

SCHEMA DISEGNO DI LEGGE

Delega al Governo per l'adeguamento delle disposizioni in materia di enti locali alla riforma del Titolo V della Parte seconda della Costituzione e per l'adozione della "Carta delle autonomie"

Relazione illustrativa

Il presente disegno di legge reca, principalmente, la delega al Governo per l'adeguamento delle disposizioni in materia di enti locali alla riforma del Titolo V della Parte seconda della Costituzione e per l'adozione della "Carta delle autonomie", riprendendo in parte il contenuto di una iniziativa governativa presentata nel corso della XV legislatura (A.S. n. 1464).

Esso costituisce un impegno fondamentale per dare attuazione ai principi costituzionali e per giungere ad un codice chiaro e coordinato delle disposizioni riguardanti il sistema delle autonomie.

Si tratta di un disegno di legge che consta di quattro articoli.

L'articolo 1 riguarda la delega al Governo per l'adeguamento delle disposizioni in materia di enti locali.

L'articolo 2 stabilisce le modalità e le regole per l'adozione della "Carta delle autonomie".

L'articolo 3 costituisce la clausola di invarianza della spesa, mentre l'articolo 4 concerne l'entrata in vigore delle disposizioni.

Principi e criteri direttivi della delega

Nell'esercizio della delega, il Governo si dovrà attenere ai seguenti principi e criteri direttivi:

- a) garantire il rispetto delle competenze legislative;
- b) assicurare la valorizzazione della potestà statutaria e regolamentare dei comuni e delle province;
- c) indicare i principi sulle forme associative, avendo cura alla razionalizzazione, alla semplificazione e al contenimento dei costi dell'esercizio associato delle funzioni.

I principi sono esplicitati al comma 4 dell'articolo 1, il cui alinea descrive il principio ispiratore della futura disciplina concernente gli organi di governo ossia la semplificazione della rappresentanza territoriale locale.

La lettera *a)* del comma 4 si articola in tre parti ciascuna delle quali contiene i principi e criteri direttivi per la disciplina completa dei tre organi di governo comuni a tutti gli enti locali. Nella descrizione dei caratteri che connotano gli organi si può riconoscere il consiglio comunale o provinciale al *n. 1)*, il sindaco o il presidente della provincia al *n. 2)* e la giunta comunale o provinciale al *n. 3)*.

Nella lettera *b)* del comma 4, sono indicati i principi e i criteri per la disciplina della funzionalità degli organi sia individuali che collegiali. La formulazione ampia della lettera *b)* consente di ricomprendere tutte le cause di cessazione dalla carica per ragioni diverse da quella della scadenza del mandato (dimissioni, decadenza, decesso, impedimento, ecc.) e quelle che impediscono il regolare funzionamento dell'organo (riduzione dell'organo per dimissioni *ultra dimidium* o per impossibilità di surrogare la metà dei componenti, o per dimissioni, impedimento, rimozione decadenza o decesso dell'organo monocratico), sia quando tali ragioni siano connesse alla composizione, sia quando dipendano da crisi di natura politica o da gravi violazioni della legalità.

Con la lettera *c)*, si prevede l'estensione della futura disciplina relativa alla funzionalità degli organi anche agli organi di governo delle forme associative e degli altri enti locali.

Il disegno di legge intende mantenere e rafforzare la funzione statale di controllo sugli organi degli enti locali infiltrati o condizionati dalle associazioni di tipo mafioso. Per questo motivo, i criteri ed i principi indicati alle lettere *d)* ed *e)* consentiranno di dettare una disciplina che incidendo anche sulle aziende speciali e sulle società partecipate in tutto o in parte dagli enti locali potrà esplicare un'azione più efficace e penetrante dello Stato nel contrasto delle associazioni malavitose.

Anche il regime delle incandidabilità, delle ineleggibilità e delle incompatibilità degli amministratori locali non può che essere attentamente rivisto alla luce del pluralismo paritario espresso dall'articolo 114, primo comma, della Costituzione. I criteri indicati alla lettera *f)* del comma 4 consentono al legislatore delegato non solo di mantenere le fattispecie vigenti ma di adeguarlo con il nuovo ruolo degli enti locali nel quadro della riforma costituzionale del 2001.

La materia relativa agli organi di governo importa anche la considerazione e la conseguente disciplina dello *status* degli stessi. La lettera *g)* del comma 4, nel richiamare i due principi costituzionali (articolo 51, terzo comma, della Costituzione)

del tempo necessario e della conservazione del posto di lavoro, aggiunge un principio, quello della correlazione tra entità dei compensi e condizione economico-finanziaria dell'ente locale, fortemente innovativo che, nella fase di attuazione della delega, potrà essere sviluppato nella direzione di premiare gli amministratori più attenti e responsabili nella gestione delle risorse, non solo finanziarie, degli enti.

Nella stessa finalità di accrescere la qualità dell'azione di governo degli organi dell'ente locale si iscrive anche il principio indicato alla lettera *h*), che prefigura un sistema integrato di garanzie e di controlli interni, espressione dell'autonomia dell'ente, che potranno riferirsi, in funzione collaborativa, anche all'esterno ma sempre in relazione agli obiettivi di conseguire un migliore andamento generale, un miglioramento dell'efficacia e dell'efficienza dell'azione amministrativa ed una costante imparzialità nelle scelte politiche. Nella funzione dei controlli dovrà, innovativamente, essere compresa anche l'adeguatezza organizzativa.

Nel quadro di una valorizzazione e promozione degli strumenti di partecipazione dei cittadini, di rafforzamento della democrazia sostanziale delle comunità territoriali e di condivisione delle scelte politiche non soltanto all'interno dell'ente, ma tra enti diversi o di diverso livello, è stato previsto, alla lettera *i*), un principio che consenta al legislatore delegato di approntare tutti gli strumenti di concertazione, condivisione e raccordo idonei a prevenire il contenzioso sulle competenze, sull'esercizio delle funzioni e sulla gestione dei servizi che sempre più frequentemente ostacolano le decisioni ed impediscono, dati i tempi della giustizia, la soddisfazione di esigenze essenziali per i cittadini. Agli stessi obiettivi, inoltre, rispondono anche i principi di cui alle lettere *m*) e *n*) che tendono a garantire, rispettivamente dall'interno dell'ente e dall'esterno, l'effettività dei principi di partecipazione, democrazia, trasparenza e legalità dell'azione degli organi di governo, autorizzando, in caso di gravi violazioni o inadempimenti, poteri sostitutivi intesi a ripristinare, nel rispetto del principio del contraddittorio e valorizzando la potestà normativa degli enti, la legalità.

Con i principi indicati alla lettera *l*) del comma 4 si intendono rafforzare le esigenze della semplificazione delle istituzioni locali, impedendo la proliferazione di nuovi organi e quindi anche la moltiplicazione delle spese connesse, e le esigenze di semplificare l'azione di governo dei comuni minori adattando i vincoli, le regole e le procedure comuni a tutti gli enti, alle loro caratteristiche organizzative ed alle minori risorse economiche e strumentali.

Le dinamiche della finanza pubblica degli ultimi anni, con le crescenti necessità di ridurre le spese da un lato e le accresciute esigenze per gli enti locali di erogare

servizi e prestazioni in modo più efficiente ed economico, hanno determinato un diffuso fenomeno di esternalizzazione di servizi e compiti, spesso perseguito attraverso la costituzione di apposite società di capitali interamente o prevalentemente partecipate dagli enti locali. L'ambito civilistico delle regole che caratterizzano il comportamento di detti soggetti ed i risultati conseguiti in molti casi in termini di profitto e di minore spesa per gli enti hanno incentivato la nascita di società o la trasformazione di società esistenti che accanto alle finalità pubbliche hanno inserito nel loro oggetto sociale finalità estranee o non direttamente connesse con l'esercizio delle funzioni e dei compiti propri dell'ente locale finendo così per perseguire obiettivi che poco o nulla hanno in comune con gli interessi delle comunità amministrative. L'organizzazione ed i bilanci degli indicati soggetti, inoltre, non sono collegati a quelli dell'ente partecipante al cui controllo sfuggono completamente. Le conseguenze cui porta un fenomeno in costante crescita come quello indicato, possono essere estremamente negative per l'ente, per le comunità locali e per lo stesso Stato. Con il principio descritto alla lettera o) si vuole limitare il ricorso alla costituzione da parte degli enti locali di società di capitali per il perseguimento di scopi che abbiano scarsa attinenza ai bisogni dei cittadini e si vuole altresì conferire al legislatore delegato la possibilità di intervenire sulla composizione degli organi di amministrazione delle società in funzione di una loro semplificazione e razionalizzazione che possa portare ad una maggiore efficienza e ad una riduzione degli oneri per il loro funzionamento.

I principi di cui alle lettere p) e seguenti del comma 4 dell'articolo 1 del disegno di delega forniscono indirizzi per una nuova ed aggiornata riformulazione della disciplina inerente l'ordinamento finanziario e contabile degli enti locali.

L'intento è quello di ridisegnare l'intera disciplina operando verso due direttrici: da una parte prevedere una normativa che tenga conto delle innovazioni introdotte dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, ed in particolare delle competenze di cui all'articolo 117 della Costituzione, dall'altra adeguare la normativa sia alle esigenze di semplificazione che sono emerse nell'applicazione dell'attuale sistema, sia alle necessità emergenti nella gestione contabile e finanziaria degli enti locali.

Il principio di cui alla lettera p) indirizza l'attività normativa verso una riformulazione della struttura del sistema di bilancio, anche consolidato, che permetta la lettura uniforme dei documenti sull'intero territorio nazionale e l'armonizzazione con i sistemi di bilancio dello Stato e delle regioni.

Il successivo principio di cui alla lettera *q*) fa riferimento ad una disciplina che garantisca una sana e corretta gestione finanziaria ed è completato alla lettera *s*) dalla previsione di misure di responsabilità riconducibili alla opportunità di affermare principi di etica pubblica e professionale e di imporre pratiche virtuose.

Quindi, viene fissato il principio relativo all'organo di revisione, già attualmente esistente, preposto ad un controllo dell'attività gestionale dell'ente in funzione di collaborazione con l'organo consiliare (lettera *r*)).

Si pone, in sostanza, l'esigenza di riformulare una normativa relativa all'indebitamento che tenga conto di tutte le novità del settore ed una disciplina del servizio di tesoreria adeguata alle attuali esigenze.

E' prevista la redazione di una disciplina per il risanamento dei comuni e delle province in stato di dissesto finanziario. Attualmente il risanamento degli enti locali dissestati è regolato dagli articoli da 244 a 269 del Tuel. La procedura così prevista, secondo l'intento dei principi di delega, necessita di una completa rivisitazione sia per adeguarla ai nuovi principi costituzionali, in ordine al divieto di indebitamento per spese diverse da quelle di investimento, sia per semplificare e per impostare in maniera consona le procedure per un rapido e certo risanamento.

Alla lettera *v*) è stato incluso un criterio di delega concernente la previsione di una funzione apicale che garantisca la distinzione e il raccordo tra gli organi politici e l'amministrazione, nonché il coordinamento unitario dell'azione amministrativa per assicurare il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione, in attuazione dell'articolo 97 della Costituzione. Un ulteriore criterio di delega attiene al riordino dell'Agenzia autonoma per la gestione dell'Albo dei segretari comunali e provinciali e della Scuola superiore della pubblica amministrazione locale. E' stata anche inserita la previsione di enucleare appositamente quei principi generali di organizzazione degli uffici pubblici e di rapporto di impiego che, pur essendo presenti e ben riconoscibili nell'ordinamento positivo, non hanno impedito agli enti locali di sviluppare una normazione ed una prassi spesso contrastanti con detti principi con particolare riguardo per l'accesso agli uffici e la progressione nelle qualifiche.

Il coordinamento informativo statistico ed informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale (lettera *z*)) è una delle materie rientranti nella competenza legislativa esclusiva dello Stato ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera *r*), della Costituzione. Sulla materia, pertanto, lo Stato è autorizzato a produrre direttamente una normativa di rango primario e secondario. Il criterio serve a dare sostanza a tutte quelle forme di cooperazione e collaborazione

funzionale e strutturale tra enti locali, regioni e Stato che necessitano di una rete informativa capillare ed omogenea per funzionare correttamente.

La delega va esercitata entro un anno dalla data di entrata in vigore della legge delegante (articolo 1, comma 1).

Può essere esercitata con uno o più decreti legislativi.

Entro sei mesi dalla data di entrata in vigore dei decreti legislativi, il Governo può emanare, nel rispetto dei principi e dei criteri direttivi indicati ai commi 1 e 2, disposizioni integrative e correttive (articolo 1, comma 5).

*Disposizioni finali, abrogazioni e delega per l'adozione
della Carta delle autonomie locali*

L'articolo 2 contiene la clausola di cedevolezza, una disposizione per l'abrogazione, nelle materie di competenza legislativa dello Stato, delle norme incompatibili con la nuova disciplina e una delega per la raccolta in un unico testo normativo – denominato: "Carta delle autonomie locali" – delle disposizioni o degli atti aventi fonte di legge in materia di enti locali.

Relazione tecnica

Il sistema delineato è a spesa invariata e viene attuato senza far derivare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica (articolo 3).

Relazione tecnico-normativa (ATN)

1. Aspetti tecnico-normativi in senso stretto:

a) necessità dell'intervento normativo;

l'intervento appare necessario al fine di ricondurre in un codice la disciplina di materie essenziali al funzionamento del sistema dei pubblici poteri, all'esercizio della rappresentanza e delle responsabilità pubbliche;

b) analisi del quadro normativo e incidenza delle norme proposte sulle leggi e i regolamenti vigenti;

l'intervento incide in maniera sostitutiva sulle disposizioni del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, approvato con il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267;

c) analisi della compatibilità dell'intervento con l'ordinamento comunitario;

nessun contrasto, trattandosi di intervento legislativo in materia di ordinamento e di funzioni degli enti territoriali;

d) analisi della compatibilità con le competenze delle regioni ordinarie ed a statuto speciale;

l'intervento legislativo si mantiene negli ambiti della potestà legislativa statale e rispetta le competenze delle regioni ordinarie e di quelle a statuto speciale.

In ordine a queste ultime vi è una clausola di salvaguardia nell'articolo 2, comma 5, secondo il quale le disposizioni della legge non si applicano nei confronti delle regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e di Bolzano se incompatibili con le attribuzioni previste dagli statuti e dalle relative norme di attuazione.

Quanto al rapporto fra competenza legislativa dello Stato e competenza legislativa delle regioni a statuto ordinario, va rilevato innanzitutto che secondo l'articolo 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione spetta alla competenza legislativa statale esclusiva la disciplina degli organi di governo e la legislazione elettorale dei comuni, delle province e delle città metropolitane. Tali oggetti non esauriscono, peraltro, la gamma degli interventi riservati alla disciplina statale, potendo aggiungersi ad essi anche quei settori dell'ordinamento degli enti locali che sono interessati da altre riserve di legge statale.

Lo Stato è inoltre autorizzato a dettare principi in materie che interessano la vita degli enti locali sulla base di titoli Costituzionali rinvenibili anche al di fuori del Titolo V, parte seconda, quali ad esempio gli articoli 95, 97 e 98 e gli articoli 48, 51 e 54 della Costituzione. Infine spetta allo Stato il coordinamento della finanza pubblica e l'armonizzazione dei bilanci nei confronti degli enti locali;

e) verifica della coerenza con le fonti legislative primarie che dispongono il trasferimento di funzioni alle regioni ed agli enti locali;

il disegno di legge è volto prioritariamente ad allocare le funzioni amministrative nei diversi livelli di governo secondo canoni di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, in coerenza con i principi legislativi già vigenti in materia;

f) verifica dell'assenza di rilegificazioni e della piena utilizzazione delle possibilità di delegificazione;

nessuna rilegificazione da rilevare. Non sussistono possibilità di delegificazione;

2. Elementi di drafting e linguaggio normativo:

a) individuazione delle nuove definizioni normative introdotte dal testo, della loro necessità, della coerenza con quelle già in uso;

nulla da rilevare;

b) verifica della correttezza dei riferimenti normativi contenuti nel progetto, con particolare riguardo alle successive modificazioni ed integrazioni subite dai medesimi;

i riferimenti normativi riportati nel testo sono corretti;

c) ricorso alla tecnica della novella legislativa per introdurre modificazioni ed integrazioni a disposizioni vigenti;

nel testo di legge non si fa ricorso alla tecnica della novella;

d) individuazione di effetti abrogativi impliciti di disposizioni dell'atto normativo e loro traduzione in norme abrogative espresse nel testo normativo;

l'articolo 2, comma 1, con riferimento alle materie di competenza legislativa dello Stato, prevede l'abrogazione delle disposizioni del testo unico delle leggi

sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, e delle altre fonti primarie statali, incompatibili con la nuova disciplina.

Il medesimo articolo 2, al comma 3, dispone, peraltro, che con la successiva emanazione di un decreto legislativo recante la "Carta delle autonomie locali", al fine di riunire e coordinare sistematicamente in un codice le disposizioni statali risultanti dall'attuazione delle deleghe conferite dalla legge, si provvederà, fra l'altro, ad un'ulteriore ricognizione, limitatamente alle materie di competenza legislativa statale, delle norme del citato decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, e delle altre fonti statali di livello primario che vengono o restano abrogate, salva l'applicazione dell'articolo 15 delle disposizioni sulla legge in generale premesse al codice civile.

Relazione AIR

Sezione 1. Il contesto e gli obiettivi:

a) la sintetica descrizione del quadro normativo vigente;

il Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali (Tuel), approvato con il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, disciplina materie essenziali al funzionamento del sistema dei pubblici poteri, all'esercizio della rappresentanza e delle responsabilità pubbliche;

b) l'illustrazione delle carenze e delle criticità constatate nella vigente situazione normativa, corredata dalla citazione delle relative fonti di informazione;

negli ultimi otto anni sono intervenute notevoli ed importanti novità, che si intende recepire, adottando la "Carta delle autonomie", ad iniziare dalla riforma del Titolo V, parte seconda, della Costituzione e dalla annunciata introduzione del cd. "federalismo fiscale";

c) la rappresentazione del problema da risolvere e delle esigenze sociali ed economiche considerate, anche con riferimento al contesto internazionale ed europeo; *occorre dare all'allocazione delle funzioni fondamentali la migliore sistemazione insieme alle novità introdotte dalla recente legislazione;*

d) la descrizione degli obiettivi (di breve, medio o lungo periodo) da realizzare mediante l'intervento normativo e gli indicatori che consentiranno successivamente di verificarne il grado di raggiungimento;

l'intervento è congegnato su tre livelli di delega: l'esercizio principale, quello correttivo e l'adozione finale della "Carta delle autonomie". La finalità è quella di assicurare un quadro di certezze ordinamentali al governo degli enti locali territoriali;

e) l'indicazione delle categorie dei soggetti, pubblici e privati, destinatari dei principali effetti dell'intervento regolatorio;

l'intervento riorganizza l'ordinamento degli enti locali territoriali in ogni suo aspetto fondamentale.

Sezione 2. Le procedure di consultazione:

l'intervento è stato oggetto di ripetute consultazioni con le associazioni del sistema delle autonomie e con le varie categorie coinvolte (segretari comunali, direttori generali, revisori dei conti, ufficiali di stato civile ed anagrafe,...). E' stata seguita in modo ampio, la metodologia della consultazione e del confronto.

Sezione 3. La Valutazione dell'opzione di non intervento («Opzione zero»):

l'oggetto dell'intervento esclude l'«opzione zero» e la possibilità di ricorrere all'attivazione dei meccanismi di regolazione spontanea della società civile, ossia alle opzioni volontarie e di autoregolazione.

Sezione 4. La valutazione delle opzioni alternative di intervento regolatorio:

l'obiettivo finale della adozione della "Carta delle autonomie" giustifica l'assenza di opzioni alternative di intervento regolatorio.

Sezione 5. La giustificazione dell'opzione regolatoria proposta:

a) il metodo di analisi applicato per la misurazione degli effetti;
nulla da riferire;

b) gli svantaggi e i vantaggi dell'opzione prescelta, per i destinatari diretti e indiretti, a breve e a medio-lungo termine, adeguatamente misurati e quantificati, anche con riferimento alla possibile incidenza sulla organizzazione e sulle attività delle pubbliche amministrazioni, evidenziando i relativi vantaggi collettivi netti;
l'intervento ha connotazioni di razionalizzazione della legislazione;

c) la puntuale indicazione degli obblighi informativi (OI) ovvero tutti quegli obblighi che la norma pone a carico dei destinatari diretti ed indiretti e che riguardano la raccolta, il mantenimento e la trasmissione di informazioni a terzi o ad autorità pubbliche. Occorrerà che l'analisi elenchi puntualmente gli OI introdotti con l'opzione prescelta, evidenziando come tale opzione minimizzi i relativi «costi amministrativi» posti a carico dei destinatari diretti ed indiretti, con particolare enfasi per i costi amministrativi delle imprese. La metodologia di misurazione per i costi amministrativi generati legati agli OI dovrà preferibilmente riferirsi allo EU Standard Cost Model, il metodo adottato dalla Commissione europea sulla base delle esperienze dei paesi europei;
nulla da riferire;

d) l'eventuale comparazione con le altre opzioni esaminate;
nulla da riferire;

e) le condizioni e i fattori incidenti sui prevedibili effetti dell'intervento regolatorio, di cui comunque occorre tener conto per l'attuazione (misure di politica economica ed aspetti economici e finanziari suscettibili di incidere in modo significativo sull'attuazione dell'opzione regolatoria prescelta; disponibilità di adeguate risorse amministrative e gestionali; tecnologie utilizzabili, situazioni ambientali e aspetti socio culturali da considerare per quanto concerne l'attuazione della norma prescelta, ecc.);
l'intervento, essendo incentrato sull'adozione di ripetuti decreti legislativi, consente di monitorare la attuazione e di apportare gli adeguati correttivi.

Sezione 6. L'incidenza sul corretto funzionamento concorrenziale del mercato e sulla competitività del Paese:
nulla da osservare.

Sezione 7. Le modalità attuative dell'intervento regolatorio:

a) i soggetti responsabili dell'attuazione dell'intervento regolatorio;
l'intero sistema istituzionale;

b) le eventuali azioni per la pubblicità e per l'informazione dell'intervento;
nulla da riferire;

c) gli strumenti per il controllo e il monitoraggio dell'intervento regolatorio;
nulla da riferire;

d) gli eventuali meccanismi per la revisione e l'adeguamento periodico della prevista regolamentazione e gli aspetti prioritari da sottoporre eventualmente alla VIR;
è prevista l'adozione, nel medio periodo, di interventi correttivi.

DISEGNO DI LEGGE

Articolo 1

(Delega al Governo per l'adeguamento delle disposizioni in materia di enti locali)

1. Il Governo è delegato ad adottare, entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, su proposta del Ministro dell'interno, di concerto con i Ministri per i rapporti con le regioni, per la pubblica amministrazione e l'innovazione, per le riforme per il federalismo, per i rapporti con il Parlamento, per la semplificazione normativa e dell'economia e delle finanze, con l'osservanza dei principi e dei criteri direttivi di cui ai commi 3 e 4, uno o più decreti legislativi diretti a prevedere una disciplina degli organi di governo e degli altri settori relativi all'organizzazione degli enti locali di competenza esclusiva dello Stato, nonché individuare, in attuazione del Titolo V della Parte seconda della Costituzione, principi fondamentali nelle materie di competenza concorrente che interessano le funzioni, l'organizzazione ed i servizi degli enti locali.

2. Sui decreti legislativi di cui al comma 1 sono acquisiti i pareri del Consiglio di Stato e della Conferenza unificata di cui al decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281; i decreti legislativi sono adottati dopo l'acquisizione del parere delle competenti Commissioni parlamentari, che si esprimono entro trenta giorni dalla assegnazione degli schemi dei decreti legislativi medesimi; qualora il termine per l'espressione del parere delle Commissioni parlamentari decorra inutilmente, i decreti legislativi possono essere comunque adottati.

3. Nell'esercizio della delega di cui al comma 1, il Governo si attiene ai seguenti principi e criteri direttivi:

a) garantire il rispetto delle competenze legislative;

b) assicurare la valorizzazione della potestà statutaria e regolamentare dei comuni e delle province, in relazione all'organizzazione, allo svolgimento e alla gestione delle loro funzioni;

c) indicare i principi sulle forme associative e per la razionalizzazione, la semplificazione e il contenimento dei costi dell'esercizio associato delle funzioni, tenendo presente il criterio dell'unificazione per livelli dimensionali ottimali attraverso l'eliminazione di sovrapposizione di ruoli e di attività e tenendo, altresì, conto delle peculiarità dei comuni con popolazione pari od inferiore a cinque mila abitanti e dei territori montani.

4. Nell'esercizio della delega di cui al comma 1, il Governo si ispira al principio della semplificazione della rappresentanza territoriale locale e si attiene ai seguenti criteri e indirizzi:

a) prevedere che ogni comune e provincia abbia i seguenti organi di governo:

1) una assemblea elettiva, composta da un numero di membri tale da temperare il rispetto del principio della rappresentanza democratica in relazione alla dimensione demografica dell'ente, con quello del contenimento della spesa pubblica, dotata di autonomia organizzativa e funzionale, con funzioni di indirizzo, controllo politico e amministrativo e con competenze limitate agli atti fondamentali dell'ente;

2) un organo monocratico, eletto direttamente, con funzioni di rappresentanza generale dell'ente, di presidenza dell'organo esecutivo e, salva diversa previsione statutaria, dell'assemblea elettiva nei comuni con popolazione inferiore a quindici mila abitanti, di esecuzione degli indirizzi dell'assemblea, di sovrintendenza al funzionamento degli uffici e dei servizi; nei comuni, tale sovrintendenza si estende all'espletamento dei servizi di competenza statale e ai poteri di ordinanza al fine di salvaguardare la salute, l'incolumità pubblica e la sicurezza urbana;

3) un organo collegiale esecutivo, composto da un numero di membri proporzionale rispetto all'organo assembleare, nominati dall'organo monocratico su base fiduciaria anche al di fuori dei componenti dell'assemblea, con compiti di proposta ed impulso nei confronti dell'assemblea elettiva e di resoconto sulla propria attività, di collaborazione con l'organo monocratico e competenza generale in ordine all'adozione di tutti gli atti non riservati ad altri organi e con competenza esclusiva in ordine all'adozione dei regolamenti sull'ordinamento degli uffici e dei servizi;

b) prevedere strumenti di salvaguardia delle esigenze di funzionalità degli organi sia individuali che collegiali dei comuni e delle province con la definizione delle fattispecie di cessazione dalle cariche elettive per cause diverse dalla scadenza naturale del mandato; individuare gli strumenti di garanzia nel rispetto dei principi di responsabilità politica e amministrativa degli organi di governo nelle ipotesi di violazione dell'ordinamento;

c) prevedere che gli strumenti di cui alla lettera b) trovino applicazione anche nei confronti degli organi di governo degli altri enti locali e delle forme associative;

d) mantenere ferme le misure di contrasto alle infiltrazioni ed ai condizionamenti di tipo mafioso negli organi e negli apparati degli enti locali, degli organi di decentramento comunale, delle aziende sanitarie locali e ospedaliere e delle aziende speciali dei comuni e delle province;

e) estendere le misure di contrasto di cui alla lettera d) agli organi delle società partecipate interamente o in modo prevalente dai comuni e dalle province per l'esercizio di servizi pubblici locali;

f) disciplinare i diritti di elettorato passivo alle cariche di governo dei comuni e delle province, mantenendo ferme le disposizioni in materia di incandidabilità per coloro che hanno riportato sentenze di condanna o nei cui confronti sono state applicate misure di prevenzione e prevedendo la sussistenza:

1) di cause di ineleggibilità qualora le attività o le funzioni svolte dal candidato possano turbare o condizionare in modo diretto la libera decisione di voto degli elettori, ovvero possano violare la parità di accesso alle cariche elettive rispetto agli altri candidati;

2) di cause di incompatibilità in caso di conflitto tra le funzioni svolte dagli amministratori locali e altre situazioni o cariche, comprese quelle elettive, suscettibili di compromettere il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione, il libero espletamento della carica elettiva, ovvero la separazione tra le funzioni di indirizzo e di regolazione e quelle di gestione;

g) definire lo status degli amministratori locali, in modo da assicurare il tempo necessario all'espletamento della funzione, mantenendo il posto di lavoro e ancorando i compensi a parametri compatibili con i principi di coordinamento della finanza pubblica e con le condizioni economiche e finanziarie dell'ente;

h) disciplinare un sistema integrato di garanzie e controlli, anche di carattere collaborativo al fine di garantire l'ottimale funzionamento secondo criteri di efficienza, efficacia ed economicità, buon andamento, imparzialità, anche in vista di assicurare la legittimità, la qualità dei servizi erogati e l'adeguatezza organizzativa;

i) prevedere strumenti di conciliazione preventiva del contenzioso tra gli enti locali e tra questi e le amministrazioni dello Stato e degli altri enti pubblici, individuandone a tale fine le sedi istituzionali, le procedure e le garanzie, anche di partecipazione;

l) prevedere che le forme associative tra gli enti locali assicurino una semplificazione strutturale ed organizzativa con organi composti esclusivamente da appartenenti agli organi monocratici elettivi con funzioni di rappresentanza generale e agli organi collegiali esecutivi;

m) prevedere strumenti di partecipazione popolare in forma singola e associata ai processi decisionali amministrativi e di governo degli enti locali, a garanzia della trasparenza, dell'imparzialità e del buon andamento dell'azione amministrativa e in

attuazione del principio di democraticità, prevedendo, altresì, strumenti di autocorrezione, di conciliazione e di garanzia delle situazioni soggettive dei singoli;

n) disciplinare, anche a garanzia della legittimità degli atti, i presupposti sostanziali e procedurali dell'esercizio, negli ambiti di competenza statale, di poteri sostitutivi in caso di omissione o ritardo da parte degli enti locali, di atti obbligatori per legge, prevedendone l'esercizio da parte del Governo o sulla base di una sua decisione, apprestando congrue garanzie procedimentali, in conformità al principio di leale collaborazione;

o) stabilire criteri in materia di costituzione e partecipazione dei comuni, delle province e degli altri enti locali, a società di capitale, al fine di limitarne il ricorso a quelle il cui l'oggetto sociale sia esclusivamente finalizzato alla prestazione diretta di servizi a favore dei cittadini, ovvero alla erogazione di servizi strumentali all'esercizio delle funzioni dell'ente, fissando anche criteri generali per la composizione degli organi societari;

p) definire i principi del sistema e della struttura del bilancio di previsione, del bilancio consolidato e del rendiconto della gestione degli enti locali, in modo da garantire in tutto il territorio la rilevazione delle situazioni economiche e finanziarie ed il consolidamento dei conti pubblici, nonché di favorire la redazione di bilanci sociali e partecipati, tenuto conto della necessaria armonizzazione con i sistemi contabili dello Stato e delle regioni;

q) definire i principi diretti a garantire la corretta gestione delle entrate e delle spese e l'equilibrio finanziario dei bilanci degli enti locali, nonché i principi in materia di competenza degli organi di governo dell'ente locale alla istituzione, ordinamento e determinazione delle aliquote dei tributi e alla disciplina delle tariffe dei servizi pubblici, con misure derogatorie nel caso in cui vengano attivati controlli sostitutivi; definire i principi diretti ad assicurare la sana gestione finanziaria degli enti locali, attraverso indicatori per la verifica della sussistenza o meno di condizioni di deficit strutturale;

r) definire i principi in materia di revisione economico-finanziaria, evidenziando la primaria funzione di collaborazione con gli organi dell'ente e le responsabilità, prevedendo una differenziazione per classi demografiche;

s) prevedere nei confronti degli amministratori degli enti locali, dei dirigenti, dei dipendenti, dei collaboratori esterni e dei revisori dei conti, coinvolti in accertati squilibri di bilancio degli enti locali, misure incidenti anche sullo *status* di

amministratore pubblico, sui rapporti di lavoro e di collaborazione, nonché sugli incarichi presso l'ente;

t) definire i principi in materia di indebitamento degli enti locali, di affidamento e di svolgimento del servizio di tesoreria;

u) prevedere una disciplina del risanamento di province e comuni in stato di dissesto finanziario, che garantisca in tempi brevi il ripristino della normale funzionalità dell'ente locale attraverso procedure semplificate per la rilevazione e l'estinzione dei debiti che tenga conto dei seguenti criteri:

1) affidare ad un organo di nomina statale la gestione del risanamento;

2) stabilire limiti ed obblighi per la gestione finanziaria dell'ente durante la fase di risanamento; prevedere una rapida rilevazione della massa passiva; prevedere, per i debiti insoluti, la sospensione della produzione di interessi e dell'applicazione della rivalutazione monetaria; limitare e sospendere le azioni esecutive dei creditori per il periodo necessario alla liquidazione delle passività;

3) consentire di reperire, in modo certo e rapido, le risorse per l'estinzione dei debiti pregressi, e stabilire procedure, anche alternative, che consentano la definizione e la estinzione delle passività;

4) vincolare gli enti locali dissestati ad aumentare al massimo le entrate ed a ridurre le spese, anche attraverso la rideterminazione della dotazione organica del personale dipendente, al fine di garantire il mantenimento degli equilibri della gestione finanziaria;

5) affidare ad un organo dello Stato il preventivo controllo delle fasi del risanamento;

v) prevedere una funzione apicale che garantisca la distinzione e il raccordo tra gli organi politici e l'amministrazione, nonché il coordinamento unitario dell'azione amministrativa per assicurare il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione, in attuazione dell'articolo 97 della Costituzione; prevedere la revisione e la semplificazione amministrativa dell'ordinamento dell'Agenzia autonoma per la gestione dell'Albo dei segretari comunali e provinciali e della Scuola superiore della pubblica amministrazione locale al fine di assicurare la piena autonomia istituzionale, organizzativa, funzionale e contabile dell'Agenzia, quale ente strumentale di natura associativa degli enti locali, dotato di personalità giuridica di diritto pubblico, prevedendo che il relativo ordinamento e finanziamento sia ricondotto nella competenza esclusiva delle autonomie locali; individuare i principi generali in materia di organizzazione degli uffici e di rapporto di lavoro e di impiego nelle pubbliche

amministrazioni ai quali si adeguano, tenuto conto delle rispettive peculiarità, gli ordinamenti dei comuni, delle province e degli altri enti locali;

z) prevedere strumenti idonei a garantire l'esercizio, da parte degli enti locali, di compiti conoscitivi, informativi e statistici concernenti le loro funzioni finalizzati alla circolazione delle informazioni tra amministrazioni locali, regionali e statali, secondo standard, regole tecniche uniformi o linguaggi comuni definiti a livello nazionale, in coerenza con il quadro regolamentare europeo ed internazionale; prevedere strumenti di integrazione nel sistema informativo statistico nazionale di cui al decreto legislativo 6 giugno 1989, n. 322, e nel sistema pubblico di connettività di cui al decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82.

5. Entro sei mesi dalla data di entrata in vigore dei decreti legislativi di cui al comma 1, il Governo può emanare, nel rispetto dei principi e dei criteri direttivi indicati nel presente articolo, disposizioni integrative e correttive.

6. L'articolo 2 della legge 5 giugno 2003, n. 131, è abrogato.

Articolo 2

(Disposizioni finali, abrogazioni e delega per la adozione della "Carta delle autonomie locali")

1. I decreti legislativi di cui all'articolo 1 abrogano, nelle materie di competenza legislativa dello Stato, le disposizioni del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, e le altre fonti primarie statali, incompatibili con la nuova disciplina. Le disposizioni legislative in materia di enti locali restano in vigore se non esplicitamente abrogate.

2. Le disposizioni di legge o di atti aventi forza di legge vigenti alla data di entrata in vigore dei decreti legislativi di cui all'articolo 1 continuano ad applicarsi nelle materie di competenza legislativa regionale o rientranti nella potestà normativa degli enti locali, fino alla data di entrata in vigore della normativa regionale o degli enti locali.

3. Entro il 30 giugno 2012 al fine di riunire e coordinare sistematicamente in un Codice le disposizioni statali relative alla disciplina degli enti locali, il Governo è delegato ad adottare su proposta del Ministro dell'interno, di concerto con i Ministri per i rapporti con le regioni, per la pubblica amministrazione e l'innovazione, per le riforme per il federalismo, per i rapporti con il Parlamento, per la semplificazione normativa e dell'economia e delle finanze, un decreto legislativo recante la "Carta delle autonomie locali", con l'osservanza dei seguenti principi e criteri direttivi:

a) coordinamento formale, terminologico e sostanziale del testo delle disposizioni contenute nella legislazione statale, apportando le modifiche necessarie a garantire la coerenza giuridica, logica e sistematica della normativa;

b) ulteriore ricognizione, limitatamente alle materie di competenza legislativa statale, delle norme del citato decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, recepite nel codice e nelle altre fonti statali di livello primario che vengono o restano abrogate, salva l'applicazione dell'articolo 15 delle disposizioni sulla legge in generale premesse al codice civile.

4. Il decreto legislativo di cui al comma 3 è emanato sentito il Consiglio di Stato, che deve rendere il parere entro trenta giorni, e previa acquisizione del parere della Conferenza unificata, di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e, successivamente, dei pareri delle Commissioni parlamentari competenti, che sono resi entro il termine di trenta giorni dal ricevimento della richiesta; qualora il

termine per l'espressione del parere delle Commissioni parlamentari decorra inutilmente, i decreti legislativi possono essere comunque adottati.

5. Le disposizioni della presente legge non si applicano nei confronti delle regioni a statuto speciale e delle Province autonome di Trento e di Bolzano se incompatibili con le attribuzioni previste dagli statuti e dalle relative norme di attuazione.

Articolo 3
(*Norma finanziaria*)

1. Dall'attuazione della presente legge non devono derivare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

Articolo 4
(*Entrata in vigore*)

1. La presente legge entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*.

La presente legge, munita del sigillo dello Stato, sarà inserita nella Raccolta ufficiale degli atti normativi della Repubblica italiana. E' fatto obbligo a chiunque spetti di osservarla e di farla osservare come legge dello Stato.