirizzi del Consiglio.

Dalla lettura dell’art. 48 del TUEL emerge immediatamente che, a differenza di quanto avviene per il Consiglio, la legge non elenca affatto le competenze della Giunta, ma stabilisce che questo organo compie tutti gli atti rientranti nelle funzioni degli organi di governo che non siano riservati - dalla legge - al Consiglio oppure non siano compresi nelle competenze - stabilite dalla legge o dallo Statuto - del Sindaco o degli organi di decentramento.

Infatti la Giunta ha una competenza residuale generale di tipo politico, mentre i dirigenti, come vedremo, hanno una competenza residuale di tipo gestionale. Di conseguenza spetta allo Statuto equilibrare queste due competenze residuali col principio di separazione stabilendo, per tutte le materie che la legge non riserva espressamente ai dirigenti, il confine fra le competenze dell’organo esecutivo (la Giunta) e quelle degli organi burocratici (i dirigenti).

LE COMPETENZE DELLA GIUNTA

Si tenga presente che il principio di separazione tra politica e amministrazione – con cui gli atti di gestione sono posti in capo ai dirigenti –, ha ridotto considerevolmente le attribuzioni della giunta.

La giunta collabora con il sindaco nel governo del comune per l'attuazione degli indirizzi generali adottati dal consiglio. In generale si può affermare che la giunta compie tutti quegli atti di amministrazione che non sono riservati al consiglio (cui spettano invece gli atti di indirizzo e di controllo politico-amministrativo). La giunta opera attraverso deliberazioni collegiali, con le quali esprime le proprie decisioni.

Si ricorda che la giunta riferisce annualmente al consiglio sulla propria attività, svolgendo inoltre attività propositive (art. 48, comma 2, TUEL). Tra le attività propositive, la giunta trasmette la proposta di bilancio, che necessita dell'approvazione del consiglio.

L'art. 48, comma 3, TUEL, stabilisce che è di competenza della giunta l'adozione dei regolamenti in materia di ordinamento degli uffici e dei servizi, nel rispetto dei criteri generali stabiliti dal consiglio. Inoltre, ogni anno la giunta delibera il piano esecutivo di gestione (art. 169, comma 1, TUEL) con il quale affida ai responsabili del settore (i dirigenti, ex art. 107, comma 1, TUEL) la gestione delle risorse umane, strumentali e finanziarie al fine di realizzare gli obiettivi individuati attraverso il piano dettagliato degli obiettivi.

La Giunta ha dunque una duplice funzione:

ATTUATIVA DEGLI INDIRIZZI DEL CONSIGLIO, esprimendo scelte politiche mediante l'adozione di atti programmatici che sono essenziali per la vita dell'ente, quali ad esempio il PEG (Piano Esecutivo di gestione), il piano occupazionale - con cui, sulla base delle indicazioni fornite dai dirigenti, si pianificano le dotazioni di personale - i regolamenti sull'ordinamento degli uffici e dei servizi. E' un'attività di indirizzo politico sulla gestione, che consentirà poi ai dirigenti di svolgere le proprie funzioni in modo autonomo e responsabile.

PROPOSITIVA E DI IMPULSO NEI CONFRONTI DEL CONSIGLIO, ad esempio la giunta trasmette la proposta di bilancio, che necessita dell'approvazione del consiglio.

LE COMPETENZE DELLA GIUNTA



GIUNTA COMUNALE FUNZIONI E COMPETENZE

organo collegiale del
governo comunale

la giunta

COMPOSTA DA
sindaco + assessori

a seconda della popolazione
possono variare da 2 a 12
fino a 3mila abitanti • 2 assessori
fino a 10mila abitanti • 4 assessori

nominati e revocati dal sindaco

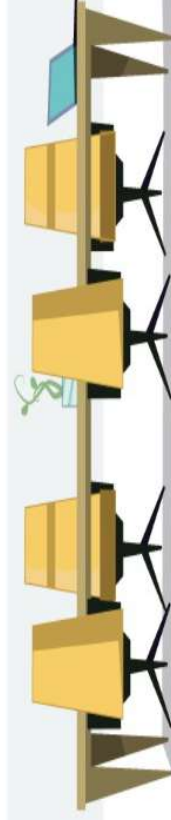
- COLLABORA COL SINDACO NEL GOVERNO DEL COMUNE
- OPERA ATTRAVERSO DELIBERAZIONI COLLEGIALI
- COMPIE TUTTI GLI ATTI AMMINISTRATIVI CHE NON SONO RISERVATI AL CONSIGLIO

(CHE SI OCCUPA INVECE DEGLI ATTI DI INDIRIZZO E CONTROLLO POLITICO-AMMINISTRATIVO)

- RIFERISCE ANNUALMENTE AL CONSIGLIO SULLA PROPRIA ATTIVITÀ
- SVOLGE ATTIVITÀ PROPOSITIVE (ART. 48, COMMA 2, TUEL): ES. TRASMETTE LA PROPOSTA DI BILANCIO,
- DELIBERA ANNUALMENTE IL **PIANO ESECUTIVO DI GESTIONE** (ART. 169, COMMA 1, TUEL)

CON IL QUALE AFFIDA AI RESPONSABILI DEL
SETTORE LA GESTIONE DELLE RISORSE PER
REALIZZARE GLI OBIETTIVI INDIVIDUATI CON
IL **PIANO DETTAGLIATO DEGLI OBIETTIVI**

IL PRINCIPIO DI SEPARAZIONE TRA POLITICA E AMMINISTRAZIONE
(CHE HA POSTO GLI ATTI DI GESTIONE IN CAPO AI DIRIGENTI)
HA RIDOTTO LE ATTRIBUZIONI DELLA GIUNTA



www.letrattative.it



Lo Statuto, nell'ambito di quanto stabilito dalla legge, può fissare il numero preciso degli Assessori, oppure il numero massimo, lasciando in tal caso alla discrezionalità del Sindaco di stabilirne il numero esatto.

Norme successive al TUEL hanno previsto la riduzione del numero degli **assessori comunali**. Sul tema è intervenuta anche la L. 56/14 (cd Legge Delrio) che, oltre a disciplinare nuovamente il numero degli amministratori, ha sancito che “Nelle giunte dei comuni con popolazione superiore a 3.000 abitanti, nessuno dei due sessi può essere rappresentato in misura inferiore al 40 per cento, con arrotondamento aritmetico” (c. 137).

LA GIUNTA LA COMPOSIZIONE ED IL FUNZIONAMENTO

- La nomina degli Assessori è effettuata dal Sindaco, che deve garantire la presenza di entrambi i sessi, dopo la sua elezione ed è comunicata al Consiglio nella prima adunanza. E' il primo atto che il Sindaco compie in veste di responsabile dell'amministrazione dell'ente. Le previsioni sulle incompatibilità cambiano al variare delle dimensioni dell'Ente (art. 64 TUEL):
- **Comuni sopra 15.000 abitanti:** gli Assessori sono nominati dal Sindaco che li può scegliere all'interno o al di fuori del Consiglio, purché, in quest'ultimo caso, siano in possesso dei requisiti di candidabilità, eleggibilità e compatibilità alla carica di consigliere. Nel caso un consigliere comunale venga nominato Assessore, al momento dell'accettazione decade dalla carica di consigliere, in quanto le due cariche sono incompatibili.
- **Comuni sotto i 15.000 abitanti:** il Sindaco può nominare Assessori cittadini anche al di fuori del Consiglio, purché in possesso dei requisiti come sopra. Non vi è incompatibilità fra la carica di Assessore e quella di Consigliere.
- **Gli Assessori** sono legati al Sindaco da un rapporto fiduciario e pertanto in qualunque momento possono essere revocati e sostituiti dal Sindaco, che ne deve dare motivata comunicazione al Consiglio. Il Sindaco nomina anche un Vice, che lo sostituisce in caso di assenza o impedimento temporaneo.
- In caso di cessazione dell'incarico del Sindaco (per mozione di sfiducia del Consiglio, decadenza, impedimento permanente, decesso, dimissioni o rimozione) la Giunta decade ma, nei casi in cui non è prevista la nomina di un commissario, rimane in carica sino alla elezione del nuovo Consiglio e del nuovo Sindaco.
- Questo è dovuto al **DUALISMO ELETTORALE** che collega direttamente le sorti della Giunta e del Consiglio a quelle del Sindaco. Gli Assessori svolgono i compiti affidati loro dal Sindaco, ossia sovrintendono a settori dell'attività dell'ente e hanno competenza di emanare direttive, di indirizzo e controllo e di coordinamento. Mediante la delega il Sindaco può attribuire al singolo Assessore, con le connesse responsabilità, l'incarico di collaborare all'esercizio delle funzioni di sovrintendenza per settori di attività e progetti. Ciò può anche implicare l'emanazione di atti a rilevanza esterna, purché rientrino nell'attività di indirizzo e non in quella di gestione, che è invece di competenza dei dirigenti.

IL COMUNE DEFINIZIONE E FUNZIONI



Il Comune è persona giuridica pubblica, riconosciuta quindi dall'ordinamento come soggetto di diritto Art. 5 Cost. *“La Repubblica, una e indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali; attua nei servizi che dipendono dallo Stato il più ampio decentramento amministrativo; adegua i principi ed i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento”*. Anche Art 11 Codice civile *“Le province e i comuni, nonché gli enti pubblici riconosciuti come persone giuridiche godono dei diritti secondo le leggi e gli usi osservati come diritto pubblico.”*

Unitarietà della repubblica

Il riconoscimento e la promozione delle autonomie locali

Il principio del decentramento amministrativo rif art 118 Cost .

114 Cost.: *“La Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato. I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni sono enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione. Roma è la capitale della Repubblica. La legge dello Stato disciplina il suo ordinamento”*.

TIPI DI AUTONOMIA EELL: FINANZIARIA, AMMINISTRATIVA, STATUTARIA,
ORGANIZZATIVA, NORMATIVA, IMPOSITIVA



IL COMUNE DEFINIZIONE E FUNZIONI

Art 118 Cost attribuisce le competenze degli enti locali e stabilisce i rapporti tra gli enti territoriali e lo Stato in materia di funzioni amministrative. La norma distribuisce i compiti in materia amministrativa tra i vari livelli di governo: Comuni, Province, Città metropolitane, Regioni, Stato.

Importante messaggio: tutti sono importanti, nessuno è escluso nell'esercitare la funzione amministrativa delegata dal popolo. Non tutto dipende dallo Stato ma anche le realtà dei piccoli Comuni hanno un ruolo fondamentale nella vita dei cittadini perché sono quelle più vicine alle loro esigenze quotidiane. Il Comune rilascia le concessioni edilizie e incassa l'Imu; è quello che porta via i rifiuti dalle case dei cittadini ma anche quello che incassa la Tari.

Ed è anche quello che, con le tasse pagate dai cittadini, è chiamato a costruire i marciapiedi che mancano, a sistemare le strade dissestate, a rilasciare la carta d'identità, a dare una mano a scuole, centri culturali e quant'altro. I Comuni, però, come tutti gli altri enti, hanno dei limiti, sia dal punto di vista economico sia da quello del personale o dei mezzi materiali. La Costituzione ha pensato anche a questo e ha previsto tre principi su cui si deve reggere la collaborazione tra Comuni, Province, Città metropolitane, Regioni e Stato: sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza.

Il principio di sussidiarietà è quello riferito all'assegnazione delle competenze tra: i vari livelli di governo (quelli appena citati): si parla, in questo caso, di sussidiarietà verticale che scende dallo Stato fino ai Comuni. Si parte dal basso e si sale man mano che le amministrazioni minori hanno bisogno di quelle più grosse per assolvere i loro compiti;

Sussidiarietà orizzontale tra le amministrazioni pubbliche e i soggetti privati, dove nessuno prevale sull'altro.

Il principio di differenziazione tiene conto delle capacità e delle possibilità di ogni organo di governo di portare avanti i propri compiti. La Costituzione si pone anche questo problema: un Comune non può svolgere una funzione allo stesso modo di una Regione o dello Stato. Per questo motivo, ad ogni ente deve essere affidata una funzione amministrativa da portare avanti in base alle sue caratteristiche.

Il principio di adeguatezza allineato con quelli precedenti: nessuno può fare qualcosa che non è in grado di fare. Ergo, l'amministrazione a cui viene conferito un compito deve essere capace di portarlo a termine. Altrimenti, è meglio affidare la funzione a qualcun altro.

A tal proposito, l'articolo 118 della Costituzione stabilisce che le Province e le Città metropolitane, proprio seguendo i tre principi appena enunciati, devono intervenire laddove i Comuni non riescono più a portare a termine le loro funzioni amministrative. Art 120 Cost. Principio di leale collaborazione tra Enti

IL COMUNE DEFINIZIONE E FUNZIONI



Ai sensi dell'art. 3 co. 2 D Lgs 267/2000 c.d. TUEL, il comune è l'ente locale che rappresenta la propria comunità ne cura gli interessi e ne promuove lo sviluppo.

Rispetto a quelle che sono le funzioni comunali, questo articolo stabilisce che spettano al comune sia funzioni proprie che competono all'ente in quanto rappresentante della propria comunità, sia funzioni conferite con legge da parte dello Stato o della regione.

Ai sensi dell'art. 13 TUEL le **FUNZIONI PROPRIE** sono tutte quelle che riguardano la sua popolazione il suo territorio nei seguenti settori organici, salvo quanto non sia espressamente stabilito dalla legge ad altri soggetti e sono: **SERVIZI ALLA PERSONA E ALLA COMUNITÀ, ASSETTO UTILIZZAZIONE DEL TERRITORIO, SVILUPPO ECONOMICO.**

IL COMUNE DEFINIZIONE E FUNZIONI

Per quanto concerne le **FUNZIONI CONFERITE** trattasi di servizi correlati ad interessi generali e non ad esigenze locali, la loro titolarità continua ad essere detenuta dallo stato o dalle regioni e il loro esercizio viene delegato al comune che in questo caso opera in veste di amministrazione decentrata che proprio grazie alla sua vicinanza al cittadino può gestire alcune funzioni in modo più efficiente.

I servizi che vengono gestiti a livello comunale per delega dello Stato sono: **i servizi elettorali, i servizi di Stato civile, i servizi anagrafici e statistici.**

In base all'articolo 14 del DL 78/2010 convertito con modifiche in L 122/2010, ci sono una serie di funzioni fondamentali il cui esercizio è obbligatorio per il comune ad esempio l'organizzazione generale dell'amministrazione, la gestione finanziaria e contabile, l'organizzazione dei servizi pubblici, il catasto, il trasporto e così via.

I comuni più piccoli sono obbligati a svolgere queste funzioni in forma associata comuni con popolazione fino a 5000 abitanti o fino a 3000 si appartengono o sono appartenuti a comunità montane

IL SINDACO LA DOPPIA VESTE



Il Sindaco è il più importante organo monocratico del Comune, a cui la legge riconosce la responsabilità globale della direzione politica dell'ente.

Il Sindaco esercita le proprie funzioni attraverso svariate attività: nominando (gli Assessori, il Segretario ed rappresentanti esterni del Comune), delegando (gli Assessori e talvolta i dirigenti e i dipendenti), definendo (gli incarichi dirigenziali), sovrintendendo (al funzionamento degli uffici e dei servizi), coordinando (gli orari della città). Il tutto mediante l'emanazione di atti (ordinanze e decreti) ed avvalendosi della collaborazione della Giunta.

Inoltre il Sindaco – unico caso nel panorama degli enti locali - assomma su di sé due ruoli: quello di responsabile dell'ente locale e quello di Ufficiale di Governo, per le funzioni di competenza statale attribuite al Comune. Ciò è dovuto al fatto che i comuni sono sorti molto prima rispetto allo Stato. Quest'ultimo, al momento dell'unificazione stabili di decentrare alcune delle proprie funzioni che, per la loro natura, richiedono una presenza capillare sul territorio, mantenendone sia la titolarità che la vigilanza, e di farle svolgere ai comuni ed ai loro sindaci.

Questa doppia veste fa sì che ogni qualvolta ci troviamo di fronte ad una competenza o ad un atto del Sindaco dobbiamo porci la questione se la stessa rientra nell'ambito delle funzioni come **responsabile dell'amministrazione oppure come Ufficiale di Governo**. Infatti il Sindaco **come responsabile dell'ente non ha alcun superiore gerarchico**, mentre come **Ufficiale di Governo, essendo un organo dello Stato, è sottoposto alla vigilanza del Prefetto**, che esercita nei suoi confronti dei poteri non solo di controllo, ma anche sostitutivi in caso di inadempienza.

IL SINDACO COMPETENZE COME RESPONSABILE DELL'AMMINISTRAZIONE

Le competenze del Sindaco come responsabile dell'ente sono disciplinate all'art. 50 del TUEL:

È l'organo responsabile dell'amministrazione del comune e ne dirige la politica (c. 1) La massima espressione di questa attività di direzione politica è il potere di nomina degli Assessori, del Segretario, dell'eventuale Direttore Generale e dei responsabili degli uffici e dei servizi. Inoltre il Sindaco come responsabile dell'amministrazione deve assicurare l'osservanza dei regolamenti e delle leggi.

Rappresenta il Comune (c. 2) Si tratta di una rappresentanza di tipo politico, riferita alle funzioni di indirizzo e di direzione attribuite al Sindaco. Infatti, nel nuovo contesto istituzionale, non può più essere il Sindaco a rappresentare l'ente in tutti quegli atti, contratti ecc. che impegnano il Comune verso l'esterno e che rientrano nelle attività di gestione proprie dei dirigenti. Rimangono invece di competenza del Sindaco la partecipazione alle assemblee dei consorzi (art. 31 del TUEL) e la costituzione in giudizio per tutelare gli interessi del Comune, **se non stabilito diversamente dallo Statuto**.

Convoca e presiede la Giunta (c. 2) Nei comuni con meno di 15.000 abitanti presiede anche il Consiglio, quando non è previsto il Presidente del Consiglio.

Sovrintende al funzionamento degli uffici e dei servizi e all'esecuzione degli atti (c. 2) Compete al Sindaco un generale potere di vigilanza per verificare se, ed in che modo, l'attività svolta dalla struttura burocratica persegua gli obiettivi determinati. Inoltre il Sindaco può delegare al singolo Assessore l'incarico di collaborare per settori di attività e progetti.



Tuel

Sovrintende all'espletamento delle funzioni statali o regionali attribuite o delegate al Comune ed esercita le funzioni (c. 3) attribuitegli dalle leggi, dallo Statuto e dai regolamenti (salvo quelle stabilite dell'art. 107 TUEL, che la legge attribuisce ai dirigenti). La legge dello stato, quella regionale e lo Statuto possono ampliare le competenze del Sindaco, ma sempre nel rispetto del principio della separazione delle competenze fra organi politici e burocratici.

Esercita le altre funzioni attribuitegli quale autorità locale nelle materie previste da specifiche disposizioni di legge (c. 4) ad esempio il Sindaco è autorità sanitaria locale, autorità di protezione civile, ecc..

Ha competenza, come rappresentante della comunità locale, per l'adozione di provvedimenti di urgenza nei casi di emergenze sanitarie o di igiene pubblica (c. 5). Inoltre il Sindaco, sempre in tale veste, può adottare ordinanze contingibili ed urgenti, per **fronteggiare situazioni di grave incuria o degrado del territorio o pregiudizio del decoro e della vivibilità urbana**, che richiedono un intervento urgente, con particolare riferimento alle esigenze di tutela della tranquillità e del riposo dei residenti, anche intervenendo in materia di orari di vendita, anche per asporto, e di somministrazione di bevande alcoliche e superalcoliche.

Al di fuori di questi casi, l'adozione dei provvedimenti d'urgenza spetta allo Stato o alla Regione, a seconda della dimensione dell'emergenza e dell'ambito territoriale interessato. [art. 8 comma 1 lettera a) D.L. 14/2017, convertito con L. 48 del 18 Aprile 2017, "Disposizioni urgenti in materia di sicurezza della città", che ha modificato l'art. 50 c. 5 TUEL]

45



IL SINDACO COMPETENZE COME RESPONSABILE DELL'AMMINISTRAZIONE art 50 Tuel

L'inosservanza delle ordinanze emanate dal Sindaco ai sensi del comma 7-bis 1 e' punita con la sanzione amministrativa pecuniaria del pagamento di una somma da 500 euro a 5.000 euro. (art.7bis TUEL) *“Sanzioni amministrative: salvo diversa disposizione di legge, per le violazioni delle disposizioni dei regolamenti comunali e provinciali si applica la sanzione amministrativa pecuniaria da 25 a 500 euro. La sanzione amministrativa si applica anche alla violazione delle ordinanze adottate dal Sindaco sulla base di disposizioni di legge ovvero di specifiche norme regolamentari. La sanzione amministrativa è irrogata in applicazione della L.689/1981. La norma è rispettosa dei seguenti artt.: 23 Cost Nessuna prestazione personale o patrimoniale può essere imposta se non in base alla legge; 25 Cost Nessuno può essere punito se non in forza di una legge che sia entrata in vigore prima del fatto commesso; 1 L 689/81 Nessuno può essere assoggettato a sanzioni amministrative se non in forza di una legge che sia entrata in vigore prima della commissione della violazione.*

Nelle materie di cui al comma 5, secondo periodo, i comuni possono adottare regolamenti ai sensi del presente testo unico.7-ter. . [art. 8 comma 1 lettera a) D.L. 14/2017 Decreto Minniti, convertito con L. 48 del 18 Aprile 2017, “Disposizioni urgenti in materia di sicurezza della città”, che ha modificato l’art. 50 c. 5 TUEL].

Con questa previsione viene riconosciuto al Comune il potere di rappresentare e regolare tutti gli interessi della comunità locale, anche con riferimento ad aspetti ed ambiti che interessano sia i soggetti pubblici che privati. Il potere attribuito al Sindaco, e la conseguente responsabilità, è quindi collegato a questa funzione di rappresentanza e tutela degli interessi che si manifestano nella comunità. L'attività di coordinamento è subordinata dalla legge alla disciplina regionale e agli indirizzi del Consiglio.

IL SINDACO COMPETENZE COME RESPONSABILE DELL'AMMINISTRAZIONE art 50 Tuel



-Provvede alla nomina, designazione e revoca dei rappresentanti del Comune presso Enti, Aziende e Istituzioni in base agli indirizzi stabiliti dal Consiglio provvede (c. 8).

-Nomina i responsabili degli uffici e dei servizi, attribuisce e definisce gli incarichi dirigenziali e anche quelli di collaborazione esterna (c. 10). **Con queste nomine si instaura un rapporto fiduciario con la struttura burocratica alla quale è affidata l'attività di gestione.** Lo Statuto ed il regolamento di organizzazione definiscono dati obiettivi di capacità, esperienza e idoneità alla funzione per effettuare la scelta dei responsabili, al fine di individuare soggetti idonei a realizzare i programmi dell'ente, assumendosene la relativa responsabilità.

-Nella seduta di insediamento presta davanti al Consiglio il giuramento di osservare lealmente la Costituzione Italiana (c. 11).

-Il distintivo del Sindaco è la fascia tricolore con lo stemma della Repubblica e quello del Comune da portarsi a tracolla (c. 12).



IL SINDACO COMPETENZE COME RESPONSABILE DELL'AMMINISTRAZIONE

Oltre a quelle elencate all'articolo 50, il TUEL prevede ulteriori competenze del Sindaco come responsabile dell'amministrazione:

Convoca la prima seduta del Consiglio Comunale neoeletto (art. 40).

Nomina i componenti della **Giunta**, che convoca e presiede - tra cui un Vice Sindaco, figura obbligatoria, che lo sostituisce in caso di assenza o impedimento - e ne dà comunicazione al Consiglio nella prima seduta successiva alla elezione art. 46. Può revocare gli assessori dandone comunicazione motivata al Consiglio .

Entro il termine fissato dallo Statuto dall'insediamento del Consiglio Comunale, dopo aver sentito la nuova Giunta, presenta al Consiglio per l'approvazione le **linee programmatiche** relative alle azioni e ai progetti da realizzare nel corso del suo mandato art 46 co 3 .

Nomina, conferma e revoca il Segretario comunale, che è il suo principale e diretto collaboratore (artt. 99 e 100) ed eventualmente il Direttore Generale, cui è attribuita la funzione di sovrintendenza alla gestione dell'ente (art. 108) .

Inoltre, nelle forme associative, il Sindaco:

Rappresenta il Comune nell'assemblea dei consorzi fra Comuni, e fra Comuni e Province (art. 31 c. 4).

Promuove la conclusione di un accordo di programma per definizione e attuazione di opere 048 programmi ove la competenza primaria sia del Comune (art. 34 c. 1) e lo approva (c. 4).

IL SINDACO COMPETENZE COME UFFICIALE DI GOVERNO art 54 TUEL



Le attribuzioni del Sindaco nei servizi di competenza statale in qualità di Ufficiale di Governo sono disciplinate dall'art. 54 TUEL. Si esplicano nei seguenti ambiti (comma 1):

-sovrintende all'emanazione degli atti che gli sono attribuiti dalla legge e dai regolamenti in materia di ordine e sicurezza pubblica

-sovrintende alle funzioni attribuitigli dalla legge in materia di pubblica sicurezza e polizia giudiziaria

-vigila su tutto ciò che riguarda la sicurezza e l'ordine pubblico, informandone preventivamente il Prefetto, il quale è competente ad adottare gli atti indispensabili per la relativa tutela.

Il Sindaco nell'esercizio delle funzioni di cui sopra concorre ad assicurare anche la cooperazione della polizia locale con le Forze di polizia statali secondo le direttive impartite dal Ministero dell'Interno (c. 2).

Al Sindaco sono altresì attribuiti compiti nei servizi di competenza statale in qualità di Ufficiale di Governo si esplicano nei seguenti ambiti (c. 3 e art. 14 TUEL):

Stato Civile

Servizio Elettorale

Servizio di Leva militare

Servizio di Statistica

Servizio Anagrafe

In questa veste il Sindaco sovrintende alla tenuta dei registri e agli adempimenti demandatigli dalle leggi in materia elettorale, di leva e statistica.

IL SINDACO COMPETENZE COME UFFICIALE DI GOVERNO art 54 TUEL



Sempre nella sua veste di Ufficiale di Governo, il Sindaco, in casi di emergenza, connessi con il trattamento con l'inquinamento atmosferico o acustico, ovvero quando a causa di circostanze straordinarie si verificano particolari necessità dell'utenza o per motivi di sicurezza urbana, può modificare gli orari degli esercizi commerciali, dei pubblici esercizi e dei servizi pubblici, nonché, d'intesa con i responsabili territorialmente competenti delle amministrazioni interessate, gli orari di apertura al pubblico degli uffici pubblici localizzati nel territorio, adottando ordinanze contingibili e urgenti (c. 6).

Inoltre il Sindaco, quale ufficiale del Governo, (comma 4) adotta, con atto motivato provvedimenti contingibili e urgenti nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento, al fine di prevenire e di eliminare gravi pericoli che minacciano l'incolumità pubblica e la sicurezza urbana. **Questi provvedimenti sono preventivamente comunicati al Prefetto anche ai fini della predisposizione degli strumenti ritenuti necessari alla loro attuazione.**

L'art. 8, comma 1, lettera b) del D.L. cd Minniti introduce altresì modifiche all'art. 54 del T.U.E.L. in materia di ordinanze contingibili e urgenti del Sindaco nelle funzioni di competenza statale, il co. 4-bis art 54 TUEL precisa che le ordinanze contingibili e urgenti adottate per **prevenire ed eliminare gravi pericoli che minacciano l'incolumità pubblica e la sicurezza urbana** “sono diretti a prevenire e contrastare le situazioni che favoriscono l'insorgere di fenomeni criminosi o di illegalità, quali lo spaccio di stupefacenti, lo sfruttamento della prostituzione, l'accattonaggio con impiego di minori e disabili, ovvero riguardano fenomeni di abusivismo, quale l'illecita occupazione di spazi pubblici, o di violenza, anche legati all'abuso di alcool o all'uso di sostanze stupefacenti”.

IL SINDACO COMPETENZE COME UFFICIALE DI GOVERNO art 54 TUEL



L'originaria versione dell'art. 54 del TUEL era stata interamente sostituita dal D.L. 93/08, convertito con la Legge **125/2008**, nell'ambito del cosiddetto “pacchetto sicurezza”. La norma aveva introdotto un'importante ulteriore attribuzione al Sindaco, apportando al testo previgente numerose e sostanziali modifiche, destinate ad incidere in modo significativo sul rapporto tra cittadini ed amministrazioni locali.

Con tale norma infatti il legislatore aveva cercato di dare una **risposta ai problemi della sicurezza pubblica**, coinvolgendo il Sindaco ed il Prefetto, ampliando le competenze del primo, ma sotto la vigilanza del secondo. Nel 2008 quindi viene conferito maggior rilievo alle funzioni relative all'ordine e alla sicurezza pubblica di spettanza del Sindaco, attribuendo a quest'ultimo la possibilità di adottare provvedimenti, anche contingibili e urgenti, al fine di prevenire e di eliminare gravi pericoli che minacciano non solo l'incolumità pubblica, come già previsto dal testo previgente, ma anche la “sicurezza urbana”. L'introduzione di un'ulteriore materia, che ricomprende un ampio e discrezionale settore di intervento, ha dato origine a numerose critiche a proposito della discrezionalità riconosciuta ai sindaci nell'adozione di provvedimenti contingibili ed urgenti, ritenuta da alcuni eccessiva (“sindaco-sceriffo”).

Secondo l'attuale formulazione dell'art. 54 TUEL il Sindaco, quale ufficiale del Governo, (comma 4) adotta, con atto motivato provvedimenti, contingibili e urgenti nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento, al fine di prevenire e di eliminare gravi pericoli che minacciano l'incolumità pubblica e la sicurezza urbana. Questi provvedimenti sono **preventivamente (e non più tempestivamente, come nella precedente stesura) comunicati al Prefetto** anche ai fini della predisposizione degli strumenti ritenuti necessari alla loro attuazione, rafforzando così quella sinergia fra istituzioni che rappresenta uno dei principali obiettivi perseguiti dalla riforma. Nella stesura del 2008, la norma demandava (c. 4 bis) ad un decreto del Ministro dell'Interno la disciplina dell'ambito di applicazione anche con riferimento alle definizioni relative alla incolumità pubblica e alla sicurezza urbana (cfr. D.M. 5 Agosto 2008). La modifica del 2017 riporta in ambito legislativo l'ambito di applicazione, mutuandolo sostanzialmente dal D. M. del 2008.

Proseguendo con l'analisi dell'art. 54, la norma in parola prevede che (c. 5) qualora i provvedimenti adottati dal Sindaco come ufficiale di governo comportino conseguenze sull'ordinata convivenza delle popolazioni dei comuni contigui o limitrofi, il Prefetto indice un'apposita conferenza alla quale prendono parte i sindaci interessati, il presidente della provincia e, qualora ritenuto opportuno, soggetti pubblici e privati dell'ambito territoriale interessato dall'intervento.

Il successivo comma 5-bis, così come novellato nel 2008, attribuisce ai sindaci anche una nuova funzione di collaborazione con le competenti autorità giudiziarie o di pubblica sicurezza, al fine di realizzare un più efficace contrasto dell'immigrazione irregolare. Infatti pone in capo al Sindaco quale ufficiale di governo l'obbligo di segnalare alle competenti autorità, giudiziaria o di pubblica sicurezza, la condizione irregolare dello straniero o del cittadino comunitario, per l'eventuale adozione di provvedimenti di espulsione o di allontanamento dal territorio dello Stato.

IL SINDACO

IL POTERE D'ORDINANZA – LE ORDINANZE CONTINGIBILI ED URGENTI



Il Sindaco, sia come rappresentante dell'amministrazione che come Ufficiale di Governo, ha il potere di emanare ordinanze, che sono gli atti amministrativi con cui fa sorgere verso un soggetto, o una pluralità di soggetti, un obbligo di comportamento positivo (ordine di fare) o negativo (divieto di fare), la cui inosservanza determina l'applicazione di una sanzione. Le ordinanze si distinguono in normali (ordinarie), oppure contingibili ed urgenti. Le ordinanze contingibili ed urgenti sono delegabili solo se emanate in qualità di capo dell'amministrazione. Infatti, quelle come Ufficiale di Governo possono essere emanate solo dal Vice-Sindaco quando sostituisce il Sindaco (art. 54 c. 8).

Presupposti previsti per l'adozione di tali atti consistono quindi nell'urgenza e nella contingibilità:

L'**urgenza** è collegata alla necessità di provvedere con immediatezza a tutela del pubblico interesse per far fronte ad una situazione eccezionale, senza attendere i tempi necessari connessi all'utilizzazione di strumenti ordinari.

La **contingibilità** si riferisce a situazioni imprevedibili, accidentali e temporanee che esigono l'adozione di un atto di imperio per ovviare al danno che possono provocare.

Il potere di ordinanza attribuito al Sindaco è di natura straordinaria, in quanto permette di disciplinare situazioni non previste dall'ordinamento e può impartire anche disposizioni contrarie a legge, purché nel rispetto dei principi costituzionali e di quelli generali dell'ordinamento giuridico. Il suo potere è quindi stra-ordinario ("**extra ordinem**"), ma non assoluto; inoltre non può esercitarsi oltre il momentaneo rimedio alla situazione contingente verificatasi e non può, quindi, estendersi a dettare una disciplina definitiva che richiede altri tipi di interventi. Infine, data la natura e finalità dell'ordinanza contingibile e urgente, ad essa non si possono applicare le norme sulla partecipazione al procedimento amministrativo previste dalla L. 241/90 (es.: comunicazione di avvio del procedimento).

IL SINDACO

IL POTERE D'ORDINANZA – LE ORDINANZE CONTINGIBILI ED URGENTI



Ricapitolando, il Sindaco, nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico, può emanare, **con atto motivato**

provvedimenti contingibili ed urgenti:

Nella veste di **Ufficiale di Governo**, al fine di prevenire ed eliminare gravi pericoli che minacciano l'incolumità pubblica e la sicurezza urbana (art. 54 c.4), che devono essere preventivamente comunicati al Prefetto anche ai fini della predisposizione degli strumenti ritenuti necessari alla loro attuazione;

Se il Sindaco non adotta detti provvedimenti obbligatori, il Prefetto può provvedere con propria ordinanza (c. 11).

Se l'ordinanza è rivolta a persone ben precise e queste non ottemperano agli ordini impartiti, il Sindaco può provvedere d'ufficio addebitando poi le spese agli interessati senza pregiudizio dell'azione penale per i reati in cui siano incorsi (c. 7).

Nella veste di **rappresentante della comunità**:

in caso di emergenze sanitarie o di igiene pubblica per fronteggiare situazioni di grave incuria o degrado del territorio o pregiudizio del decoro e della vivibilità urbana entrambe a carattere esclusivamente locale (art. 50 c. 5);

L'art. 12 del D.L. 14/2017 convertito con L. 48/2017, prevede espressamente che in caso di reiterata inosservanza delle ordinanze adottate, nella stessa materia, dal Sindaco ai sensi dell'art. 50, commi 5 e 7 del T.U.E.L., il Questore può disporre a carico dei locali la sospensione dell'attività per un massimo di 15 giorni ai sensi dell'art. 100 del TULPS (Testo Unico Leggi Pubblica Sicurezza R.D. 773/1931).

Per concludere sull'aspetto sanzionatorio delle ordinanze contingibili ed urgenti, precisiamo che:

L'ordinanza indica un congruo (adeguato) termine per eseguire quanto viene ingiunto.

Per coloro che non ottemperano agli ordini sono previste sanzioni penali.

In caso di resistenza da parte dei soggetti obbligati, il Comune ha il potere di eseguire con la forza i propri atti (esecutorietà). Ciò consente l'esecuzione coattiva delle ordinanze, se necessario con la forza pubblica.

IL SINDACO

Nomina

- elezione a suffragio universale e diretto

membro del Consiglio

Competenze

responsabile dell'amministrazione del Comune;

rappresenta l'ente;

convoca e presiede la Giunta, nonché il Consiglio (nei comuni inferiori ai 15.000 abitanti) quando non è previsto dal presidente del Consiglio;

sovrintende al funzionamento dei servizi e degli uffici e all'esecuzione degli atti;

esercita le funzioni attribuitegli dalle leggi, dallo statuto e dai regolamenti;

sovrintende all'espletamento delle funzioni statali e regionali attribuite o delegate al Comune;

sulla base degli indirizzi stabiliti dal Consiglio, provvede alla nomina, alla designazione e alla revoca dei rappresentanti del Comune presso enti, aziende e istituzioni (entro quarantacinque giorni dall'insediamento);

nomina il segretario e il direttore generale, nonché i responsabili degli uffici e dei servizi, attribuisce e definisce gli incarichi dirigenziali e quelli di collaborazione esterna

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

in caso di emergenze **sanitarie o di igiene pubblica a carattere locale** adotta le relative ordinanze contingibili e urgenti, quale rappresentante della comunità locale;

in caso di gravi pericoli che minacciano **l'incolumità pubblica e la sicurezza urbana** adotta le relative ordinanze contingibili e urgenti, quale ufficiale di governo; coordina e riorganizza, sulla base degli indirizzi espressi dal Consiglio comunale e nell'ambito dei criteri eventualmente indicati dalla Regione, gli orari degli esercizi commerciali, dei pubblici esercizi e dei servizi pubblici, nonché, d'intesa con i responsabili territorialmente competenti delle amministrazioni interessate, gli orari di apertura al pubblico degli uffici pubblici localizzati nel territorio.

Giuramento e segni distintivi

- presta davanti al Consiglio, nella seduta di insediamento, il giuramento di osservare lealmente la Costituzione italiana;

- distintivo del sindaco è la fascia tricolore con lo stemma della Repubblica e lo stemma del Comune, da portarsi a tracolla;



IL SINDACO



Durata del mandato art 51 TUEL - cinque anni; chi ha ricoperto per due mandati consecutivi la carica di sindaco non è, allo scadere del secondo mandato, immediatamente rieleggibile alla medesima carica; 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 dalle dimissioni volontarie. Ai sindaci dei Comuni fino a 3.000 abitanti è consentito un massimo di tre mandati L 56/2014 cd Delrio.

Mozione di sfiducia art 52 TUEL - comporta la cessazione dalla carica di sindaco e delle relativa Giunta e lo scioglimento del Consiglio e la nomina di un commissario; deve essere votata per appello nominale dalla maggioranza assoluta dei componenti il Consiglio; deve essere motivata e sottoscritta da almeno due quinti dei consiglieri assegnati, senza computare a tal fine il sindaco; viene messa in discussione non prima di dieci giorni e non oltre trenta giorni dalla sua presentazione.

Impedimento, rimozione, decadenza, sospensione o decesso - la Giunta decade e si procede allo scioglimento del Consiglio; il Consiglio e la Giunta rimangono in carica sino all'elezione del nuovo consiglio e del nuovo sindaco; sino alle elezioni, le funzioni del sindaco sono svolte dal vicesindaco; il vicesindaco sostituisce il sindaco in caso di assenza o di impedimento temporaneo, nonché nel caso di sospensione dall'esercizio della funzione.

Dimissioni efficaci e irrevocabili trascorso il termine **di 20 giorni** dalla loro presentazione al Consiglio la Giunta decade e si procede allo scioglimento del Consiglio e alla nomina di un commissario.

UFFICI DI SUPPORTO AGLI ORGANI DI DIREZIONE POLITICA art 90 TUEL

Il regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi può prevedere la costituzione di uffici posti alle dirette dipendenze del sindaco, del presidente della provincia, della giunta o degli assessori, per l'esercizio delle funzioni di indirizzo e di controllo loro attribuite dalla legge, costituiti da dipendenti dell'ente, ovvero, salvo che per gli enti dissestati o strutturalmente deficitari, da collaboratori assunti con contratto a tempo determinato, i quali, se dipendenti da una pubblica amministrazione, sono collocati in aspettativa senza assegni.

Al personale assunto con contratto di lavoro subordinato a tempo determinato si applica il contratto collettivo nazionale di lavoro del personale degli enti locali.

Con provvedimento motivato della giunta, al personale di cui al comma 2 il trattamento economico accessorio previsto dai contratti collettivi può essere sostituito da un unico emolumento comprensivo dei compensi per il lavoro straordinario, per la produttività collettiva e per la qualità della prestazione individuale.

3-bis. Resta fermo il divieto di effettuazione di attività gestionale anche nel caso in cui nel contratto individuale di lavoro il trattamento economico, prescindendo dal possesso del titolo di studio, è parametrato a quello dirigenziale (comma così sostituito dall'art. 11, comma 4, legge n. 114 del 2014).

UFFICI DI SUPPORTO AGLI ORGANI DI DIREZIONE POLITICA art 90 TUEL



La disposizione si pone quale applicazione del fondamentale principio di separazione tra la funzione di indirizzo politico e la funzione amministrativa e di gestione e risponde alla necessità di assicurare, agli organi titolari dell'autorità politica, la possibilità di disporre di personale “per l'esercizio delle funzioni di indirizzo e di controllo loro attribuite dalla legge”. Il rapporto di lavoro instaurato ai sensi dell'art. 90 del TUEL ha natura “fiduciaria” e d'intuito personae, senza, dunque, la necessità di particolari procedure selettive, fermo restando, tuttavia, che non si può prescindere da una valutazione sulle specifiche professionalità necessarie per l'espletamento dell'incarico.

L'art. 90 del TUEL è stato oggetto di numerose pronunce da parte della Magistratura contabile che, sia in sede giurisdizionale sia in sede consultiva sia di controllo, ha elaborato una serie di principi che connotano il rapporto di lavoro in parola alle dipendenze di un Ente locale:

- L'Ufficio alle dirette dipendenze dell'organo esecutivo (**c.d. ufficio di staff**) deve essere espressamente previsto dal regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi dell'ente;
- La tipologia del contratto di lavoro è quella del contratto a tempo determinato, rinvenibile nel CCNL del personale degli Enti locali;
- Sotto il profilo della retribuzione, è escluso che il contratto dello staffista possa essere a titolo gratuito;
- Sotto il profilo delle mansioni svolte, è escluso che allo staffista possano essere conferite attività gestionali (anche se la sua retribuzione è parametrata a quella dirigenziale) conseguente non configurabilità dell'inquadramento ex art. 110 TUEL;
- L'incarico di staff ha carattere fiduciario ma la selezione del soggetto affidatario non può prescindere da una valutazione sulle specifiche professionalità necessarie per l'espletamento dell'incarico.

GLI ORGANI TECNICI



Il Segretario Comunale art 97 TUEL organo necessario con competenze tipiche, svolge una funzione di consulente giuridico-amministrativo dell'ente locale, assiste alle sedute di Giunta e Consiglio e ne cura la verbalizzazione, svolge funzioni notarili. Il segretario comunale è posto in posizione di vertice nella gerarchia dell'ente locale, in quanto sovrintende e coordina l'attività dei dirigenti (se non è stato nominato il Direttore Generale, altrimenti le funzioni di coordinamento dei dirigenti sono esercitate da quest'ultimo), inoltre il Segretario in ambito di anticorruzione, è il soggetto responsabile per la prevenzione della corruzione (ruolo incompatibile con le funzioni di Dirigente). Il Segretario comunale dipende funzionalmente dal Sindaco per cui, alla scadenza del mandato, il successore può decidere se confermare il Segretario o sceglierne un altro dall'apposito albo.

Il Direttore Generale art 108 TUEL organo eventuale può essere nominato dal Sindaco nei comuni con popolazione superiore a 100.000 abitanti.

- **Il Dirigente** art 107 TUEL organo eventuale, ha competenze residuali. E' l'organo burocratico di vertice dell'ente locale. Ha una competenza gestionale ed operativa, che si sostanzia nel perseguimento degli obiettivi assegnati, insieme alle necessarie risorse, dagli organi politici attraverso il PEG. I dirigenti hanno l'obbligo di raggiungere gli obiettivi loro assegnati: il mancato conseguimento può dar luogo alla revoca dell'incarico dirigenziale. Il rapporto di servizio è disciplinato da procedura concorsuale con contratto di assunzione. Rapporto organico con nomina del Sindaco (con decreto). Si tratta di una figura eventuale, non tutti i comuni hanno personale dirigente e in tal caso gli apicali (cat D o C) esercitano le funzioni dirigenziali.
- Nei comuni sotto i 5000 abitanti si ammette la funzione di gestione all'organo politico della giunta (assessore o sindaco) in tale caso si ha un'eccezione al principio di separazione tra organo politico e organo burocratico (art 53 co 23 L 388/00 motivazione contenimento della spesa pubblica).
- La figura delle P.O. (E Q con il CCNL 2019/2021) nasce come istituto contrattuale con un'indennità sostitutiva onnicomprensiva per l'impegno lavorativo svolto.
- Oltre a questi organi, ve ne sono altri quali ad es il Collegio dei Revisori che rappresenta un organo di controllo.

ARTICOLO 107 FUNZIONI E RESPONSABILITA' DELLA DIRIGENZA



Art. 4 D Lgs 165/2001 cd TUPI Indirizzo politico-amministrativo. Funzioni e responsabilità

Mentre il co 1. stabilisce che gli organi di governo esercitano le funzioni di indirizzo politico-amministrativo, definendo gli obiettivi ed i programmi da attuare ed adottando gli altri atti rientranti nello svolgimento di tali funzioni, e verificano la rispondenza dei risultati dell'attività amministrativa e della gestione agli indirizzi impartiti.

Il co 2 ci dice che ai dirigenti spetta l'adozione degli atti e provvedimenti amministrativi, compresi tutti gli atti che impegnano l'amministrazione verso l'esterno, attuano le scelte degli organi di governo, con piena autonomia gestionale...mediante autonomi poteri di spesa, di organizzazione delle risorse umane e strumentali...e con piena responsabilità...dei relativi risultati.

L'art. 107 TUEL, distinzione tra atti di indirizzo politico amministrativo e quelli a carattere gestionale, il legislatore non può compiere scelte che, contrastando in modo irragionevole con il principio di separazione tra politica e amministrazione, ledano l'imparzialità della pubblica amministrazione" comma 5 art 107 TUEL, "le disposizioni che conferiscono agli organi di cui al capo I titolo III l'adozione di atti di gestione e di atti o provvedimenti amministrativi si intendono nel senso che la relativa competenza spetta ai dirigenti, salvo quanto previsto dall'art. 50 comma 3 e dall'art. 54.

I Dirigenti rappresentano gli organi burocratici di vertice dell'ente locale. Hanno una competenza gestionale ed operativa, che si sostanzia nel perseguimento degli obiettivi loro assegnati, insieme alle necessarie risorse, dagli organi politici attraverso il PEG (piano esecutivo di gestione). I dirigenti hanno l'obbligo di raggiungere gli obiettivi loro assegnati: il mancato conseguimento può dar luogo alla revoca...sino al recesso dell'incarico dirigenziale art 21 TUPI responsabilità dirigenziale.

ARTICOLO 107 FUNZIONI E RESPONSABILITA' DELLA DIRIGENZA



L'Art 107 del TUEL prevede un'elencazione esemplificativa e non tassativa di una serie di compiti specifici di competenza della dirigenza, nel rispetto di una clausola generale per la quale tutti i compiti GESTIONALI comprensivi degli atti che impegnano l'amministrazione verso l'esterno spettano alla dirigenza:

1. Spetta ai dirigenti la direzione degli uffici e dei servizi secondo i criteri e le norme dettati dagli statuti e dai regolamenti. Questi si uniformano al principio per cui i poteri di indirizzo e di controllo politico-amministrativo spettano agli organi di governo, mentre la gestione amministrativa, finanziaria e tecnica e' attribuita ai dirigenti **mediante autonomi poteri di spesa, di organizzazione delle risorse umane, strumentali e di controllo** rif art 5 co 2 TUIPI e art 89 co 6 TUEL **Atti di micro organizzazione rientranti nelle competenze del privato datore di lavoro.**

2. Spettano ai dirigenti tutti i compiti, compresa l'adozione degli atti e provvedimenti amministrativi che impegnano l'amministrazione verso l'esterno, non ricompresi espressamente dalla legge o dallo statuto tra le funzioni di indirizzo e controllo politico-amministrativo degli organi di governo dell'ente o non rientranti tra le funzioni del segretario o del direttore generale, di cui rispettivamente agli articoli 97 e 108.

ARTICOLO 107 FUNZIONI E RESPONSABILITA' DELLA DIRIGENZA



- 3. Sono attribuiti ai dirigenti tutti i compiti di attuazione degli obiettivi e dei programmi definiti con gli atti di indirizzo adottati dai medesimi organi tra i quali in particolare, secondo le modalità stabilite dallo statuto o dai regolamenti dell'ente: a) la presidenza delle commissioni di gara e di concorso; (la commissione giudicatrice, nel caso di aggiudicazione dei contratti di importo inferiore alle soglie europee con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, può essere presieduta dal responsabile unico del procedimento; b) la responsabilità delle procedure d'appalto e di concorso; c) la stipulazione dei contratti; d) gli atti di gestione finanziaria, ivi compresa l'assunzione di impegni di spesa; e) gli atti di amministrazione e gestione del personale; f) i provvedimenti di autorizzazione, concessione o analoghi, il cui rilascio presupponga accertamenti e valutazioni, anche di natura discrezionale, nel rispetto di criteri predeterminati dalla legge, dai regolamenti, da atti generali di indirizzo, ivi comprese le autorizzazioni e le concessioni edilizie; g) tutti i provvedimenti di sospensione dei lavori, abbattimento e riduzione in pristino di competenza comunale, nonché i poteri di vigilanza edilizia e di irrogazione delle sanzioni amministrative previsti dalla vigente legislazione statale e regionale in materia di prevenzione e repressione dell'abusivismo edilizio e paesaggistico-ambientale; h) le attestazioni, certificazioni comunicazioni, diffide, verbali, autenticazioni, legalizzazioni ed ogni altro atto costituente manifestazione di giudizio e di conoscenza; i) gli atti ad essi attribuiti dallo statuto e dai regolamenti o, in base a questi, delegati dal sindaco.

ARTICOLO 107 FUNZIONI E RESPONSABILITA' DELLA DIRIGENZA



- 4. Le attribuzioni dei dirigenti, in applicazione del principio di cui all'articolo 1, comma 4, possono essere derogate soltanto espressamente e ad opera di specifiche disposizioni legislative.
- 5. A decorrere dalla data di entrata in vigore del presente testo unico, le disposizioni che conferiscono agli organi di cui al capo I titolo III l'adozione di atti di gestione e di atti o provvedimenti amministrativi, si intendono nel senso che la relativa competenza spetta ai dirigenti, salvo quanto previsto dall'articolo 50, comma 3, e dall'articolo 54.
- 6. I dirigenti sono direttamente responsabili, in via esclusiva, in relazione agli obiettivi dell'ente, della correttezza amministrativa, della efficienza e dei risultati della gestione.
- 7. Alla valutazione dei dirigenti degli enti locali si applicano i principi contenuti nell'articolo 5, commi 1 e 2, del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 286, secondo le modalità previste dall'articolo 147 del presente testo unico. (controlli interni)

GLI ATTI AMMINISTRATIVI DELL'ENTE LOCALE



Per realizzare le sue funzioni l'ente locale pone in essere una serie di atti che si riconducono alla sfera degli atti amministrativi che ne contengono gli elementi costitutivi.

In questo contesto è indispensabile individuarne una classificazione dal punto di vista soggettivo.

In relazione all'organo che pone in essere l'atto si distinguono atti collegiali ed atti monocratici

- **gli atti collegiali:** quando la volontà dell'atto è il risultato di una pluralità di soggetti (es. Deliberazione di Giunta o di Consiglio) ed è espressione della volontà del collegio nella sua interezza;
- **gli atti monocratici:** quando la volontà è manifestata da un solo soggetto (es. Determinazione dirigenziale, Ordinanze, Decreti del Sindaco).
- In relazione al principio di separazione:
- Atti politici
- Atti amministrativi
- Atti di alta amministrazione che si configurano come una speciale categoria di atti amministrativi, la cui peculiarità risiede nella funzione di collegamento tra indirizzo politico, di competenza dello Stato-comunità, e l'attività amministrativa in senso stretto, di pertinenza dello Stato-amministrazione. La loro posizione è dunque intermedia tra gli atti di scelta dei fini da perseguire, ossia gli atti politici, e gli atti con i quali si attuano tali scelte, ossia gli atti amministrativi in senso stretto. Gli atti in parola si caratterizzano inoltre per il contenuto altamente discrezionale e soggetti alla disciplina degli atti amministrativi e necessitano di motivazione. Ne sono un esempio la nomina della giunta comunale e la revoca dell'incarico di vice sindaco o di assessore.

GLI ATTI AMMINISTRATIVI DELL'ENTE LOCALE

Si tratta degli atti giuridici compiuti dalla PA nello svolgimento delle proprie funzioni.

- Caratteristiche principali che distinguono l'atto posto in essere dalla PA:
 - Si tratta di un atto unilaterale viene adottato a prescindere da altre volontà, non è un contratto;
 - Proviene da un'autorità amministrativa
 - È un atto esterno
 - Gli atti sono nominativi, si richiama un principio Costituzionale fondamentale, il potere amministrativo c'è solo se alla base vi è una legge che lo prevede e lo legittima.
- Tra gli atti amministrativi figura rilevante è il provvedimento amministrativo che rappresenta l'atto finale della sequenza del procedimento amministrativo attraverso il quale la PA agisce unilateralmente manifestando la propria supremazia e consiste nella modifica d'autorità delle situazioni giuridiche soggettive del destinatario per realizzare un interesse pubblico. Distinzione tra atto e provvedimento amministrativo: hanno tutti le stesse caratteristiche descritte, ma il provvedimento è quell'atto finale dell'Amministrazione che produce effetti giuridici nella sfera giuridica del soggetto a cui si rivolge.

GLI ATTI AMMINISTRATIVI DELL'ENTE LOCALE



ATTI AMMINISTRATIVI E PROVVEDIMENTI

- **atti amministrativi diversi dal provvedimento** (o atti strumentali o accessori del procedimento i quali proposte, pareri, istanze o atti endoprocedimentali ecc.) che hanno **una rilevanza unicamente interna al procedimento** stesso e non incidono direttamente su situazioni giuridiche di terzi;
- **provvedimento**, atto finale della serie procedimentale con cui si conclude il procedimento amministrativo, esprime la volontà della P.A., realizza il ed attua la cura degli interessi pubblici concreti stabiliti in sede di indirizzo politico ed è generalmente il solo atto del procedimento ad avere **efficacia esterna (modifica, costituisce, estingue)** e, quindi, ad **influire sulle situazioni soggettive dei privati**.

TIPOLOGIA DI ATTI AMMINISTRATIVI

Gli atti amministrativi si distinguono poi in:

-vincolati o discrezionali a seconda che la legge prefiguri tutti gli elementi da acquisire e valutare, ai fini di una decisione amministrativa; oppure la legge lascia un margine di apprezzamento alla pubblica amministrazione.

Inoltre gli atti amministrativi sono prevalentemente di due tipi:

1) **di svantaggio**, restrittivi (o ablatori): quando per tutelare un vantaggio alla collettività, sacrifica un interesse del privato cittadino, ossia limita la sfera giuridica del privato. (in questo caso il privato cittadino ha un interesse Oppositivo all'attuazione del provvedimento amministrativo di svantaggio, la sua è una posizione PASSIVA).

In relazione al tipo di effetti, gli atti restrittivi si suddividono in:

- **obbligatori**, quando impongono una obbligazione in capo al destinatario (es. provvedimento che impone di pagare le imposte);
- **personali**, quando incidono su un diritto personale del soggetto destinatario (es. ordini di polizia);
- **reali**, quando incidono sui diritti reali del soggetto (es. espropriazione per pubblica utilità)
- 2) **di vantaggio**, ampliativi della propria sfera giuridica: tali provvedimenti hanno a monte interessi di natura pretensiva (posizione ATTIVA del cittadino) e concedono un diritto o una potestà in capo al destinatario che precedentemente non deteneva (es. concessione, oppure permesso di costruire che si concretizza in un provvedimento rilasciato dal dirigente o responsabile del competente ufficio comunale per eseguire interventi di trasformazione urbanistica ed edilizia del territorio).

Infine gli atti sanzionatori (es. le sanzioni amministrative). Sono conseguenti alla violazione di una norma o di un provvedimento di carattere amministrativo.

TIPOLOGIA DI ATTI AMMINISTRATIVI



Tutti gli atti dell'ente hanno una numerazione progressiva e catalogazione attribuiti con un programma informatico.

Gli atti amministrativi del Comune che impegnano l'Ente verso l'esterno si dividono in:

- 1) **Deliberazione del Consiglio Comunale** per le materie di competenza del Consiglio Comunale (vedere art. 42 del Testo Unico Enti Locali);
- 2) **Deliberazione della Giunta Comunale** per le materie di competenza della Giunta Comunale (vedere art. 48 del Testo Unico Enti Locali);
- 3) **Determinazioni Dirigenziali** per le materie di competenza dei Dirigenti (vedere art. 107 del Testo Unico Enti Locali, anche se si ritiene che l'elenco non sia tassativo poiché ulteriori materie possono essere previste dallo Statuto e dai regolamenti dell'Ente);
- 4) **Ordinanze** che si suddividono in **Ordinanze Ordinarie** che possono essere adottate sia dal sindaco oppure possono essere adottate dal singolo assessore, dirigente o responsabile di servizio e **Ordinanze Contingibili ed urgenti**: emesse dal sindaco in qualità di rappresentante della comunità locale ed in quanto ufficiale di Governo;
- 5) **Decreti del Sindaco** (vedere art. 50 del Testo Unico degli Enti Locali): atti amministrativi attraverso i quali si nominano, si designano e si revocano i rappresentanti del Comune presso enti, aziende ed istituzioni, oppure si attribuiscono incarichi dirigenziali.

TIPOLOGIA DI ATTI AMMINISTRATIVI



Le Deliberazione sia di Giunta che di Consiglio sono dunque atti emanati da organi collegiali che prevedono diverse fasi di un unico procedimento amministrativo.

ITER deliberazione di Consiglio: atto impulso GIUNTA, poi sottoposta al parere obbligatorio della competente commissione consigliare attraverso la programmazione della presidenza del CC nella capigruppo ed in fine approvata dal Consiglio.

L'art 49 del TUEL stabilisce che tutte le proposte di deliberazione che non sono mero atto di indirizzo (come ad es mozioni) devono contenere il parere di regolarità tecnica espresso dal responsabile del servizio che propone l'atto ed in caso che comporti riflessi diretti o indiretti sulla situazione economica-finanziaria o sul patrimonio dell'ente, il parere di regolarità contabile rilasciato dal responsabile del servizio finanziario. Si tratta di pareri Obbligatori ma non vincolanti, devono essere espressi per iscritto e motivati, soprattutto se sono negativi (rarissimo) poiché i dirigenti rispondono del loro contenuto in via amministrativa e contabile. Se Giunta o Consiglio non intendono conformarsi al parere, devono darne adeguata motivazione nel testo della deliberazione. Nei comuni privi di responsabili dei servizi questi pareri sono espressi dal Segretario in relazione alle sue competenze.

TIPOLOGIA DI ATTI AMMINISTRATIVI



Le deliberazioni sono approvate se raggiungono la maggioranza dei voti di coloro che sono presenti alla seduta (maggioranza semplice) salvo i casi in cui la legge, lo statuto o il regolamento prescrive maggioranze più ampie, cd maggioranze qualificate. Il Segretario Comunale cura la verbalizzazione delle deliberazioni e le sottoscrive.

Dopo che l'atto è stato approvato, affinché diventi esecutivo (cioè possa avere effetti giuridici e quindi modificare l'ordinamento) deve essere pubblicizzato art 124 TUEL tutte le deliberazioni sono pubblicate all'albo pretorio dell'ente in formato elettronico per 15 gg consecutivi, salvo specifiche disposizioni di legge. Importante in materia la L 69/2009 secondo cui a far data dal 1 gennaio 2010 gli obblighi di pubblicazione di atti e di provvedimenti amministrativi aventi effetto di pubblicità legale si intendono assolti da parte delle PA obbligate, con la pubblicazione nei propri siti informatici.

ESECUTIVITA' DELLE DELIBERE: nel caso di urgenza il CC o la Giunta possono dichiarare il provvedimento immediatamente eseguibile con il voto espresso e separato della maggioranza dei componenti l'assemblea art 134 co 4 TUEL. Se non dichiarato immediatamente eseguibile, le deliberazioni diventano esecutive dopo 10 gg dalla pubblicazione co 3.

TIPOLOGIA DI ATTI AMMINISTRATIVI le determinazioni



Con l'art 107 co 3 vengono elencati, ma come abbiamo visto l'elencazione non è tassativa, i compiti di natura gestionale specifici del Dirigente che si traducono in atti amministrativi, le determinazioni, con i quali i dirigenti adottano le decisioni nell'esercizio delle loro funzioni, impegnando l'amministrazione verso l'esterno.

Sulle determinazioni aventi valenza contabile, impegni di spesa art 183 TUEL, deve essere **apposto il visto di regolarità contabile** (da parte responsabile del servizio finanziario) che ne attesta la copertura finanziaria dell'atto, ossia che in Bilancio sono stanziati fondi sufficienti per svolgere quell'attività. Art 153 co 5 TUEL, questo visto viene posto alla fine del procedimento e **rende l'atto Esecutivo**.

Sono assunti di regola con Determinazione anche gli atti di liquidazione della spesa art 184 TUEL con cui si constata l'esistenza del debito effettivo e se ne quantifica la somma da pagare.

TIPOLOGIA DI ATTI AMMINISTRATIVI le determinazioni



Ma il contenuto di una Determinazione può riguardare anche la prima fase di gestione dell'entrata art 178 TUEL: la fase di accertamento che determina un credito effettivo.

Fra le determinazioni dirigenziali, particolare rilevanza riveste la determinazione a contrarre prevista dall'art 192 TUEL, che deve precedere la stipula dei contratti e con la quale si formalizza la volontà della PA di procedere alla selezione del contraente.

Vi sono poi determinazioni che non incidono sul bilancio dell'ente, es nomina di una commissione interna.

In questo contesto va evidenziato il doppio ruolo del Dirigente che da un lato pone in essere atti e provvedimenti amministrativi e dall'altro, nella sua veste di datore di lavoro pone in essere atti di microorganizzazione (art 5 co 2 D Lgs 165/01TUPI e art 89 co 6 D Lgs 267/2000 TUEL) che non sono atti amministrativi e sono espressione dell'organizzazione interna di settori e uffici, ne sono esempio gli ODS.

Le determinazioni una volta esecutive vanno affisse all'Albo Pretorio in elenco (il T.U.E.L. non prevede l'obbligo di pubblicazione, a differenza delle deliberazioni). **N.B. La pubblicazione ha mero valore di pubblicità notizia non d'integrazione dell'efficacia.**

TIPOLOGIA DI ATTI AMMINISTRATIVI



Le ordinanze si dividono in:

- **Ordinarie:** che possono essere adottate sia dal sindaco (vedere art. 50 TUEL), in qualità di capo dell'amministrazione oppure in qualità di ufficiale di Governo per le materie tassativamente previste dalla legge quando il Sindaco agisce come ufficiale di Governo; oppure possono essere adottate dal singolo assessore, dirigente o responsabile di servizio. Tali ordinanze vengono adottate per imporre un determinato comportamento in osservanza ed attuazione di **disposizioni normative, regolamentari di deliberazione degli organi collegiali dell'ente.**
- **Contingibili ed urgenti:** emesse dal sindaco in qualità di rappresentante della comunità locale, per far fronte ad emergenze locali di ordine sanitario e di igiene pubblica, ed in quanto ufficiale di Governo (vedere art. 54 del Testo Unico Enti Locali). Tali ordinanze hanno la caratteristica di **essere: eccezionali** (in quanto strettamente connesse a situazioni di necessità ed urgenza); **temporanee** (ossia devono prevedere un termine finale, in quanto la loro vigenza è connotata all'eccezionalità della situazione). **Presupposti per l'emanazione di tale ordinanza è: 1)** che si sia *verificato un evento accidentale ed eccezionale* non previsto né prevedibile di carattere temporaneo che causa un pericolo imminente (contingibilità); **2)** l'atto deve essere indifferibile avendo riguardo alla situazione di pericolo inevitabile che va ad incidere sul pubblico interesse (urgenza).

STRUTTURA DELL'ATTO AMMINISTRATIVO



Elementi essenziali dell'atto amministrativo sono i seguenti:

- **Soggetto:** capacità del soggetto che deve avere le attribuzioni di poteri, la competenza ecc.;
- **Volontà:** la manifestazione di volontà ad adottare l'atto/casi di silenzio assenso che sostituisce la mancanza di volontà espressa;
- **Contenuto dell'atto:** consistente in ciò che l'autorità intende disporre, ordinare, premettere, attestare, certificare vi è generalmente un oggetto/un destinatario;
- **Forma:** di solito scritta (equiparando alla forma scritta la firma digitale e l'atto informatico, cioè utilizzando le tecnologie informatiche), ma poiché per gli atti amministrativi vige il principio generale della forma libera, possono essere anche non scritti ma avere forma orale se la norma lo consente (è il caso della polizia municipale che gestisce il traffico);
- **Finalità/causa:** lo scopo per il quale viene adottato l'atto nel rispetto dell'interesse pubblico perseguito dall'Amministrazione.

Se manca uno di questi elementi essenziali l'atto è nullo, se presenti ma viziati l'atto è annullabile.

- **Motivazione:** rappresenta l'esplicitazione delle ragioni di fatto e di diritto alla base della decisione presa. Se manca la motivazione l'atto è annullabile per violazione di legge, ma se la motivazione è presente ma carente, incompleta, l'atto è annullabile per eccesso di potere;

ECCEZIONE: nelle Ordinanze contingibili ed urgenti la motivazione è elemento essenziale, se non apposta l'atto è nullo.

STRUTTURA DELL'ATTO AMMINISTRATIVO



Elementi accidentali od eventuali dell'atto amministrativo in quanto possono anche non essere presenti:

- **Termine:** T. dilatorio (es non prima di 10 gg) o termine finale (es entro 30 giorni).

ECCEZIONE: nelle Ordinanze contingibili ed urgenti il termine è elemento essenziale, se non apposto l'atto è nullo;

- **Condizione:** rappresenta un elemento incerto e futuro, c. sospensiva/c. risolutiva;

- **Onere:** di cui ci si fa carico si tratta di un adempimento a carico del destinatario come conseguenza di un provvedimento amministrativo;

- **Riserva:** una manifestazione di volontà della PA al verificarsi si una determinata situazione es. ti concedo l'uso del suolo pubblico nella piazza principale del paese con riserva di revoca nel caso subentrino ragioni di pubblico interesse(situazione che si verifica con i provvedimenti di secondo grado es revoca).

STRUTTURA DELL'ATTO AMMINISTRATIVO



La struttura formale dell'atto comprende:

- Intestazione: dove si indica l'autorità che emana l'atto (Consiglio, Comunale, Giunta, Sindaco, Dirigente);
- Preambolo: nel quale sono indicate le norme di legge, di statuto, di regolamento, o di atti precedenti;
- Motivazione: elemento descrittivo attraverso il quale l'autorità che emana l'atto indica i motivi per cui è necessario emanare questo atto. La motivazione deve poggiare sia su basi normative che avendo riguardo ai fatti;
- Dispositivo: è la parte che identifica l'atto in quanto si apre con l'azione espressa «determina», «delibera», «ordina», «decreta», cui segue la parte precettiva e dichiarativa della volontà dell'autorità che emana l'atto. Generalmente è descritto in più punti;
- Il provvedimento si completa con: Data, luogo e sottoscrizione, ossia la firma dell'autorità che emana l'atto.

La sottoscrizione/firma digitale, fa assumere la paternità dell'atto. Per gli atti collegiali la sottoscrizione firma digitale è apposta dal Sindaco/ presidente del Consiglio in base ad atto e dal segretario comunale.