



Modifiche alla disciplina degli enti locali e status degli amministratori locali

5 aprile 2022

Il 6 luglio 2020 si è insediato il gruppo di studio per la modifica dell'ordinamento degli enti locali nominato dal Ministro dell'Interno per la elaborazione di uno specifico disegno di legge delega in materia.

Nel corso della legislatura sono state apportate alcune modifiche alla disciplina degli enti locali. In particolare, la legge di bilancio 2022 ha previsto l'incremento dell'indennità di funzione dei sindaci metropolitani e dei sindaci dei comuni delle regioni a statuto ordinario. Esse sono parametrare al trattamento economico complessivo dei presidenti delle regioni. Sempre con la legge di bilancio 2022 è stato istituito nello stato di previsione del Ministero dell'interno un Fondo con una dotazione finanziaria pari a 5 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2022 al 2024, per l'adozione di iniziative degli enti locali per la promozione della legalità, nonché di misure di ristoro del patrimonio dell'ente o in favore degli amministratori locali vittime di atti intimidatori. Approvata anche una proposta di legge di iniziativa parlamentare che modifica il testo unico degli enti locali in materia di terzo mandato dei sindaci (il divieto di terzo mandato scatta per i comuni al di sopra di 5.000 abitanti e non più fino a 3.000) e di controllo di gestione dei piccoli comuni. Si interviene, inoltre, in materia di inconfiribilità di incarichi negli enti privati in controllo pubblico.

Sono inoltre in corso di esame parlamentare alcune proposte di legge in materia di:

- computo dei votanti per la validità delle elezioni comunali e numero delle sottoscrizioni per la presentazione dei candidati;
- circoscrizioni di decentramento comunale;
- scioglimento dei consigli degli enti locali per infiltrazioni mafiose.

La revisione della disciplina degli enti locali

La [Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza 2021](#) include tra i disegni di legge collegati alla decisione di bilancio anche un ddl di revisione del Testo unico dell'ordinamento degli enti locali. La risoluzione di maggioranza approvata dalla Camera il 10 ottobre 2019 in occasione dell'esame della Nota di aggiornamento del DEF presentata nell'ottobre 2019 impegnava il Governo ad inserire tra i provvedimenti collegati alla decisione di bilancio un disegno di legge di revisione del Testo unico. La necessità di riformare il testo unico degli enti locali del resto era già presente nella NADEF 2019, che prevedeva "un'Agenda Urbana per lo sviluppo sostenibile delle città, delle Città Metropolitane, di Roma capitale, attuando la legge per la valorizzazione dei piccoli Comuni e sopprimendo gli enti inutili" ([NADEF 2019](#), pag. 103).

Il 6 luglio 2020 si è insediato il [gruppo di studio](#) per la modifica dell'ordinamento degli enti locali nominato dal Ministro dell'Interno, Luciana Lamorgese, anche in vista della elaborazione di uno specifico disegno di legge delega in materia.

Il gruppo di lavoro, che avrebbe dovuto presentare una proposta entro il 31 dicembre 2020, è coordinato dal presidente emerito del Consiglio di Stato Alessandro Pajno e si compone di 18 membri, tra rappresentanti dell'amministrazione dell'Interno ed esperti.

In precedenza, il decreto legge "proroga termini" n. 91/2018 (art. 1, comma 2-ter) aveva disposto l'istituzione di un tavolo tecnico-politico, presso la Conferenza Stato-città ed autonomie locali, per la redazione di linee guida finalizzate all'avvio di un percorso di revisione organica della disciplina in materia di

[ordinamento delle province e delle città metropolitane](#), al superamento dell'obbligo di gestione associata delle funzioni e alla semplificazione degli oneri amministrativi e contabili a carico dei comuni, soprattutto di piccole dimensioni.

Per un quadro generale della normativa vigente in materia di ordinamento e funzioni degli enti locali si veda il dossier [Enti locali: ordinamento e funzioni](#).

Indennità degli amministratori locali

La legge di bilancio 2022 ha previsto che l'indennità di funzione dei **sindaci metropolitani** e dei **sindaci dei comuni** delle regioni a statuto ordinario sia parametrata al trattamento economico complessivo dei **presidenti delle regioni**. L'incremento è adottato in misura graduale per il 2022 e 2023 e in misura permanente a decorrere dal 2024. Anche le indennità di funzione dei vicesindaci, assessori e presidenti dei consigli comunali sono adeguate alle indennità di funzione dei corrispondenti sindaci con l'applicazione delle percentuali vigenti (L. 234(2021, articolo 1, commi 583-587).

Il **comma 583** dispone che - a decorrere dal 2024 - l'indennità di funzione dei **sindaci metropolitani** e dei **sindaci dei comuni** ubicati nelle regioni a statuto ordinario è parametrata al trattamento economico complessivo dei **presidenti delle regioni** secondo le percentuali determinate dal medesimo comma 1. Tale trattamento è attualmente pari a **13.800 euro lordi mensili**, secondo quanto definito dalla Conferenza Stato - regioni con le delibere del [30 ottobre 2012](#) e [6 dicembre 2012, n. 235](#), ai sensi dell'articolo 2, comma 1, lettera b) del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174.

Il decreto legge 10 ottobre 2012, n. 174 ha introdotto diverse disposizioni volte alla riduzione dei costi della politica prevedendo, tra l'altro, che la definizione dell'importo dell'indennità di funzione e dell'indennità di carica, nonché delle spese di esercizio del mandato, dei consiglieri e degli assessori regionali, spettanti in virtù del loro mandato, debba essere determinata in modo tale che non ecceda complessivamente l'importo riconosciuto dalla **Regione più virtuosa, individuata dalla Conferenza permanente** per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano entro il 10 dicembre 2012 (comma 1 lett. b).

Le **percentuali delle indennità massime** sono stabilite dalla disposizione in commento come segue, in rapporto al trattamento economico complessivo dei presidenti delle regioni:

- **100 per cento** (pari a 13.800 euro) per i sindaci metropolitani;

Si ricorda che ai sensi dell'art. 14, commi 19 e seguenti, della legge 57/2014 il sindaco metropolitano è di diritto il sindaco del comune capoluogo. In alternativa, la medesima legge prevede che lo statuto della città metropolitana possa prevedere l'elezione diretta del sindaco e del consiglio metropolitano con il sistema elettorale determinato con legge statale. È inoltre necessario, affinché si possa far luogo a elezione del sindaco e del consiglio metropolitano a suffragio universale, procedere ad articolare il territorio del comune capoluogo in più comuni.

- **80 per cento** (pari a 11.040 euro) per i sindaci dei comuni capoluogo di regione e per i sindaci dei comuni capoluogo di provincia con popolazione superiore a 100.000 abitanti;
- **70 per cento** (pari a 9.660 euro) per i sindaci dei comuni capoluogo di provincia con popolazione fino a 100.000 abitanti;
- **45 per cento** (pari a 6.210 euro) per i sindaci dei comuni con popolazione superiore a 50.000 abitanti;
- **35 per cento** (pari a 4.830 euro) per i sindaci comuni con popolazione da 30.001 a 50.000 abitanti;
- **30 per cento** (pari a 4.140 euro) per i sindaci dei comuni con popolazione da 10.001 a 30.000 abitanti;
- **29 per cento** (pari a 4.002 euro) per i sindaci dei comuni con popolazione da 5.001 a 10.000 abitanti;
- **22 per cento** (pari a 3.036 euro) per i sindaci dei comuni con popolazione da 3.001 a 5.000 abitanti;
- **16 per cento** (pari a 2.208 euro) per i sindaci dei comuni con popolazione fino a 3.000 abitanti.

La popolazione presa in considerazione è quella risultante dall'ultimo censimento ufficiale.

Il **comma 584** prevede inoltre che l'incremento dell'indennità di funzione dei sindaci sia adottato in **misura graduale** per il 2022 e 2023.

Per la prima applicazione si dispone che la predetta indennità di funzione sia adeguata **al 45 per cento** nell'anno 2022 e al **68 per cento** nell'anno 2023 "delle misure indicate alle lettere precedenti" (tali lettere recano percentuali che si applicano al valore di riferimento del trattamento dei presidenti di regione).

La Relazione illustrativa al disegno di legge specifica in proposito che l'adeguamento in sede di prima applicazione avvenga al 45% e al 68% "**delle suddette percentuali**" rispettivamente negli anni 2022 e 2023.

Per evitare incertezze in sede applicativa *si valuti l'opportunità di specificare nel testo il valore di riferimento a cui si applica l'adeguamento in via transitoria al 45 per cento e al 68 per cento.*

Al contempo la disposizione relativa alla fase di **prima applicazione** prevede che, a decorrere dall'anno 2022, l'indennità possa essere corrisposta nelle **integrali misure** di cui sopra, nel "rispetto pluriennale dell'equilibrio di bilancio".

Il **comma 585** prevede che anche le indennità di funzione dei **vicesindaci, assessori e presidenti dei consigli comunali** siano adeguate alle indennità di funzione dei corrispondenti sindaci come incrementate per effetto di quanto sopra, con l'applicazione delle percentuali vigenti previste dal decreto del Ministro dell'interno del 4 aprile 2000, n. 119 (su cui si veda *infra*).

L'ammontare dell'indennità del vicesindaco, degli assessori e del presidente del consiglio comunale è attualmente proporzionale a quella dei sindaci, in una misura che varia in rapporto alla classe demografica dell'ente locale: dal 15 al 75 % per il vicesindaco, dal 10 al 65%, per il presidente del consiglio comunale dal 5 al 10% per i comuni fino a 15.00 abitanti, per quelli con popolazione superiore è corrisposta un'indennità mensile di funzione pari a quella degli assessori di comuni della stessa classe demografica.

Il **comma 586** provvede, a titolo di **concorso**, alla copertura del maggior onere sostenuto dai comuni per la corresponsione dell'incremento delle indennità di funzione valutato in **100 milioni di euro per l'anno 2022, 150 milioni di euro per l'anno 2023, e 220 milioni di euro a decorrere dall'anno 2024**. A fronte di tali spese si provvede all'incremento del fondo istituito per coprire l'incremento dell'indennità dei sindaci dei piccoli comuni prevista dall'articolo 57-*quater*, comma 2, del decreto legge 26 ottobre 2019, n. 124.

Tale disposizione ha disposto che la misura dell'indennità di funzione spettante ai sindaci dei comuni con popolazione fino a 3.000 abitanti è incrementata fino all'85 per cento della misura dell'indennità spettante ai sindaci dei comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti.

A titolo di concorso alla copertura del maggior onere sostenuto dai comuni per la corresponsione dell'incremento dell'indennità previsto da tale disposizione, è **istituito, nello stato di previsione del Ministero dell'interno, un apposito fondo** con una dotazione di 10 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2020. Il fondo è ripartito tra i comuni interessati con decreto del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, previa intesa in sede di Conferenza Stato-città ed autonomie locali.

La **ripartizione del fondo** tra i comuni interessati è demandata ad un **decreto del Ministro dell'interno**, da adottare di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, **d'intesa con la Conferenza Stato-città ed** autonomie locali.

Il comune beneficiario è tenuto a riversare ad apposito capitolo di entrata del bilancio dello Stato l'importo del contributo non utilizzato nell'esercizio finanziario (**comma 587**).

Si ricorda infine che presso la Commissione Affari costituzionali del Senato sono in corso di esame alcune proposte di legge in materia di indennità di funzione dei sindaci metropolitani e dei sindaci. La Commissione, in sede redigente nella seduta del 13 ottobre 2021, ha adottato un testo base, unificando diversi disegni di legge d'iniziativa parlamentare (A.S. nn. 2310, 2245, 2266, 2346, 2361, 2393).

Il trattamento economico degli amministratori locali è costituito dall'indennità di funzione e dai gettoni di presenza (**articolo 82 TUEL**).

L'articolo 82 del TUEL introduce alcuni parametri relativi al trattamento economico degli amministratori locali, demandando ad un decreto del Ministero dell'interno la determinazione monetaria del trattamento. La

disposizione è stata attuata con il **D.M. 4 aprile 2000, n. 119**. L'ammontare base delle indennità dei sindaci e dei gettoni di presenza dei consiglieri comunali è indicato nella Tabella A del citato D.M. 119 del 2000. A tali importi è stata operata una decurtazione del 10% con la L. 266/2005

Successivamente, l'art. 57-quater del D.L. 124/2019 ha introdotto il comma 8-bis al menzionato art. 82, disponendo che la misura dell'indennità di funzione spettante ai sindaci dei comuni con popolazione fino a 3.000 abitanti, è incrementata fino all'85 per cento della misura dell'indennità spettante ai sindaci dei comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti. Per l'entità dell'incremento si veda l'allegato A al D.M. 23 luglio 2020.

Indennità mensile del sindaco (Tab. A D.M. 119/2000; art. 1, co. 54, L. 266/2005; art. 57-quater, D.L. 124/2019)

Abitanti del comune	Importo DM 119/2000	Importo ridotto 10%	Importo incrementato D.L. 124/2019
Fino a 1.000	1.291,14	1.162,03	1.659,38
da 1.001 a 3.000	1.446,08	1.301,47	1.659,38
da 3.001 a 5.000	2.169,12	1.952,21	
da 5.001 a 10.000	2.788,87	2.509,98	
da 10.001 a 30.000	3.098,74	2.788,87	
da 30.001 a 50.000	3.460,26	3.114,23	
da 50.001 a 100.000 e <i>cap. di provincia</i> fino a 50.000	4.131,66	3.718,49	
da 100.001 a 250.000 e <i>cap. di provincia</i> da 50.001 a 100.000	5.009,63	4.508,67	
da 250.001 a 500.000 e <i>cap. di provincia</i> da 100.001 a 250.000	5.784,32	5.205,89	
<i>Oltre 500.000, compresi i cap. di regione e comuni di cui all'art. 22 del TUEL con oltre 250.000</i>	7.798,50	7.018,65	

Come ricordato, l'ammontare dell'indennità del vicesindaco, degli assessori e del presidente del consiglio comunale è proporzionale a quella dei sindaci, in una misura che varia in rapporto alla classe demografica dell'ente locale: dal 15 al 75 % per il vicesindaco, dal 10 al 65%, per il presidente del consiglio comunale dal 5 al 10% per i comuni fino a 15.000 abitanti, per quelli con popolazione superiore è corrisposta un'indennità mensile di funzione pari a quella degli assessori di comuni della stessa classe demografica.

Successivamente, è intervenuto il D.L. 78/2010 che, oltre a sopprimere la parametrizzazione dell'indennità dei sindaci al trattamento economico fondamentale del segretario generale (art. 5, co. 6, lett. b), ha ridotto l'indennità di funzione di sindaci, assessori ed altri amministratori locali, per un periodo non inferiore a tre anni, di una percentuale pari a: 3% per i comuni con popolazione fino a 15.000 abitanti; 7% per i comuni con popolazione tra 15.001 e 250.000 abitanti; 10% per i restanti comuni (art. 5, co. 7). Nell'operare la riduzione dell'indennità, il D.L. 78/2010 ha rinviato ad un nuovo decreto ministeriale che non risulta ancora approvato e "deve pertanto ritenersi ancora vigente il precedente meccanismo di determinazione dei compensi" (Corte dei conti, Sezione riunite, deliberazione 24 novembre 2012, n. 1; si veda da ultimo Corte dei conti, Sez. di controllo regione Sardegna, parere 23 settembre 2019, n. 58). Per gli importi dell'indennità è dunque necessario fare riferimento a quelli indicati nella tabella A del D.M. del 2000, diminuiti del 10% ad opera della L. 23 dicembre 2005 n. 266 (art. 1, comma 54).

A sua volta l'articolo 1, commi 135-136, della L. 56/2014 (c.d. legge Delrio) ha modificato il numero massimo di consiglieri e degli assessori nei comuni fino a 10.000 abitanti con invarianza della spesa.

In particolare (comma 135), nei comuni fino a 3.000 abitanti, il numero dei consiglieri comunali, oltre al sindaco, è elevato da 6 a 10 e il numero massimo degli assessori è stabilito in 2 (come previsto per i comuni da 1.000 a 3.000 abitanti, mentre sotto i 1.000 non era previsto alcun assessore). Nei comuni da 3.000 a 10.000 abitanti, il numero dei consiglieri comunali, oltre al sindaco, è elevato a 12 (in precedenza era di 7 per i comuni da 3.000 a 5.000 abitanti e di 10 per i comuni da 5.000 a 10.000 abitanti) e il numero massimo degli assessori è stabilito in 4 (come previsto per i comuni da 5.000 a 10.000 abitanti, mentre tra i 3.000 e 5.000 abitanti era stabilito in 3). Al fine di assicurare l'invarianza di spesa connessa all'aumento di cui sopra,

i comuni interessati provvedono, prima di applicarla a rideterminare gli oneri connessi allo *status* degli amministratori locali (indennità, rimborsi spese ecc.), previa specifica attestazione del collegio dei revisori dei conti (comma 136).

L'art. 61, comma 10, del D.L. 112/2008 ha previsto che, a decorrere dal 1° gennaio 2009, le indennità di funzione ed i gettoni di presenza indicati nell'articolo 82 del TUEL, venissero rideterminati con una riduzione del 30 per cento rispetto all'ammontare risultante alla data del 30 giugno 2008 per gli enti indicati nel medesimo articolo 82 che nell'anno precedente non avessero rispettato il patto di stabilità. Inoltre, il D.L. 112 ha eliminato la facoltà per gli organi degli enti locali di incrementare, con delibera del consiglio o della giunta, le indennità di funzione (art. 76, comma 3).

Si ricorda inoltre che, ai sensi dell'art. 82 TUEL:

- l'indennità di funzione è dimezzata per i lavoratori dipendenti che non hanno richiesto l'aspettativa non retribuita (comma 1);
- le indennità di funzione non sono tra loro cumulabili. L'interessato opta per la percezione di una delle due indennità ovvero per la percezione del 50% di ciascuna (comma 5);
- agli amministratori che percepiscono l'indennità di funzione non è dovuto alcun gettone per la partecipazione a sedute degli organi collegiali del medesimo ente, né di commissioni che di quell'organo costituiscono articolazioni interne ed esterne (comma 7);
- ai soli fini dell'applicazione delle norme relative al divieto di cumulo tra pensione e redditi, le indennità di funzione ed i gettoni di presenza non sono assimilabili a redditi da lavoro di qualsiasi natura (comma 3).

Francia

L'indennità spettante al sindaco, agli assessori e ai consiglieri comunali è determinata dal consiglio comunale entro i limiti massimi previsti dalla legge ([Code général des collectivités territoriales](#), art. L. 2123). Gli importi delle indennità massime sono calcolate in percentuale di un indice denominato "indice della funzione pubblica 1027" corrispondente dal 1° gennaio 2019 a 3.889,40 euro.

Nella tabella che segue è riportato l'importo massimo lordo mensile delle indennità di funzione dei sindaci (maires) e degli assessori (adjoints) applicate dal 29 dicembre 2019.

I consiglieri comunali nei comuni con almeno 100.000 abitanti ricevono una indennità di funzione pari al massimo al 6% dell'indice della funzione pubblica (233,36 euro). Nei comuni con meno di 100.000 abitanti il consiglio comunale può deliberare l'attribuzione di una indennità per consiglieri comunali sempre nel limite del 6%.

In alcuni comuni (capoluogo di dipartimento, di arrondissement, di cantone, ecc.) il Consiglio comunale può stabilire, entro limiti prestabiliti, una maggiorazione delle indennità di funzione.

Fonti: [Statut de l'élu\(e\) local\(e\)](#), luglio 2021

Germania

In Germania lo status degli amministratori locali è disciplinato a livello di Land, per cui la disciplina relativa è molto diversificata. Norme dettagliate si trovano nei Codici comunali dei 16 Länder tedeschi e ulteriori precisazioni possono essere apportate dagli statuti comunali.

In linea generale, la maggior parte dei sindaci svolgono il mandato come volontari e solo una parte sono impegnati a tempo pieno e ricevono una indennità.

I sindaci volontari ricevono un rimborso spese.

A titolo di esempio si riportano nella tabella che segue, le indennità dei sindaci nel Land Nord Reno – Westfalia (importo lordo mensile).

Fonte: [oeffentlicher-dienst-news.de/gehalt-buergermeister-beamtenbesoldung](#), gennaio 2021

Norme speciali si applicano ai sindaci delle città-Stato di Berlino, Amburgo e Brema, in quanto sono allo stesso tempo leader del Lander e sindaci della città.

La retribuzione ufficiale del sindaco di Berlino è attualmente di 206.760 euro all'anno, di quello di Amburgo 200.000 euro.

Fonti:

<https://oeffentlicher-dienst-news.de/gehalt-buergermeister-beamtenbesoldung/>

<https://kommunal.de/Buergermeister-Verdienst>

Spagna

Il trattamento economico degli amministratori locali in Spagna è disciplinato dalla [Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local](#) (artt. 75 e 75-bis).

Il sistema di retribuzione degli amministratori comunali è composto dalle voci seguenti:

- retribuzione per l'esercizio delle funzioni esercitate a tempo pieno (*dedicacion exclusiva*) o parziale (*dedicacion parcial*),
- gettoni di presenza (*asistencia*) per la partecipazione effettiva alle sedute degli organi collegiali;
- indennità (*indemnizaciones*) per le spese sostenute nell'esercizio delle funzioni.

Gli amministratori locali che non operano né in regime di *dedicacion exclusiva* né di *dedicacion parcial* percepiscono delle *asistencias* nella quantità determinata dal Consiglio. Il bilancio dello Stato determina, annualmente, il limite massimo complessivo che i membri degli Enti Locali possono percepire per tutte le voci di retribuzione e assistenza, secondo una tabella di parametrizzazione che prende a riferimento la retribuzione del *Secretario de Estado* (dirigente apicale dei ministeri).

L'ammontare delle retribuzioni percepite nel 2020 da tutti gli amministratori locali sono pubblicate dal [Ministero della funzione pubblica](#).

Amministratori locali vittime di atti intimidatori

La legge di bilancio 2022 ha istituito nello stato di previsione del Ministero dell'interno un Fondo con una dotazione finanziaria pari a **5 milioni** di euro per ciascuno degli anni dal 2022 al 2024, per l'adozione di iniziative degli enti locali per la promozione della legalità, nonché di misure di ristoro del patrimonio dell'ente o in favore degli amministratori locali vittime di atti intimidatori (L. 234/2021, art. 1, comma 589).

Le risorse così stanziate sono destinate a consentire agli enti locali l'adozione di:

- iniziative per la promozione della legalità;
- misure di ristoro del patrimonio dell'ente o in favore degli amministratori locali che hanno subito episodi di intimidazione connessi all'esercizio delle funzioni istituzionali esercitate.

La disposizione rinvia i **criteri e le modalità di ripartizione del Fondo** ad un **decreto** del Ministro dell'interno, da adottare entro **sessanta giorni** dalla data di entrata in vigore della legge con il concerto del Ministro dell'istruzione e del Ministro dell'economia e delle finanze, sentita la Conferenza Stato-città ed autonomie locali.

Le intimidazioni nei confronti degli amministratori degli enti locali

Il Parlamento ha approvato la [legge n. 105 del 2017](#), volta a **rafforzare gli strumenti penali** contro le **intimidazioni ai danni degli amministratori locali**, in ragione del loro mandato. Tali atti assumono spesso connotati tipici delle intimidazioni di stampo mafioso sia nelle modalità che nelle finalità, in quanto volti a condizionare l'operato dell'amministrazione.

Pur manifestandosi con diverse modalità (aggressioni, minacce via email, via telefono o sui *social network*, danneggiamenti, fino al recapito o ritrovamento di proiettili o carcasse di animali), tale illecito ha in comune la qualità soggettiva della vittima, nel suo ruolo di amministratore locale. Si tratta sostanzialmente di atti che,

volti a intimidire l'amministratore prevalentemente in relazione all'integrità della sua persona e dei suoi beni, minacciano, nel contempo, il buon andamento della pubblica amministrazione.

Nella prassi, dall'assenza di un reato *ad hoc* è derivato che le intimidazioni venissero perseguite in relazione a reati posti a tutela di beni individuali (es. lesioni personali, ingiuria, violenza privata, minaccia o danneggiamento), senza considerare adeguatamente la natura plurioffensiva di tali condotte. Per ovviare alla citata lacuna, la legge n. 105 del 2017 anzitutto modifica l'art. 338 del codice penale, rubricato "**Violenza o minaccia ad un corpo politico, amministrativo o giudiziario**", illecito finalizzato ad impedire, anche parzialmente o temporaneamente, l'attività dell'organo rappresentativo collegiale. Il reato - punito con la reclusione da 1 a 7 anni - viene ora riferito anche ai singoli componenti del corpo politico, amministrativo o giudiziario tutelando, quindi, i medesimi singoli componenti in quanto tali, anche quando operano al di fuori dell'organismo collegiale.

Per il reato di atti intimidatori nei confronti di amministratori locali è consentita la **procedibilità d'ufficio**, mentre i confermati limiti edittali consentono sia il ricorso alla custodia cautelare in carcere che alle intercettazioni. L'intervento rende, inoltre, applicabili agli illeciti di cui all'art. 338 le circostanze aggravanti previste dal successivo articolo 339 c.p., cioè un aumento di pena (fino a un terzo ex art. 64 c.p.) qualora la violenza o la minaccia sia commessa con armi, da persona travisata, da più persone riunite, con scritto anonimo, in modo simbolico o avvalendosi della forza intimidatrice derivante da associazioni segrete, esistenti o supposte.

La nuova formulazione dell'art. 338 c.p. precisa la punibilità con la stessa pena anche di colui intimidisce l'amministratore locale per ottenere, ostacolare o impedire il rilascio o l'adozione di un qualsiasi provvedimento, anche legislativo, ovvero a causa dell'avvenuto rilascio o adozione dello stesso. Il riferimento anche all'emissione di provvedimenti legislativi appare volto alla tutela dei consiglieri regionali e dei parlamentari nazionali dagli atti intimidatori.

Il provvedimento, inoltre:

- inserisce i citati atti intimidatori tra le fattispecie per le quali è previsto l'arresto obbligatorio in flagranza di reato (in precedenza l'arresto in flagranza era facoltativo);

- aggiunge un art. 339-bis al codice penale che prevede una circostanza aggravante ad effetto speciale di specifici delitti in danno di componenti di un corpo politico, amministrativo o giudiziario (lesioni, violenza privata, minaccia e danneggiamento) quando tali delitti costituiscano atti intimidatori ritorsivi commessi a causa del compimento di un atto compiuto nell'adempimento del mandato, delle funzioni o del servizio. L'aggravante comporta un aumento di pena da un terzo alla metà delle sanzioni previste per i delitti elencati.

Viene, tuttavia, precisata l'inapplicabilità dell'aggravante quando sia stato lo stesso amministratore ad avere dato causa al reato eccedendo con atti arbitrari i limiti delle sue attribuzioni.

Allo scopo di sanzionare anche gli atti intimidatori di cui siano destinatari i **candidati** alle elezioni comunali, una modifica dell'art. 90 del TU sulle elezioni amministrative comunali estende le sanzioni ivi previste - reclusione da 2 a 5 anni e multa da 309 a 2.065 euro - anche a tutti coloro che, con minacce o con atti di violenza, ostacolano la libera partecipazione di altri a tali competizioni elettorali; identiche sanzioni sono applicabili anche se destinatari delle intimidazioni siano candidati alle elezioni regionali.

La legge del 2017 (articolo 6) ha altresì affidato a un decreto del Ministro dell'Interno la ridefinizione della composizione e delle modalità di funzionamento dell'**Osservatorio sul fenomeno degli atti intimidatori** nei confronti degli amministratori locali, già istituito con il [DM Interno 2 luglio 2015](#).

L'**Osservatorio** è stato riorganizzato ai sensi del **D.M. 17 gennaio 2018, n. 35** in attuazione dell'art. 6 della Legge 105 del 2017, per favorire e potenziare lo scambio di informazioni e il raccordo tra Stato e gli enti locali, allo scopo di individuare strumenti di contrasto e indicare strategie di prevenzione.

È composto da rappresentanti di ministero dell'Interno, ministero della Giustizia, ministero della Pubblica Istruzione, Università e Ricerca, Associazione nazionale comuni italiani (Anci) e Unione province d'Italia (Upi), con la possibilità di estendere la partecipazione ad altre amministrazioni interessate, in relazione agli argomenti trattati.

Oltre alla tenuta di un'apposita banca dati sul fenomeno intimidatorio, all'Osservatorio è affidata la promozione di studi per la formulazione di proposte legislative e di iniziative di supporto di amministratori locali vittime di intimidazioni nonché di iniziative di promozione della legalità, con particolare riferimento alle giovani generazioni.

Il regolamento prevede che lo svolgimento di tali attività avvenga mediante utilizzo delle risorse umane, strumentali e finanziarie già previste a legislazione vigente.

L'Osservatorio si avvale di un **organismo tecnico di supporto**, che opera presso il Dipartimento della Pubblica Sicurezza. Tale organismo ha diramato **linee guida e suggerimenti** al fine di dare un input concreto nella prevenzione e nel contrasto, anche con la realizzazione di due *Vademecum*, uno per le

Prefetture e Forze di polizia e uno per gli amministratori locali.

Con la collaborazione delle Forze di polizia e delle Direzioni competenti del Dipartimento della Pubblica sicurezza, sono state promosse **attività di formazione** presso gli istituti di istruzione delle Forze dell'ordine, incrementando la sensibilizzazione e la trattazione dell'argomento de quo nei programmi di studio e di aggiornamento. In particolare è stato avviato un consolidato sistema di interscambio informativo che, partendo dall'organizzazione territoriale, consente di raccogliere ed analizzare notizie relative a situazioni personali di rischio tali da essere esaminate in sede di Prefettura, sia per una eventuale assegnazione di misure di protezione e/o vigilanza che per una più mirata azione preventiva.

In conformità alle linee guida impartite dal Ministro dell'Interno, la partecipazione alle riunioni del tavolo tecnico sono state estese a quelle prefetture insistenti in territori particolarmente colpiti dal fenomeno delle intimidazioni.

L'Osservatorio rende rapporti periodici sugli atti intimidatori. Al momento di pubblicazione della presente scheda, è disponibile, per il 2021, un rapporto aggiornato al 30 settembre.

Tale [report di monitoraggio](#) riferisce - riguardo ad un fenomeno "tanto diffuso quanto poco evidente" che "si manifesta sul territorio in maniera indistinta da nord a sud, dalle metropoli ai piccoli paesi di provincia" - per i primi nove mesi del 2021 di 541 episodi denunciati (dei quali 79 in Lombardia; 60 in Campania; 54 e 53 rispettivamente in Puglia e in Sicilia; 51 in Calabria; 33 in Piemonte; 27 in Emilia-Romagna; 26 sia in Veneto sia in Toscana sia nel Lazio; ecc.).

Questi atti sono ripartibili in: 271 di matrice ignota (circa il 50 per cento dunque); 88 di natura privata (16,3%); 72 per tensione politica (13,3%); 70 per tensione sociale (12,9%); 36 di criminalità comune (6,7%); 4 di criminalità organizzata (0,7%).

Ad esserne maggiormente colpiti sono i sindaci, anche metropolitani (278 casi, il 51,4%), i componenti della giunta comunale (102 casi, 18,9%), i consiglieri comunali (89 casi, 16,5%).

Quanto alle modalità di esecuzione, sono: vari danneggiamenti di beni privati o pubblici in 124 casi (23%); pubblicazione di contenuti ingiuriosi o minacciosi sui *social network/web* in 107 casi (20%) di cui 71 mediante *facebook*; invio di missive presso abitazioni o uffici in 103 casi (19%); aggressioni verbali in 59 casi (11%); scritte sui muri e imbrattamenti in 55 casi (10%); utilizzo di materiali o liquidi incendiari in 23 casi (4%).

Per i primi nove mesi del 2021, l'analisi dei dati raccolti a livello nazionale rivela un aumento del 16,9% rispetto allo stesso periodo dell'anno 2020, registrando 541 episodi di intimidazione, si è ricordato, rispetto ai 463 casi avuti nell'analogo periodo 2020.

La proposta di legge A.C. 1356

Il 5 aprile 2022 è stata approvata definitivamente la proposta di legge [A.C. 1356](#) recante modifiche al testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, e altre disposizioni in materia di *status* e funzioni degli amministratori locali, di semplificazione dell'attività amministrativa e di finanza locale.

Il testo approvato reca le seguenti disposizioni:

- articolo 1 che dispone l'inconferibilità degli **incarichi amministrativi di vertice** negli **enti di diritto privato in controllo pubblico** in caso di **condanna** per reati contro la pubblica amministrazione; attualmente l'inconferibilità è prevista per gli incarichi dirigenziali e di amministratore in tali enti;
- articolo 2 che introduce una semplificazione contabile **per i comuni con meno di 5.000 abitanti**, per i quali viene **eliminato l'obbligo di effettuare il controllo di gestione** previsto dal comma 1 dell'articolo 196 del TUEL.
- articolo 3 che eleva da due a **tre il limite dei mandati consecutivi** per i sindaci dei **comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti** (come attualmente consentito ai comuni fino a 3.000 abitanti). Per i sindaci dei comuni con 5.000 o più abitanti rimane il limite di due mandati consecutivi. Inoltre, viene definito il divieto di terzo mandato (o di quarto mandato per in comuni sotto soglia) una **causa di incandidabilità** e non di ineleggibilità.

Per quanto riguarda l'iter parlamentare, le Commissioni riunite I Affari costituzionali e V Bilancio della Camera avevano avviato il 17 ottobre 2019 l'esame in sede referente della proposta di legge A.C. 1356 on. Pella, cui sono state successivamente abbinata le proposte di legge A.C. 2071 on. Silvestroni e A.C. 2240 on. Ciaburro. Rispetto alla fase iniziale di esame del provvedimento, composto di 36 articoli, sono

successivamente intervenute una serie di modifiche normative che hanno riguardato diverse disposizioni recate dal progetto di legge.

Nella seduta del 2 novembre 2021 – tenuto conto del lavoro svolto in seno al Comitato ristretto - sono stati approvati una serie di emendamenti da parte delle Commissioni riunite I e V, risultando al termine il testo composto da **tre articoli**.

Atti Camera

[PELLA ed altri: "Modifiche al testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, e altre disposizioni in materia di status e funzioni de...](http://documenti.camera.it/apps/commonServices/getDocumento.ashx?sezione=lavori&idLegislatura=18&tipoDoc=pdl&idDocumento=1356)

<http://documenti.camera.it/apps/commonServices/getDocumento.ashx?sezione=lavori&idLegislatura=18&tipoDoc=pdl&idDocumento=1356>

Dossier

[Disposizioni in materia di enti locali](https://temi.camera.it/dossier/OCD18-15778/disposizioni-materia-enti-locali-9.html)

<https://temi.camera.it/dossier/OCD18-15778/disposizioni-materia-enti-locali-9.html>

Computo dei votanti per la validità delle elezioni comunali e numero delle sottoscrizioni per la presentazione dei candidati

La proposta di legge A.C. 3144, approvata dal Senato il 26 maggio 2021 ed ora all'esame della Camera, reca modifiche al testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, al testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 16 maggio 1960, n. 570, e alla legge 25 marzo 1993, n. 81, concernenti il computo dei votanti per la validità delle elezioni comunali e il numero delle sottoscrizioni per la presentazione dei candidati alle medesime elezioni.

In particolare, l'articolo 1, comma 1, novella l'articolo 71, comma 10, del Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali (TUEL), di cui al decreto legislativo n.267/2000, **riducendo il quorum strutturale** necessario per la **validità dell'elezione** del sindaco e del consiglio comunale **nei comuni sino a 15.000 abitanti** nel caso in cui sia stata **ammessa e votata una sola lista**. Il comma 2 **sopprime l'art. 60** del Testo unico delle leggi per la composizione e l'elezione degli organi delle Amministrazioni comunali, di cui al D.P.R. 16 maggio 1960, n. 570, al fine di abrogare una disciplina che presenta elementi di sovrapposizione con il citato art.71 del TUEL.

L'articolo 2 modifica la legge n. 81 del 1993 che disciplina l'elezione diretta del sindaco e del consiglio comunale. Viene novellato l'art. 3 della legge 25 marzo 1993, n. 81, riguardante il numero di sottoscrizioni per la presentazione delle liste per l'elezione diretta del sindaco e del consiglio comunale. La disposizione in esame introduce **l'obbligo di sottoscrizione delle liste anche per i comuni con meno di 1.000 abitanti** ora esentati.

In particolare, si prevede che la dichiarazione di presentazione delle liste e delle collegate candidature **sia sottoscritta**:

- **da non meno di 15 e da non più di 30 elettori nei comuni con popolazione tra 751 e 1000 abitanti;**
- **da non meno di 10 e da non più di 20 elettori nei comuni con popolazione tra 501 e 750 abitanti;**
- **da non meno di 5 e da non più di 10 elettori nei comuni con popolazione sino a 500 abitanti.**

Dossier

[Computo dei votanti per la validità delle elezioni comunali e numero delle sottoscrizioni per la](#)

Circoscrizioni di decentramento comunale

Le proposte di legge A.C. 1430 e A.C. 2404, all'esame della I Commissione della Camera dei Deputati, recano alcune modifiche al testo unico sull'ordinamento degli enti locali (c.d. TUEL) di cui al D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267 in materia di circoscrizioni di decentramento comunale, con l'obiettivo di **estendere l'ambito dei comuni interessati a forme, obbligatorie o facoltative, di riparto circoscrizionale**.

Il 22 marzo 2022 la Commissione ha deciso di adottare la pdl [A.C. 1430](#) come testo base per il proseguimento dell'esame.

L'articolo 1 dell'A.C. 1430, che modifica il TUEL, prevede che l'istituzione delle circoscrizioni sia resa **obbligatoria** per i comuni con **popolazione superiore a 150.000 abitanti**. Attualmente è prevista l'istituzione facoltativa per i comuni con popolazione superiore a 250.000. Inoltre, si introduce la possibilità di istituire circoscrizioni di decentramento comunale per i comuni tra 150.000 e 100.000 abitanti, a condizione che la popolazione media delle circoscrizioni non sia inferiore a 30.000 abitanti.

L'articolo 2 abroga, alla luce delle modifiche proposte, la disposizione vigente che ha previsto la soppressione delle circoscrizioni di decentramento nei comuni con popolazione inferiore ai 250.000 abitanti (art. 2, co. 186, lett. b) della L. 191/2009, finanziaria per il 2010).

L'articolo 3 contiene alcune disposizioni transitorie per la fase attuativa della modifica proposta. In particolare, si prevede l'applicazione della disciplina novellata a decorrere dalle elezioni successive all'entrata in vigore della legge, nonché l'obbligo, per i comuni interessati, di apportare le necessarie modifiche statutarie e regolamentari nel termine di tre mesi e comunque in tempo utile per le prime elezioni successive all'entrata in vigore.

Dossier

[Modifiche al testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali in materia di circoscrizioni di decentramento comunale](https://temi.camera.it/dossier/OCD18-15747/modifiche-al-testo-unico-leggi-sull-ordinamento-degli-enti-locali-materia-circoscrizioni-decentramento-comunale.html)

<https://temi.camera.it/dossier/OCD18-15747/modifiche-al-testo-unico-leggi-sull-ordinamento-degli-enti-locali-materia-circoscrizioni-decentramento-comunale.html>

Scioglimento dei Consigli degli Enti locali per infiltrazioni mafiose

Sono all'esame della I Commissione della Camera dei deputati le proposte di legge A.C. 474 Nesci e A.C. 1512 Bruno Bossio che modificano alcune disposizioni del Testo unico degli enti locali (TUEL), di cui al D.Lgs. 267/2000, in materia di scioglimento dei Consigli degli enti locali per infiltrazioni mafiose.

In particolare, la proposta di legge A.C. 474, modificando in più parti il TUEL (articoli 143, 144, 145-bis e 146 e nuovo articolo 144-bis), interviene su diversi profili.

Tra le nuove previsioni disposte dalla pdl è disposto in particolare:

- l'ampliamento delle fattispecie di incandidabilità per gli amministratori locali responsabili dell'infiltrazione o del condizionamento di tipo mafioso all'interno dell'ente;
- l'estensione della pubblicità della relazione prefettizia;
- l'istituzione del Consiglio dei cittadini, con funzioni consultive e propositive;
- alcune modifiche alle modalità di composizione della commissione straordinaria e alla disciplina per il personale dipendente, con la finalità di introdurre norme più severe per i soggetti responsabili delle infiltrazioni;
- la previsione di incentivi economico-finanziari per ricostituire il buon funzionamento dell'amministrazione e facilitare l'attività della commissione;
- l'ampliamento dei soggetti destinatari della normativa in oggetto ricomprendendo le società, gli enti e i consorzi partecipati dagli enti locali.

La proposta di legge A.C. 1512 reca modifiche all'articolo 143 del TUEL con la finalità, in particolare, di prevedere una valutazione più stringente degli atti amministrativi sul piano della conformità formale ai principi di efficienza, efficacia, speditezza ed economicità e di valutare la sfera di incidenza concreta dell'atto all'interno della comunità.

Viene in particolare ricordato, nella relazione illustrativa, come spesso il provvedimento di scioglimento non ha prodotto in maniera efficace gli effetti che si prefiggeva: infatti è ampio il numero dei casi di un ente locale sciolto e commissariato che poi, in seguito al rinnovo degli organi elettivi, è stato nuovamente sciolto per la ravvisata permanenza delle situazioni di condizionamento mafioso.

La pdl introduce dunque, tra le nuove disposizioni, la fattispecie di un commissariamento dell'ente locale limitato all'area gestionale-tecnica, da realizzare mediante la nomina di un commissario straordinario con le funzioni del direttore generale e con poteri di avocazione delle funzioni gestionali, amministrative e finanziarie dei servizi interessati.

Dossier

[Modifiche al TUEL in materia di scioglimento dei consigli degli enti locali per infiltrazioni mafiose](https://temi.camera.it/dossier/OCD18-12629/modifiche-al-tuel-materia-scioglimento-consigli-degli-enti-locali-infiltrazioni-mafiose.html)

<https://temi.camera.it/dossier/OCD18-12629/modifiche-al-tuel-materia-scioglimento-consigli-degli-enti-locali-infiltrazioni-mafiose.html>
