

Legislatura 18^a - 1^a Commissione permanente - Resoconto sommario n. 286 del 13/10/2021

TESTO UNIFICATO ADOTTATO DALLA COMMISSIONE PER I DISEGNI DI LEGGE
N. 2310, 2266, 2361, 2245, 2346, 2393

NT

Il relatore

Art. 1.

(Indennità di funzione dei sindaci metropolitani e dei sindaci)

1. All'articolo 82 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) al comma 1, è premesso il seguente:

«?01. L'indennità di funzione dei sindaci metropolitani e dei sindaci è determinata sulla base del trattamento economico complessivo dei presidenti delle regioni come individuato dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano ai sensi dell'articolo 2, comma 1, lettera b) del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213, nella seguente misura:

a) 100 per cento per i sindaci metropolitani;

b) 80 per cento per i sindaci dei comuni capoluogo di regione e per i sindaci dei comuni capoluogo di provincia con popolazione superiore a 100.000 abitanti;

c) 70 per cento per i sindaci dei comuni capoluogo di provincia con popolazione fino a 100.000 abitanti;

d) 45 per cento per i sindaci dei comuni con popolazione superiore a 50.000 abitanti;

e) 35 per cento per i sindaci comuni con popolazione da 30.001 a 50.000 abitanti;

f) 30 per cento per i sindaci dei comuni con popolazione da 10.001 a 30.000 abitanti;

g) 29 per cento per i sindaci dei comuni con popolazione da 5.001 a 10.000 abitanti;

h) 23 per cento per i sindaci dei comuni con popolazione da 3.001 a 5.000 abitanti;

i) 19 per cento per i sindaci comuni con popolazione fino a 3.000 abitanti.?

02. Ai fini del presente articolo la popolazione è determinata in base ai risultati dell'ultimo censimento ufficiale. »;

b) al comma 1, le parole: «il sindaco, il presidente della provincia, il sindaco metropolitano» sono sostituite dalle seguenti: «il presidente della provincia»;

c) al comma 7 è aggiunto in fine il seguente periodo: « La mancata partecipazione, su base mensile, ad almeno il settanta per cento delle sedute degli organi collegiali del medesimo ente dei quali fa parte comporta una riduzione del venti per cento dell'indennità di funzione da corrispondere all'amministratore nel mese successivo. »;

d) il comma 8-*bis* è abrogato.

2. All'articolo 1 della legge 23 dicembre 2005, n. 266, il comma 54 è abrogato.

Art. 2.

(Permessi a favore dei consiglieri provinciali)

All'articolo 79 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, al comma 4, le parole « nonché i presidenti dei gruppi consiliari delle province e dei comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti » sono sostituite dalle seguenti: « i presidenti dei gruppi consiliari dei comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti, nonché i consiglieri provinciali »

Art. 3.

(Disposizioni in materia di riconoscimento degli oneri previdenziali, assistenziali e assicurativi in favore dei sindaci e degli amministratori locali)

1. All'articolo 86, comma 2, del Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, le parole: «allo stesso titolo previsto dal comma 1», si interpretano nel senso che si intendono riferite esclusivamente all'oggetto del pagamento relativo agli oneri previdenziali, assistenziali e assicurativi dovuti dall'amministrazione locale alla forma pensionistica alla quale il lavoratore autonomo era iscritto o continua ad essere iscritto alla data dell'incarico.

2. All'articolo 86 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, dopo il comma 2, è inserito il seguente:

«2-bis. Per i sindaci che, al momento dell'elezione, hanno un'età inferiore ai trentacinque anni, non ricompresi nelle fattispecie lavorative di cui ai commi 1 e 2, gli anni di espletamento del mandato sono considerati come prestazione effettiva di lavoro ai fini pensionistici. Con decreto del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro del lavoro e delle politiche sociali e con il Ministro dell'economia e delle finanze, da adottare entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente disposizione, è individuata la forma pensionistica di riferimento e sono stabiliti i criteri per la determinazione delle quote forfettarie da attribuire agli stessi sindaci».

Art. 4.

(Copertura finanziaria)

1. Agli oneri derivanti dall'attuazione della presente legge, pari a 220 milioni di euro a decorrere dall'anno 2022, si provvede mediante corrispondente riduzione dello stanziamento del Fondo di riserva per le spese impreviste di cui all'articolo 28 della legge 31 dicembre 2009, n. 196.



PROPOSTE DI EMENDAMENTI

**TESTO UNIFICATO ADOTTATO DALLA COMMISSIONE PER I DISEGNI DI LEGGE
N. 2310, 2266, 2361, 2245, 2346, 2393**

Norme in materia di indennità di funzione dei sindaci metropolitani e dei sindaci

Dopo l'articolo 2, aggiungere il seguente articolo 2 bis:

Permessi amministratori locali

1. All'articolo 79, comma 4, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, sostituire le parole "per un massimo di 24 ore lavorative al mese" con le parole "per un massimo di 36 ore al mese" e le parole "elevate a 48 ore" con "elevate a 72 ore".
2. All'articolo 79, comma 4, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, dopo le parole "sindaci metropolitani" aggiungere le parole "presidenti delle unioni di comuni".

Motivazione

L'emendamento di cui al comma 1, si rende opportuno rispetto al monte ore di permessi fissato ormai oltre un ventennio fa per gli organi esecutivi dei Comuni in 24 ore, elevati a 48 ore per i Sindaci ed i vertici delle amministrazioni locali. In considerazione delle responsabilità e degli impegni notevolmente superiori rispetto al quadro normativo del DLgs 267/2000, si ritiene congruo prevedere un aumento rispettivamente di 12 e 24 ore mensili.

L'emendamento **di cui al comma 2**, intende risolvere un problema di carattere ordinamentale sorto negli ultimi anni relativamente ai Presidenti delle Unioni di Comuni che non sono esplicitamente citati nella normativa che attualmente non consente loro l'utilizzo di ulteriori 48 ore di permesso per svolgere l'incarico ricevuto. Sono citati i Presidenti delle Comunità montane ormai quasi del tutto soppresse o trasformate in Unioni di Comuni montani. Con la diffusione delle Unioni di Comuni rispetto all'anno in cui venne varato il Tuel appare evidente che tale mancanza costituisca un forte impedimento all'attività cui è chiamato l'amministratore/Presidente di Unione.

Art. 3.

(Disposizioni in materia di riconoscimento degli oneri previdenziali, assistenziali e assicurativi in favore dei sindaci e degli amministratori locali)

All'art. 3, comma 2, sostituire il primo periodo con il seguente:

2-bis. Per gli amministratori locali che rivestano le cariche di cui al comma 1 e che non siano ricompresi nelle fattispecie lavorative di cui ai commi 1 e 2, gli anni di espletamento del mandato sono considerati come prestazione effettiva di lavoro ai fini pensionistici.

Motivazione

L'estendersi dei casi di mancanza di candidature alle elezioni amministrative degli ultimi anni, oltre ad un problema di status generale, è motivata in parte anche dall'impossibilità di poter maturare i contributi previdenziali per gli anni di mandato da parte di amministratori che non rientrino strettamente nelle categorie di lavoratori dipendenti o autonomi. Il mondo del lavoro, inoltre, è in rapida evoluzione e presenta nuove professioni non sempre facilmente inquadrabili da un punto di vista previdenziale. L'emendamento è volto a colmare questa discrasia a fronte dell'impegno di lavoro – spesso ormai a tempo pieno - dei cittadini chiamati a svolgere il proprio mandato, prescindendo dall'età anagrafica degli stessi.

Aggiungere il seguente articolo:

(Abrogazione cause ostative alla candidatura a membro del Parlamento per i sindaci dei comuni con popolazione superiore a 20.000 abitanti e riordino della disciplina in materia di incompatibilità)

1. Al decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361, all'articolo 7, primo comma, le lettere *b)* e *c)* sono abrogate.

2. Al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) all'articolo 53, comma 1, primo periodo, dopo le parole: *“In caso di impedimento permanente, rimozione, decadenza”* sono inserite le seguenti: *“, anche conseguente ad incompatibilità ai sensi dell'articolo 63, comma 1, numero 7-bis),”*;

b) l'articolo 62 è abrogato;

c) all'articolo 63, comma 1, è aggiunto, in fine, il seguente numero: *“7-bis) per i comuni con popolazione superiore ai 20.000 abitanti e per le province, colui che ricopre la carica di deputato o di senatore della Repubblica.”*.

Motivazione

La norma ha la finalità di eliminare il divieto della candidatura a parlamentare per i sindaci dei comuni con popolazione superiore a 20.000 abitanti, previsto dall'art. 7, c.1, lettera *c)*, del DPR n. 361/1957. Tale norma è lesiva nei confronti degli amministratori locali in quanto mina la continuità dell'esercizio delle funzioni politico-amministrative, il perseguimento degli obiettivi di mandato e il buon andamento dell'azione amministrativa. Inoltre, l'articolo 7 sembra ledere sia il diritto fondamentale di elettorato attivo e passivo per i cittadini italiani, previsto dall'articolo 48 della Cost., sia l'articolo 114 della Cost., che sancisce il principio di equiordinazione fra i livelli di governo e fra gli organi di governo che li rappresentano, essendo causa di ineleggibilità prevista solo per i sindaci. Pertanto, si prevede l'abrogazione della norma che dichiara ineleggibili a parlamentari i sindaci dei comuni con popolazione superiore a 20.000 abitanti; si sopprime la norma che attualmente prevede che l'accettazione della candidatura comporti immediatamente la decadenza della carica elettiva ricoperta; si evita il commissariamento del comune nel caso di accettazione della candidatura alla carica di parlamentare da parte del sindaco e si consente al vice sindaco di assicurare continuità all'azione amministrativa dell'ente fino alle nuove elezioni; infine, si stabilisce l'incompatibilità tra la carica di sindaco di Comune con popolazione superiore ai 20.000 abitanti e la carica di deputato o di senatore.

Aggiungere il seguente articolo:

(Disposizioni in materia di responsabilità. Separazione indirizzo politico e gestione amministrativa)

1. Al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) all'articolo 50

1) il comma 1 è sostituito dal seguente: *“Fatto salvo quanto previsto dall'articolo 107 e nel rispetto del principio di separazione tra funzioni di indirizzo politico - amministrativo e gestione amministrativa, il sindaco e il presidente della*

provincia sono gli organi responsabili politicamente dell'amministrazione del comune e della provincia. Il sindaco e il presidente della provincia esercitano le funzioni di indirizzo politico-amministrativo loro attribuite, 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.

- 2) al comma 2 sopprimere le parole: “, e sovrintendono al funzionamento dei servizi e degli uffici e all'esecuzione degli atti”;
- 3) dopo il comma 5 aggiungere il seguente: 5 bis: “Il Sindaco non è mai responsabile dell'esercizio o del mancato esercizio del potere di cui al comma 5, salvo nei casi espressamente previsti dalla legge.

b) all'art. 54, è aggiunto il seguente comma:

4 ter: “Il Sindaco non è mai responsabile dell'esercizio o del mancato esercizio del potere di cui ai commi 4 e 5, salvo nei casi espressamente previsti dalla legge”

- c) all'articolo 107, il comma 1 è sostituito dal seguente: “1.I dirigenti sono responsabili in via esclusiva dell'attività amministrativa, della gestione e dei relativi risultati ed operano con autonomi poteri di spesa, di organizzazione delle risorse umane, strumentali e di controllo.”.

Motivazione

Il potere di ordinanze sindacali, contingibili e urgenti, come previsto dagli artt. 50 e 54 del TUEL, ha avuto, negli ultimi anni, un'evoluzione giurisprudenziale, amministrativa e penale, che ha finito per snaturarne la ratio e che richiede – urgentemente – un intervento normativo che meglio definisca i profili sostanziali della responsabilità che consegue all'esercizio o al mancato esercizio di tale potere. L'emendamento ha dunque l'obiettivo di delimitare la responsabilità del Sindaco per l'esercizio o il mancato esercizio del potere sindacale previsto dagli articoli 50 e 54 del TUEL nonché di meglio circoscrivere la distinzione tra la gestione amministrativa, di competenza esclusiva dei dirigenti, e le funzioni di indirizzo politico - amministrativo, di competenza dell'organo politico.

Aggiungere il seguente articolo:

(Disposizioni in materia superamento del limite del terzo mandato)

1. Al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, all'articolo 51, sono apportate le seguenti modificazioni:
 1. al comma 2:
 - a) la parola “*rieleggibile*” è sostituita dalla seguente “*ricandidabile*”;
 - b) dopo il primo periodo, è aggiunto, in fine, il seguente periodo: “*Il limite di cui al primo periodo non si applica ai comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti.*”;
 2. dopo il comma 3, è aggiunto, in fine, il seguente:

“*3-bis: “Per i comuni con popolazione da 5.001 a 15.000 abitanti è consentito un terzo mandato consecutivo.*”;

Motivazione

La norma, in coerenza con le recenti normative che hanno introdotto misure per il sostegno e la valorizzazione dei comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti (legge n. 158 del 2017), ha l'obiettivo di superare il vincolo del doppio mandato in tali enti, rimettendo esclusivamente ai cittadini la scelta se riconfermare o meno il sindaco uscente; in questi comuni, del resto, è a volte difficile, se non impossibile, trovare candidati per la carica di primo cittadino. La norma prevede, altresì, che per i comuni con popolazione da 5.001 a 15.000 abitanti il divieto di immediata rielezione si applichi dalla scadenza del terzo mandato.

Aggiungere il seguente articolo:

(Abrogazione della sospensione in caso di condanna non definitiva)

Al decreto legislativo 31 dicembre 2012, n. 235, l'articolo 11 è modificato come segue:

- a) i commi da 1 a 6 sono abrogati;
- b) il comma 7 è sostituito dal seguente: *7. Colui che ricopre una delle cariche indicate all'articolo 10, comma 1, decade da essa di diritto dalla data del passaggio in giudicato della sentenza di condanna per uno dei delitti indicati all'articolo 10, comma 1, lettere a), b) e c) o di condanna ad una pena non inferiore a due anni di reclusione per un delitto non colposo nonché dalla data in cui diviene definitivo il provvedimento che applica la misura di prevenzione in quanto indiziato di appartenere ad una delle associazioni di cui all'articolo 4, comma 1, lettere a) e b), del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159.*

Motivazione

L'emendamento abroga la norma che attualmente prevede, esclusivamente per gli amministratori locali, la sospensione di diritto dalla carica in caso di procedimenti penali; resta ferma la decadenza di diritto dalla carica in caso di sentenza passata in giudicato.

Aggiungere il seguente articolo:

(Disposizioni in materia di esercizio associato delle funzioni fondamentali)

1. Al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, dopo l'articolo 33, sono apportate le seguenti modificazioni:

- a) dopo l'articolo 33, è inserito il seguente:

“Articolo 33-bis (Esercizio associato delle funzioni fondamentali dei comuni)

1. Fermo restando quanto previsto dall'articolo 33, i comuni, nel quadro del contesto economico-sociale, culturale e territoriale di riferimento, possono svolgere in forma associata, mediante unione o convenzione, le funzioni fondamentali di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione, definite dall'articolo 14, comma 27, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122.

2. Al fine di garantire una economicità dell'esercizio delle gestioni associate individuate dalle regioni ai sensi dell'articolo 33 e dai comuni ai sensi dei successivi commi, i relativi criteri per la determinazione dei rispettivi ambiti territoriali sono concordati nelle sedi concertative a livello territoriale e nel Consiglio delle autonomie locali, di cui all'articolo 123 della Costituzione, secondo le competenze previste dai rispettivi statuti.

3. Per le finalità di cui al comma 1, il sindaco metropolitano e il presidente della provincia convocano, anche su proposta di almeno il venti per cento dei componenti, la conferenza metropolitana e l'assemblea dei sindaci per definire, in conformità ai criteri di cui al comma 2, il piano per l'individuazione degli ambiti territoriali ottimali e delle modalità per lo svolgimento associato delle funzioni fondamentali dei Comuni, assicurando l'effettività della gestione.

4. I piani provinciali e metropolitani sono adottati a maggioranza assoluta dei componenti dalla assemblea dei sindaci e dalla conferenza metropolitana, sentita la Regione sulla conformità ai criteri di cui al comma 2, che esprime parere entro sessanta giorni.

5. Per ogni ambito di riferimento, il piano individua:

- a) le funzioni comunali o le singole attività e servizi ad esse riconducibili, da gestire in forma associata;
- b) le forme associative e la durata minima;
- c) i tempi di realizzazione delle forme associative;
- d) i comuni strutturalmente non idonei alla gestione associata a causa dei caratteri demografici, socio-ambientali e della collocazione geografica.

6. I comuni procedono alla realizzazione delle forme associative nel rispetto del piano e secondo le modalità previste dallo stesso.

7. Il piano di cui al comma 3 è definito entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge. Restano ferme le forme associative già in essere a tale data e il piano indica, ove necessario, eventuali modifiche delle stesse.

2. Il comma 25 e i commi da 28 a 31 quater dell'articolo 14 del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla Legge 30 luglio 2010, n. 122 sono abrogati.

Motivazione

La disposizione di revisione della disciplina dell'associazionismo comunale mira a dare attuazione alla sentenza della Corte Costituzionale n. 33 del 4 marzo scorso, che ha stabilito l'incostituzionalità dell'art. 14, comma 28, del D.L. n. 78/2010, convertito con la legge n. 122/2010, in materia di svolgimento obbligatorio delle funzioni comunali in forma associata per i comuni sotto i 5.000 abitanti, «nella parte in cui non prevede la possibilità, in un contesto di Comuni obbligati e non, di dimostrare, al fine di ottenere l'esonero dall'obbligo, che a causa della particolare collocazione geografica e dei caratteri

demografici e socio ambientali, del Comune obbligato, non sono realizzabili, con le forme associative imposte, economie di scala e/o miglioramenti, in termini di efficacia ed efficienza, nell'erogazione dei beni pubblici alle popolazioni di riferimento».

In tale prospettiva, la proposta mira a adeguare la legislazione statale alla richiamata pronuncia, collocando l'intervento nel quadro del testo unico di cui al decreto legislativo n. 267/2000 e riportando in capo ai Sindaci l'iniziativa relativa all'attivazione dei percorsi di associazionismo, nell'ambito di una complessiva e puntuale valutazione del contesto economico-sociale, culturale e territoriale di riferimento.

Aggiungere il seguente articolo:

(Modifiche alla legge 7 aprile 2014, n. 56)

1. Alla legge 7 aprile 2014, n. 56, all'articolo 1, sono apportate le seguenti modifiche:

a) il comma 7 è sostituito dal seguente:

“7. Sono organi della città metropolitana:

a) il sindaco metropolitano;

b) la giunta metropolitana;

c) il consiglio metropolitano;

d) la conferenza metropolitana.”

b) al comma 8, il terzo, il quarto periodo e il quinto periodo sono sostituiti dai seguenti:

“Su proposta del sindaco metropolitano, il consiglio approva i bilanci dell'ente. La conferenza metropolitana ha poteri deliberativi, propositivi e consultivi, secondo quanto disposto dallo statuto, nonché i poteri di cui al comma 9. Il voto dei sindaci in conferenza può essere espresso anche per delega o a distanza attraverso appositi strumenti telematici. La mancata espressione del voto del sindaco equivale a voto favorevole ai fini della deliberazione.”;

c) dopo il comma 8, è inserito il seguente:

“8-bis. La giunta metropolitana collabora con il sindaco metropolitano nel governo dell'ente, opera attraverso deliberazioni collegiali e compie tutti gli atti rientranti nelle funzioni degli organi di governo, che non siano riservati dalla legge al consiglio o alla conferenza. La giunta metropolitana è composta dal sindaco metropolitano, che le presiede, e da un numero di assessori, stabilito dallo statuto, non superiore a quattro per le Città metropolitane con una popolazione superiore ad un milione di abitanti e non superiore a tre per le Città metropolitane con popolazione inferiore ad un milione di abitanti. Gli assessori sono nominati dal sindaco metropolitano, anche al di fuori dei componenti del consiglio e della conferenza, nel rispetto del principio di pari opportunità tra donne e uomini, garantendo la presenza di entrambi i sessi. Il sindaco metropolitano nomina, tra i componenti della giunta, un vicesindaco, stabilendo le eventuali funzioni a lui delegate. Il vicesindaco esercita le funzioni del sindaco metropolitano in ogni caso in cui questi ne sia impedito. Qualora il sindaco metropolitano cessi dalla carica per cessazione dalla titolarità dell'incarico di sindaco del proprio comune, il vicesindaco rimane in carica fino all'insediamento del nuovo sindaco metropolitano.”;

d) al comma 24, dopo il primo periodo, è inserito il seguente: *“Ai componenti esterni della giunta metropolitana è attribuita una indennità di funzione, in misura non superiore al 30 per cento di quella prevista per il sindaco metropolitano.”;*

Motivazione

L'emendamento ha lo scopo di superare la "solitudine" del Sindaco metropolitano attraverso la previsione della Giunta metropolitana, la cui composizione è demandata allo statuto, nei limiti definiti dalla legge. Come è emerso negli anni di applicazione della legge 56/2014, l'assenza di una dimensione collegiale nel governo dell'ente metropolitano ha reso estremamente complesso per il Sindaco l'esercizio delle delicate e gravose funzioni di sovrintendenza complessiva al funzionamento dei servizi e degli uffici e all'esecuzione degli atti. Coerentemente con la previsione della Giunta, l'emendamento rivede i compiti del consiglio metropolitano.