

*Diocesi di Verona*  
*Scuola di formazione all'impegno sociale e politico*

# **L'Ente locale: limiti e possibilità**

**Verona, 5 novembre 2011**

**Avv. Vincenzo Corona**

# Introduzione

**realtà locali**

**comunità locali**

**autonomie locali**

**autonomie territoriali**

**enti territoriali**

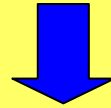
**enti locali**

# **1. Quadro normativo – principi generali**

**T.U.L.C.P. 1915**

**REGII DECRETI DEL 1926**

(sindaco - giunta - consiglio comunale → podestà + consulta)



**T.U.L.C.P. 1934**

**COSTITUZIONE REPUBBLICANA 1948**

(art. 5 - Titolo V)

Legge 142/90 - Legge 81/93 - Legge 265/99

**T.U.E.L. (D. Lgs. 267/00)**

→ **Legge costituzionale n. 3/2001 (Riforma Titolo V)**  
(referenda 2001 e 2006)

**DL 138/11 - Legge conv. 148/11**

**DLC Province**

**art. 5 Costituzione (risalente al 1948):**

La Repubblica, pur essendo **una ed indivisibile**,  
**riconosce e promuove**  
le **“autonomie locali”**

ed informa la sua struttura al  
**“decentramento amministrativo”**

## *autonomia*

In accezione ampia, indica la **condizione di libertà** riconosciuta alle comunità locali,

che comporta l'attribuzione agli enti pubblici  
(nei quali esse si organizzano)

**della capacità di curare i propri interessi e autogestirsi**

## *decentramento amministrativo*

è una **modalità organizzativa** dell'apparato statale,

che comporta lo svolgimento dei **compiti amministrativi**

attraverso **organi e strutture periferici**,

dotati però di **poteri decisionali**

**Titolo V della Costituzione**  
*Le Regioni, le Province, i Comuni*

“La Repubblica è **costituita** dai Comuni, dalle **Province**, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato”

(nuovo art. 114, comma 1)

Vecchio testo:

*“La Repubblica **si riparte** in Regioni, Province e Comuni”*

Indicazione **ascendente** degli enti territoriali:

## **I PUBBLICI POTERI**

**nascono dalle comunità più vicine ai cittadini**

**e si diffondono poi a quelle superiori.**

Tali enti sono:

▶ “**pubblici**”: persone giuridiche (organizzazioni parificate alle persone fisiche) create dalla comunità statale per perseguire l’interesse pubblico;

▶ “**territoriali**” e “**rappresentativi**”: rappresentativi delle **comunità** stanziare su un dato *territorio*, che costituisce **il centro di riferimento dei loro interessi**.

Inoltre:

“I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni sono **enti autonomi** con **propri statuti, poteri e funzioni** secondo i principi fissati dalla Costituzione” (art. 114, comma 2)

perciò sono espressamente attribuite:

- ▶ **autonomia organizzativa** (**statutaria**: artt. 114 e 123);
- ▶ **autonomia (“normativa”)** (legislativa e regolamentare per le Regioni; **solo regolamentare** per gli **altri** enti: art. 117);
- ▶ **autonomia amministrativa** (in molte materie: art. 118);
- ▶ **autonomia finanziaria** (di entrata e di spesa: art. 119).

Gli **enti territoriali** sono, infine,  
**ambiti di partecipazione e di governo.**

Poiché l'**autonomia** presuppone il **superamento** dei criteri  
di omogeneità e di uniformità della pubblica amministrazione  
(di derivazione napoleonica),

il nuovo Titolo V **riconosce** che **ciascun ente territoriale** -  
pur appartenendo ad una comune tipologia - **possiede una**  
**specificità individualità**

(principio di differenziazione,  
costituzionalizzato nell'art. 118 Cost).

↓  
- -> **T.U.E.L.**

## **2. Definizioni**

### **Competenze e funzioni**

**D. Lgs. 267/00**

**Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali (TUEL)**

**(art. 2, comma primo)**

*Ai fini del presente Testo Unico si intendono per enti locali*

**I comuni**

**Le province**

**Le città metropolitane**

**Le comunità montane**

**Le comunità isolate**

**Le unioni di comuni**

**Tuttavia:  
l'ente Regione  
che non è "ente locale"  
si interrelaziona continuamente  
- in via diretta o indiretta -  
con gli E.E. L.L.**

**DETERMINANDO CONDIZIONAMENTI RILEVANTI**

## Art. 3 TUEL

1. Le **comunità locali**, ordinate in Comuni\* e Province, sono *autonome*.
2. Il **Comune\*** è l'ente locale che rappresenta la propria comunità, ne cura gli interessi e ne promuove lo sviluppo.
3. La **Provincia**, ente locale intermedio tra **Comune e Regione**, rappresenta la propria comunità, ne cura gli interessi, ne promuove e coordina lo sviluppo.

## 5. I Comuni\* e le Province **sono titolari:**

**di funzioni proprie**

di funzioni **conferite loro** con legge dello Stato e della Regione, **secondo il principio di sussidiarietà.**

.... (Essi) svolgono le loro funzioni **anche** attraverso le **attività** che possono essere adeguatamente esercitate dalla **autonoma iniziativa dei cittadini e delle loro formazioni sociali.**

**In sintesi**

## **ELEMENTI COSTITUTIVI DI COMUNE\* E PROVINCIA**

**Territorio**

**Popolazione** (complesso di residenti e dimoranti)

**Potestà di imperio** (derivata da quella *sovrana* dello Stato)

## **POTERI DI COMUNE E PROVINCIA**

**Autonomia:** potere di emanare norme giuridiche  
(Statuto – Regolamenti)

**Autarchia:** potere di amministrarsi da sè  
(reperimento risorse e mezzi per scopi di pubblico interesse)

## **FUNZIONI DEL COMUNE\***

**Art. 3, comma 3, TUEL**

**“Il Comune è titolare di funzioni proprie”**

*(oltre a quelle conferite/conferibili col principio di sussidiarietà)*

**Definizione non analitica ma volutamente generica**

**Perciò: vi rientra tutto ciò che è rivolto alla cura e allo sviluppo degli interessi della collettività comunale**

**Ossia: il Comune, nell'ambito della sua autonomia,  
deve essere in grado:**

**di adottare decisioni (non sottoposte a controlli di merito);  
di darsi, da sé, norme opportune per la propria organizzazione**

# **FUNZIONI DELLA PROVINCIA**

**Artt. 19 e 20 TUEL**

**“Funzioni proprie”**

*(oltre a quelle conferite/conferibili col principio di sussidiarietà)*

**I) Funzioni amministrative di interesse provinciale  
che riguardano vaste zone intercomunali  
o l'intero territorio della provincia in *n* settori:**

**Difesa del suolo, ambiente, protezione da calamità**

**Risorse idriche ed energetiche**

**Viabilità e trasporti**

**Protezione flora e fauna, parchi e riserve naturali**

**Caccia e pesca nelle acque interne**

**Smaltimento rifiuti – controllo scarichi ed emissioni**

## **II) Compiti di programmazione**

**Raccolta e coordinamento delle proposte dei **Comuni**  
ai fini della programmazione economica, territoriale  
e ambientale della Regione**

**Concorso nella determinazione  
del programma **regionale** di sviluppo**

**Adozione di propri programmi pluriennali di sviluppo  
Coordinamento attività programmatica dei Comuni**

**Predisposizione e adozione del  
Piano Territoriale di Coordinamento (PTC) che determina  
gli indirizzi generali di assetto del territorio:**

### **In particolare:**

- destinazioni del territorio in base a vocazione prevalente delle sue parti
- localizzazione infrastrutture e linee di comunicazione principali
- linee di intervento per sistemazione idrica, geologica, forestale
- aree di istituzione parchi e riserve naturali

## Ora:

### Art. 4 TUEL

1. Le **Regioni**, ferme restando le funzioni che attengono ad esigenze di carattere unitario nei rispettivi territori, organizzano l'esercizio delle funzioni amministrative a livello locale attraverso i Comuni e le Province. (...)

### Art. 5 TUEL

1. La **Regione** indica gli obiettivi generali della programmazione economico-sociale e territoriale, e su questi ripartisce le risorse destinate al finanziamento del programma di investimenti degli enti locali. (...)

### **3. L'ente Provincia (*cenni*)**

#### **L'ente Comune**

## **ORGANI DELLA PROVINCIA**

**Organi di governo**

**Organi di gestione**

**Presidente**

**Giunta provinciale**

**Consiglio provinciale  
(Commissioni)**

**Dirigenti**

**Responsabili dei servizi**

## **ORGANI DEL COMUNE**

**Organi di governo**

**Organi di gestione**

**Sindaco**

**Giunta**

**Consiglio comunale  
(Commissioni)**

**Dirigenti**

**Responsabili dei servizi**



## **2.1 Le importanti novità del 2011**

- province**

- comuni**

**Decreto Legge 13 agosto 2011, n. 138**  
**Legge di conversione 148/2011**

***“ULTERIORI MISURE URGENTI  
PER LA STABILIZZAZIONE FINANZIARIA  
E PER LO SVILUPPO”***

***(c.d. Manovra 2011)***

## **Legge 148/2011**

### **Art. 15**

***Dimezzamento dei consiglieri e assessori provinciali***

**Dal primo rinnovo  
degli organi di governo delle province:**

**consiglieri e assessori sono ridotti della metà**

**+ DDLC per soppressione parziale province**

## **Legge 148/2011**

### **Art. 16**

#### ***Riduzione dei costi***

***relativi alla rappresentanza politica nei comuni  
e razionalizzazione dell'esercizio delle funzioni comunali***

**Piccoli comuni: riduzione dei consigli e delle giunte**

# Legge 148/2011

## Art. 16

### *Riduzione dei costi*

*relativi alla rappresentanza politica nei comuni  
e razionalizzazione dell'esercizio delle funzioni comunali*

**I comuni fino a 1.000 abitanti esercitano  
obbligatoriamente in forma associata  
tutte le funzioni amministrative  
e tutti i servizi pubblici  
loro spettanti per legge  
mediante una unione di comuni**

## **Legge 148/2011**

**popolazione delle Unioni: > 5.000 abitanti**

**(3.000 per i comuni montani),  
e deve raggiungere i 10.000 abitanti,**

**salvo diverso limite individuato dalla Regione**

## **ORGANI DELL'UNIONE**

**Organi di governo**

**Organi di gestione**

**Presidente**

**(eletto entro il consiglio)**

**Giunta**

**(presidente + assessori nominati  
entro il consiglio)**

**Consiglio**

**(sindaci dei comuni  
+ 2 consiglieri)**

**Dirigenti**

**Responsabili dei servizi**

**+ *risorse umane  
e strumentali  
dei comuni dell'Unione  
per funzioni e servizi  
affidati***

## **4. L'ente Comune - Il Sindaco**

**SINDACO**  
**(art. 50 - 54 TUEL)**

**Organo monocratico del comune**

**È il capo dell'Amministrazione comunale  
e ufficiale del Governo nel territorio amministrato**

**È responsabile dell'amministrazione:**

**stabilisce l'indirizzo politico – amministrativo nel rispetto  
dei programmi previsti dal consiglio,**

**verifica la corretta attuazione del programma,**

**nel rispetto dei principi di legalità, efficienza  
e buon andamento dell'amministrazione**

## **Quale capo dell'amministrazione**

**Coordina l'attività degli assessori = promuove l'iniziativa politica**

**Nomina i responsabili di uffici e servizi, definendo gli incarichi dirigenziali**

## **Quale Ufficiale del Governo**

**sovrintende ai servizi di competenza statale esercitati dal comune:**

**stato civile e anagrafe, leva, demografia, materia elettorale;**

**emana provvedimenti (ordinanze d'urgenza) in materia di:**

**ordine pubblico**

**sicurezza pubblica**

**sanità e igiene**

## **5. L'ente Comune - Il Consiglio comunale**

## **CONSIGLIO COMUNALE\***

**Ai sensi del TUEL, è composto dal Sindaco e:**

<b>12 membri</b>	<b>Popolazione &lt; 3.000 abitanti</b>
<b>16 membri</b>	<b>Popolazione &gt; 3.000 abitanti</b>
<b>20 membri</b>	<b>Popolazione &gt; 10.000 abitanti</b>
<b>30 membri</b>	<b>Popolazione &gt; 30.000 abitanti</b>
<b>40 membri</b>	<b>Popolazione &gt; 100.000 abitanti o inferiore ma capoluoghi di provincia</b>
<b>46 membri</b>	<b>Popolazione &gt; 250.000 abitanti</b>
<b>50 membri</b>	<b>Popolazione &gt; 500.000 abitanti</b>
<b>60 membri</b>	<b>Popolazione &gt; 1 milione di abitanti</b>

**CONSIGLIO COMUNALE\***  
**DEI PICCOLI COMUNI**  
**(Art. 16, comma 17, L. 148/2011)**

**È composto dal Sindaco e:**

<b>6 membri</b>	<b>Popolazione <math>\leq</math> 1.000 abitanti</b>
<b>6 membri (+ 2 ass.)</b>	<b>Popolazione <math>\leq</math> 3.000 abitanti</b>
<b>7 membri (+ 3 ass.)</b>	<b>Popolazione <math>\leq</math> 5.000 abitanti</b>
<b>10 membri (+ 4 ass.)</b>	<b>Popolazione <math>\leq</math> 10.000 abitanti</b>

## **COMPETENZE DEL CONSIGLIO COMUNALE\*** **(art. 42 TUEL)**

**È organo di indirizzo e controllo politico - amministrativo**

**È competente ad approvare solo gli atti fondamentali dell'ente, caratterizzati da funzioni programmatiche e di indirizzo, e a verificare i risultati dell'azione della Giunta**

**Partecipazione e approvazione linee programmatiche di mandato**

**Adozione statuti e regolamenti**

**Programmi, pianificazione, bilanci, etc.**

**Convenzioni tra enti**

**Organismi di decentramento**

**Organizzazione dei servizi e affidamento in convenzione**

**Tributi e Tariffe**

**Acquisti, alienazioni, permuta immobiliari**

**Nomina rappresentanti del comune e del consiglio**

**COMPETENZE DEL CONSIGLIO COMUNALE\***  
**DEI PICCOLI COMUNI**  
**(Art. 16, comma 9, L. 148/2011)**

**Solo poteri di indirizzo e controllo politico – amministrativo  
nei confronti del Consiglio dell'Unione**

**Restano ferme  
le funzioni normative  
spettanti in riferimento alle attribuzioni  
NON esercitate mediante l'Unione**

**Provvedimento tipico:**  
**DELIBERAZIONE CONSILIARE**

**È la manifestazione di volontà dell'organo collegiale,  
espressa su una proposta di deliberazione  
che viene approvata e quindi adottata con votazione  
in base alla maggioranza prevista**

**Consiglieri:**

**Atti di indirizzo - Atti ispettivi**

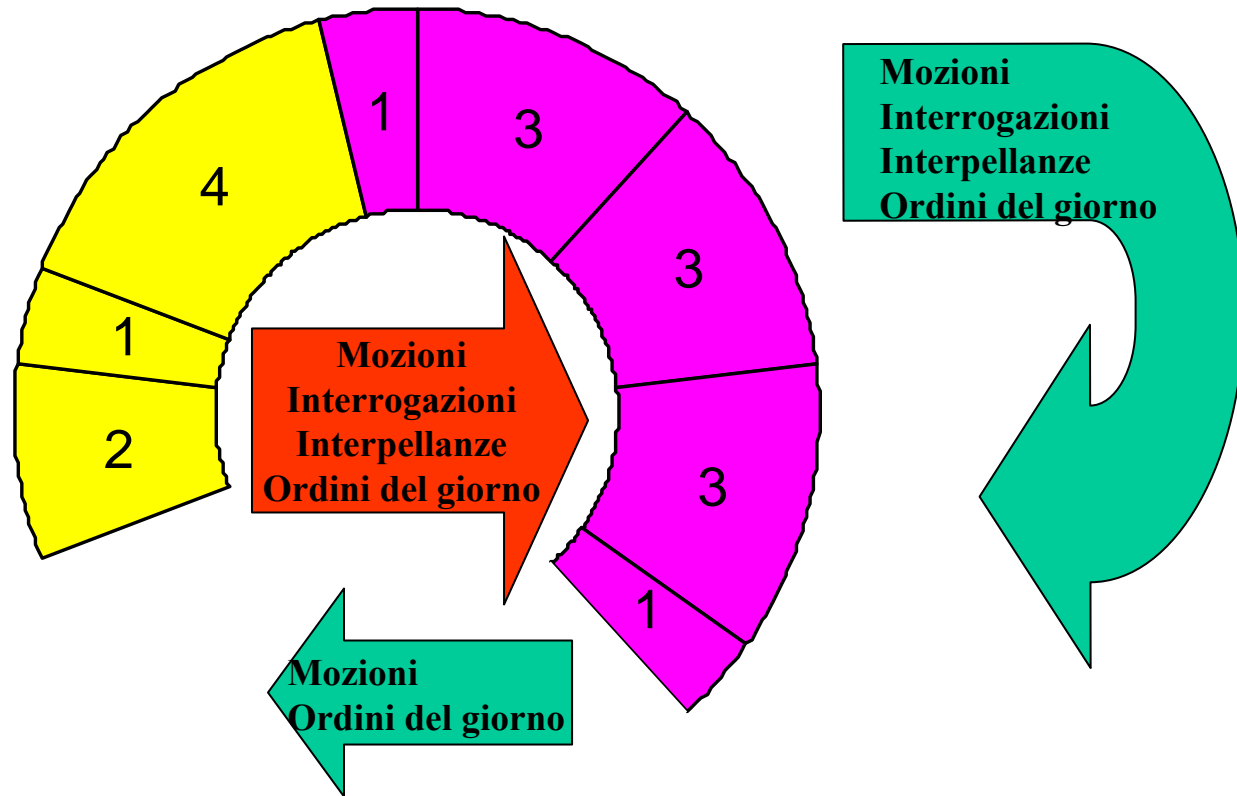
**MOZIONE**

**ORDINE DEL GIORNO**

**INTERROGAZIONE**

**INTERPELLANZA**

# DINAMICHE CONSILIARI MAGGIORANZA - OPPOSIZIONE



**COMMISSIONI CONSILIARI PERMANENTI**  
**(art. 38 TUEL)**

**Sono articolazioni *interne* del Consiglio comunale,  
che *possono* essere previste dallo Statuto,  
disciplinate dal Regolamento consiliare,  
e costituite con criterio proporzionale ai gruppi consiliari**

**Sono suddivise per materie**

***funzione consultiva preventiva***

***funzione redigente***

**COMMISSIONI CONSILIARI  
DI CONTROLLO O INDAGINE  
(art. 44 TUEL)**

**Sono sempre articolazioni *interne* del Consiglio comunale,  
che *possono* essere previste dallo Statuto  
e disciplinate dal Regolamento consiliare,  
e costituite con criterio proporzionale ai gruppi consiliari**

**Funzione:**

**Verificano l'andamento dell'attività amministrativa dell'ente,  
in relazione a questioni specifiche**

## **6. L'ente Comune: gli assessori – la Giunta**

**ASSESSORI\***  
**(art. 47 TUEL)**

**Sono i collaboratori più stretti del sindaco**

**Numero massimo: fissato dallo statuto**

**Sindaco: affida incarico (c.d. “delega”) di seguire determinate materie nei vari settori di attività dell’ente (commercio, urbanistica, etc.)**

**Gli assessori **compongono la Giunta** (intesa come *staff* politico del sindaco), e sono **nominati** da quest’ultimo sulla **base di un rapporto di fiducia** (fedeltà al programma politico – amministrativo):  
perciò, sono sempre **revocabili****

**GIUNTA COMUNALE\***  
**DEI PICCOLI COMUNI**  
(Art. 16, comma 17, L. 148/2011)

-	<b>Popolazione <math>\leq</math> 1.000 abitanti</b>
<i>max 2 assessori</i>	<b>Popolazione <math>\leq</math> 3.000 abitanti</b>
<i>max 3 assessori</i>	<b>Popolazione <math>\leq</math> 5.000 abitanti</b>
<i>max 4 assessori</i>	<b>Popolazione <math>\leq</math> 10.000 abitanti</b>

## **COMPETENZE DELLA GIUNTA COMUNALE** **(art. 48 TUEL)**

**È organo di governo**

**Traduce gli obiettivi ed i programmi strategici del Consiglio  
in programmi gestionali concreti, di breve-medio termine,  
soprattutto mediante l'adozione del PEG, in una logica di *budget***

**Collabora con il sindaco nel governo del comune, con  
deliberazioni collegiali**

**Compie tutti gli atti di governo che **non** siano **riservati al consiglio**,  
al sindaco o agli organi di decentramento**

**Esercita attività propositiva e di impulso politico – amministrativo  
nei confronti del consiglio**

## **7. La Dirigenza – La struttura organizzativa**

## **DIRIGENTI E RESPONSABILI DEI SERVIZI** **(art. 107 TUEL)**

**principio di separazione delle funzione tra  
organi di governo e organi dell'apparato amministrativo**

**Organi di governo: indirizzo politico o di alta amministrazione**

**Organi di gestione: destinatari di tali indirizzi, devono attuarli**

### **Attuazione indirizzi**

- adottando i provvedimenti necessari, anche con atti che impegnano l'ente verso l'esterno;
- Provvedendo alla gestione finanziaria, tecnica e amministrativa, utilizzando autonomi poteri di spesa e organizzazione delle risorse umane, strumentali e di controllo

## Competenze dirigenziali

- Presidenza commissioni di gara e concorso
- Responsabilità procedure di appalto e concorso
- Stipulazione di contratti
- Atti di gestione finanziaria
- Provvedimenti di autorizzazione, concessione o analoghi
- Attestazioni, comunicazioni, diffide, etc.

## Piano esecutivo di gestione (PEG)

- strumento che **collega le scelte politiche con l'attività gestionale**
- obbligo di adozione solo per comuni > 15.000 abitanti
- approvato annualmente **dalla giunta** sulla base del bilancio di **previsione** adottato dal consiglio
- determina gli **obiettivi di gestione** che **ogni dirigente deve realizzare** nel corso dell'esercizio finanziario
- **assegna risorse umane, materiali e finanziarie ("budget") per il raggiungimento degli obiettivi fissati**

# Struttura organizzativa comunale

