



**Master universitario di II livello in
GOVERNO DELLE REGIONI E DEGLI ENTI LOCALI
a.a. 2007/2008**

L'attività amministrativa negli enti locali tra teoria e prassi

*Reggio Calabria - Venerdì 14.03.08
14.00-20.00*

*Dott. Francesco Macheda
Dirigente Settore Economico Finanziario Provincia di Reggio Calabria
francesco.macheda@provincia.rc.it*

L'attività amministrativa negli Enti Locali tra teoria e prassi

Le funzioni delle Autonomie Locali, origine ed evoluzione

- L'unità d'Italia e le difficoltà di riorganizzazione amministrativa e territoriale del nuovo Stato.
- Esigenza e consapevolezza di una unificazione giuridica ed amministrativa indispensabile per il nuovo Stato.
- Prevalenza della tendenza accentratrice di matrice napoleonica e poca considerazione per le esigenze delle realtà preesistenti all'unificazione.
- Differenze esistenti tra le varie realtà dal punto di vista economico e socio culturale.
- Legge 20.03.1865 n.2248, all. A prima legge comunale e provinciale dell'Italia unita (sulla scia della precedente L.3728/1859, Legge Rattazzi).
- Prefetto e Sindaco protagonisti indiscussi della vita politica ed amministrativa locale .

L'attività amministrativa negli Enti Locali tra teoria e prassi

Le funzioni delle Autonomie Locali, origine ed evoluzione

- Prefetto quale uomo di fiducia del Ministro dell'Interno. Sindaco ambigua figura di rappresentante della collettività di base e ultimo anello della catena di tipo gerarchico Stato Comune .
- La legge Crispi L. 30/12/1888 n.5865, prima esempio di riforma di unificazione amministrativa dello Stato con sapore vagamente democratico: a) estensione dell'elettorato amministrativo a quello politico; b) maggiore visibilità e rappresentatività per alcuni partiti (socialisti, radicali e cattolici) di essere rappresentati nelle assemblee locali; c) Sindaco eletto nei Comuni di maggiori dimensioni , Presidente nelle Deputazioni (Province) eletto all'interno.
- Giunta Provinciale Amministrativa in controtendenza alle aperture in senso autonomistico della legge Crispi; organo di controllo sugli enti locali al posto delle Deputazioni. Prefetto strumento del Governo.
- Giolitti e la municipalizzazione dei servizi di pubblico interesse. L.29/03/1903 n.103

L'attività amministrativa negli Enti Locali tra teoria e prassi

Le funzioni delle Autonomie Locali, origine ed evoluzione

- Logica accentratrice della L.103/1903, iter della deliberazione di municipalizzazione = a) approvazione della GPA ; b) parere del Prefetto; c) trasmissione al Ministero dell'interno; d) referendum popolare.
- Importanza del RD 4-2-1915 N.148 (TU Legge comunale e provinciale): periodo storico , organi del Comune (Sindaco, Giunta e Consiglio).
- Le Autonomie Locali e l'avvento del fascismo a partire dagli anni 20 e predominanza assoluta del potere statale rispetto a quello degli Enti Locali.
- Il RDL 28/10/1925 N.1949 e la trasformazione del Comune di Roma in Governatorio. Funzioni amministrative municipali alle figure del Governatore e del Vice Governatore nominati con Decreto Reale più una consulta di 12 membri di nomina statale.
- La Riforma Podestarile (L.237/26) nei comuni con meno di 5000 abitanti. Le funzioni dei tre organi al Podestà e alla Consulta Municipale (con materie consultive).

Le Funzioni Amministrative degli Enti Locali

Le funzioni delle Autonomie Locali, origine ed evoluzione

- Estensione del Sistema Podestarile agli altri Comuni del Regno d'Italia (RDL 3.9.1926 N.1910). Nomina di due Vice Podestà da parte del Ministero.
- Statalizzazione dei Segretari Comunali (RDL 18.8.28 N.1953).
- Il Testo Unico della Legge Comunale e Provinciale del 1934 RD 3.31934, N.383 con cui si prende atto delle modifiche introdotte all'organizzazione e al funzionamento degli Enti Locali in base alla legislazione fascista. Titolarità delle funzioni amministrative ai soli organi politici; funzionari e dipendenti quali meri esecutori.
- L'avvento della Costituzione Repubblicana (approvazione dell'Assemblea Costituente del 22/12/1947, promulgazione del 27/12/1947, entrata in vigore 1/1/1948).
- Accoglimento e valorizzazione delle istanze pluralistiche ed autonomistiche.
- Articolo 5 della Costituzione e sistema fondato sulle Autonomie Locali .

Le Funzioni Amministrative degli Enti Locali

Le funzioni delle Autonomie Locali, origine ed evoluzione

- Affermazione del principio del decentramento dei poteri e del riconoscimento del sistema delle Autonomie Locali.
- *La Repubblica, una e indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali; attua nei servizi che dipendono dallo Stato il più ampio decentramento amministrativo; adegua i principi ed i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento*
- Punti cardine della norma: 1. Unità e indivisibilità quale confine alla promozione delle Autonomie Locali. 2. Attuazione ampio decentramento amministrativo nella erogazione dei servizi. 3. Adeguamento della legislazione dello Stato alle esigenze dell'autonomia e del decentramento.
- Significato dei termini *riconosce* e *promuovere*. Realtà preesistenti e nuovo ruolo dell'Ente Locale quale ente pubblico per le esigenze (pluridimensionalità del cittadino).

L'attività amministrativa negli Enti Locali tra teoria e prassi

Le funzioni delle Autonomie Locali, origine ed evoluzione

- Affermazione del principio del decentramento dei poteri e del riconoscimento del sistema delle Autonomie Locali. Art.114 della Costituzione *La Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato.*
- A) Autonomia. B) Autarchia . C) Autotutela .
- A) L'autonomia normativa come capacità generalmente riconosciuta ad un Ente di costituire il proprio ordinamento con emanazione di norme con la stessa natura ed efficacia della normazione statale.
- Configurazioni dell'autonomia normativa (in base agli atti con cui si esplica):
- A1) Autonomia Legislativa (non spetta alle Autonomie Locali , ma solo a Stato, Regioni e Province Autonome Trento e Bolzano).
- A2) Autonomia Statutaria (Capacità di porre in essere un proprio Statuto), art. 114 Costituzione comma 2: *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.*

L'attività amministrativa negli Enti Locali tra teoria e prassi

Le funzioni delle Autonomie Locali, origine ed evoluzione

- A3) **Autonomia Regolamentare** (capacità di enti pubblici di emanare norme regolamentari). Per le Autonomie Locali , la fonte normativa è la Costituzione :
Comuni, le Province e le Città metropolitane hanno potestà regolamentare in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite.
- **Autonomia degli Enti Locali di natura politica = Consiglio quale espressione del popolo organizzato in corpo elettorale e titolare delle principali funzioni di indirizzo politico.**
- **Concetto di Autonomia Politica: libertà di autodeterminazione sul piano politico amministrativo degli Enti Locali in quanto: alla scelta dei fini da perseguire; all'individuazione delle modalità di azione; alla valutazione della convenienza e dell'opportunità degli atti da adottare.**
- B) **Autarchia degli Enti Locali .** Gli enti locali sono autarchici in quanto operano in campo amministrativo, ponendo in essere un'attività per la cura dei propri interessi, avente la stessa efficacia e gli stessi caratteri dell'attività amministrativa svolta dallo Stato.

L'attività amministrativa negli Enti Locali tra teoria e prassi

Le funzioni delle Autonomie Locali, origine ed evoluzione

- C) Autotutela . (Corollario dell'autarchia) = potestà per gli Enti Locali di emanare atti amministrativi con la stessa forza e lo stesso valore degli atti promanati dallo Stato = capacità dell'Ente autarchico di risolvere i conflitti, potenziali o attuali, insorti relativamente al momento dell'emanazione (legittimità – opportunità) dell'esecuzione e dell'efficacia degli atti.

Autonomia Normativa

- Legislativa (no Autonomie Locali)
- Statutaria
- Regolamentare

Autarchia

Autotutela

L'attività amministrativa negli Enti Locali tra teoria e prassi

Le funzioni delle Autonomie Locali, origine ed evoluzione

- Le funzioni delle Autonomie Locali nell'ambito del decentramento amministrativo e dell'art.5 della Costituzione: *La Repubblica, una e indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali; attua nei servizi che dipendono dallo Stato il più ampio decentramento amministrativo; adegua i principi ed i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento.*
- Accezione ampia di decentramento = formula di organizzazione dei poteri pubblici = un complesso di compiti e poteri di spettanza degli organi centrali dello Stato viene trasferito nella sfera di competenza di organi periferici dello stesso o di altri enti pubblici.
- Accezione di decentramento amministrativo = potere amministrativo diffuso, Organizzazione dei poteri dello Stato secondo un sistema binario = organi centrali e altri organi o centri di azione periferici
- Triplice classificazione del decentramento amministrativo : A) Gerarchico amministrativo - B) Autarchico territoriale o istituzionale - C) Funzionale per servizi .

L'attività amministrativa negli Enti Locali tra teoria e prassi

Le funzioni delle Autonomie Locali, origine ed evoluzione

Decentramento Amministrativo

Decentramento gerarchico burocratico

- Deconcentrazione - spostamento competenze apparato statale - gerarchia - ambito territoriale di azione limitato

Decentramento Autarchico territoriale o Istituzionale

- Trasferimento funzioni a enti pubblici territoriali o istituzionali

Decentramento funzionale o per servizi

- Trasferimento funzioni amministrative statali a carattere sociale ad enti ad hoc separati dallo Stato (INPS, INAIL, INPDAP).

L'attività amministrativa negli Enti Locali tra teoria e prassi

Le funzioni delle Autonomie Locali, origine ed evoluzione

- La prima riforma degli Enti Locali , L. 8/9/1990 n. 142 = quasi integrale riforma del Testo del 1934 = applicazione delle indicazioni comunitarie e delle affermazioni di principio della Carta Europea delle Autonomie Locali (Consiglio d'Europa 15/10/1985) ratificata dall'Italia con Legge 30.12.1989 n.439.
- Caratteristiche fondamentali in relazione alle competenze e all'esercizio di funzioni delle Autonomie Locali:
 - Riconoscimento legislativo a Comuni e Province della potestà statutaria e regolamentare.
 - Partecipazione popolare e forme di referendum.
 - Diritto di accesso e pubblicità degli atti.
 - Diritto di informazione e trasparenza verso i cittadini.
 - Azione popolare davanti al Giudice Amministrativo e istituzione del Difensore Civico.
 - Incentivazione dei processi di fusione dei piccoli comuni e della successiva Unione.

L'attività amministrativa negli Enti Locali tra teoria e prassi

Le funzioni delle Autonomie Locali, origine ed evoluzione

- Le funzioni delle Autonomie Locali nell'ambito del decentramento amministrativo e dell'art.5 della Costituzione: *La Repubblica, una e indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali; attua nei servizi che dipendono dallo Stato il più ampio decentramento amministrativo; adegua i principi ed i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento.*
- Accezione ampia di decentramento = formula di organizzazione dei poteri pubblici = un complesso di compiti e poteri di spettanza degli organi centrali dello Stato viene trasferito nella sfera di competenza di organi periferici dello stesso o di altri enti pubblici.
- Accezione di decentramento amministrativo = potere amministrativo diffuso, Organizzazione dei poteri dello Stato secondo un sistema binario = organi centrali e altri organi o centri di azione periferici
- Triplice classificazione del decentramento amministrativo : A) Gerarchico amministrativo - B) Autarchico territoriale o istituzionale - C) Funzionale per servizi .

L'attività amministrativa negli Enti Locali tra teoria e prassi

Le funzioni delle Autonomie Locali, origine ed evoluzione

- Individuazione di nove aree metropolitane con due livelli di Governo: Città Metropolitana e Comune.
- Possibilità di gestire i servizi pubblici locali in economia, concessione a terzi, aziende speciali, istituzioni, Spa e Srl.
- Incentivazione di forme di associazione e collaborazione attraverso: Consorzi, Convenzioni, Unioni di Comuni e Accordi di programma.
- Separazione netta tra le funzioni di indirizzo politico e di gestione amministrativa, tecnica e contabile.
- Segretari Comunali e Provinciali, quali collaboratori di fiducia dell'organo politico che li sceglie.
- Previsione della possibilità di nominare un Direttore Generale nei Comuni maggiori e in convenzione in quelli di piccole dimensioni.
- Abolizione di controllo di merito sugli atti comunali e provinciali e riduzione di quelli sottoposti al controllo di legittimità. Ricomposizione del Co.Re.Co.

L'attività amministrativa negli Enti Locali tra teoria e prassi

Le funzioni delle Autonomie Locali, origine ed evoluzione

- La riforma Bassanini Legge 15-3-1997 n.59 e il c.d. decentramento amministrativo a Costituzione invariata.
- Conferimento di funzioni = Cessione di funzioni da parte dello Stato a Regioni ed Autonomie Locali.
- Tipologie di “**Conferimento**” =
 - a) *Trasferimento (definitiva dismissione di competenze)*
 - b) *Deleghe (la titolarità resta allo Stato, viene trasferito l'esercizio delle funzioni).*
 - c) *Cessioni a tempo indeterminato ma revocabili*
 - d) *Funzioni e compiti nuovi in ambito di nuova riorganizzazione e ridisegno delle strutture amministrative.*

L'attività amministrativa negli Enti Locali tra teoria e prassi

Le funzioni delle Autonomie Locali, origine ed evoluzione

Principi Regolatori del conferimento di funzioni (art.4 Legge 59/97)

3. I conferimenti di funzioni di cui ai commi 1 e 2 avvengono nell'osservanza dei seguenti principi fondamentali:

- a) il principio di sussidiarietà, con l'attribuzione della generalità dei compiti e delle funzioni amministrative ai comuni, alle province e alle comunità montane, secondo le rispettive dimensioni territoriali, associative e organizzative, con l'esclusione delle sole funzioni incompatibili con le dimensioni medesime, attribuendo le responsabilità pubbliche anche al fine di favorire l'assolvimento di funzioni e di compiti di rilevanza sociale da parte delle famiglie, associazioni e comunità, alla autorità territorialmente e funzionalmente più vicina ai cittadini interessati;
- b) il principio di completezza, con la attribuzione alla regione dei compiti e delle funzioni amministrative non assegnati ai sensi della lettera a), e delle funzioni di programmazione;
- c) il principio di efficienza e di economicità, anche con la soppressione delle funzioni e dei compiti divenuti superflui;
- d) il principio di cooperazione tra Stato, regioni ed enti locali anche al fine di garantire un'adeguata partecipazione alle iniziative adottate nell'ambito dell'Unione europea;
- e) i principi di responsabilità ed unicità dell'amministrazione, con la conseguente attribuzione ad un unico soggetto delle funzioni e dei compiti connessi, strumentali e complementari, e quello di identificabilità in capo ad un unico soggetto anche associativo della responsabilità di ciascun servizio o attività amministrativa;
- f) il principio di omogeneità, tenendo conto in particolare delle funzioni già esercitate con l'attribuzione di funzioni e compiti omogenei allo stesso livello di governo;
- g) il principio di adeguatezza, in relazione all'idoneità organizzativa dell'amministrazione ricevente a garantire, anche in forma associata con altri enti, l'esercizio delle funzioni;
- h) il principio di differenziazione nell'allocazione delle funzioni in considerazione delle diverse caratteristiche, anche associative, demografiche, territoriali e strutturali degli enti riceventi;
- i) il principio della copertura finanziaria e patrimoniale dei costi per l'esercizio delle funzioni amministrative conferite;
- l) il principio di autonomia organizzativa e regolamentare e di responsabilità degli enti locali nell'esercizio delle funzioni e dei compiti amministrativi ad essi conferiti.

Sussidiarietà

- *Funzioni trasferite partendo dal livello territoriale più vicino ai cittadini*

Completezza

- *Le funzioni residuali non attribuite agli Enti Locali, alle Regioni e alle Province*

Efficienza ed Economicità

- *Il conferimento, dovrà assicurare e garantire il mantenimento dei livelli di efficienza ed economicità*

Cooperazione

- *Necessità di ridisegnare e adeguare i rapporti autonomie Locali, Regioni, Stato .*

Responsabilità ed Unicità dell'Amministrazione

- *Necessità di conoscere con chiarezza i procedimenti, i responsabili e i titolari dei processi decisionali*

Adeguatezza e Omogeneità

- *Il conferimento di funzioni e compiti deve essere sia idoneo a garantire con continuità e adeguatezza l'esercizio delle stesse. Si deve poi tener conto delle funzioni già esercitate dagli Enti riceventi il conferimento . Bisogna garantire funzioni omogenee allo stesso livello di governo.*

Differenziazione

- *Bisogna tenere conto delle diverse caratteristiche e peculiarità degli enti riceventi il conferimento.*

Copertura finanziaria e patrimoniale

- *Necessaria garanzia dell'erogazione delle somme e delle risorse per l'esercizio di funzioni.*

Autonomia organizzativa e regolamentare

- *Gli Enti riceventi una volta conferita la funzione devono o aver garantita una necessaria autonomia, organizzativa e regolamentare (no gerarchia)*

L'attività amministrativa negli Enti Locali tra teoria e prassi

Le funzioni delle Autonomie Locali, origine ed evoluzione

- Modalità di attuazione secondo la Legge 59/97 delle funzioni dallo Stato alle Regioni ed Enti Locali:

a) Criteria Sostanziale: tutte le funzioni amministrative relative alla cura degli interessi e alla promozione dello sviluppo delle rispettive comunità.

b) Criteria Formale - Territoriale : tutte le funzioni amministrative localizzabili nei rispettivi territori, anche se in precedenza esercitate da funzioni statali.

Rimangono allo Stato le funzioni non localizzabili o che presuppongono necessariamente un esercizio unitario
Elencazione tipica art. 1 comma 2:

“ Sono esclusi dall'applicazione dei commi 1 e 2 le funzioni e i compiti riconducibili alle seguenti materie: a) affari esteri e commercio estero, nonché cooperazione internazionale e attività promozionale all'estero di rilievo nazionale; b) difesa, forze armate, armi e munizioni, esplosivi e materiale strategico; c) rapporti tra lo Stato e le confessioni religiose; d) tutela dei beni culturali e del patrimonio storico artistico; e) vigilanza sullo stato civile e sull'anagrafe; f) cittadinanza, immigrazione, rifugiati e asilo politico, estradizione; g) consultazioni elettorali, elettorato attivo e passivo, propaganda elettorale, consultazioni referendarie escluse quelle regionali; h) moneta, sistema valutario e perequazione delle risorse finanziarie; i) dogane, protezione dei confini nazionali e profilassi internazionale; l) ordine pubblico e sicurezza pubblica; m) amministrazione della giustizia; n) poste e telecomunicazioni; o) previdenza sociale, eccedenze di personale temporanee e strutturali; p) ricerca scientifica; q) istruzione universitaria, ordinamenti scolastici, programmi scolastici, organizzazione generale dell'istruzione scolastica e stato giuridico del personale. r) vigilanza in materia di lavoro e cooperazione “.

L'attività amministrativa negli Enti Locali tra teoria e prassi

Le funzioni delle Autonomie Locali, origine ed evoluzione

4. Sono inoltre esclusi dall'applicazione dei commi 1 e 2: a) i compiti di regolazione e controllo già attribuiti con legge statale ad apposite autorità indipendenti; b) i compiti strettamente preordinati alla programmazione, progettazione, esecuzione e manutenzione di grandi reti infrastrutturali dichiarate di interesse nazionale con legge statale; c) i compiti di rilievo nazionale del sistema di protezione civile, per la difesa del suolo, per la tutela dell'ambiente e della salute, per gli indirizzi, le funzioni e i programmi nel settore dello spettacolo, per la ricerca, la produzione, il trasporto e la distribuzione di energia; gli schemi di decreti legislativi, ai fini della individuazione dei compiti di rilievo nazionale, sono predisposti previa intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano; in mancanza dell'intesa, il Consiglio dei ministri delibera motivatamente in via definitiva su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri; d) i compiti esercitati localmente in regime di autonomia funzionale dalle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e dalle università degli studi; e) il coordinamento dei rapporti con l'Unione europea e i compiti preordinati ad assicurare l'esecuzione a livello nazionale degli obblighi derivanti dal Trattato sull'Unione europea e dagli accordi internazionali.

5. Resta ferma la disciplina concernente il sistema statistico nazionale, anche ai fini del rispetto degli obblighi derivanti dal Trattato sull'Unione europea e dagli accordi internazionali.

- Esiste poi una ulteriore categoria di funzioni di rilievo nazionale o sovraregionale che vengono affidate alla cura congiunta di Stato, Regioni ed Enti Locali (art.6 comma 1 L.59/97).

6. La promozione dello sviluppo economico, la valorizzazione dei sistemi produttivi e la promozione della ricerca applicata sono interessi pubblici primari che lo Stato, le regioni, le province, i comuni e gli altri enti locali assicurano nell'ambito delle rispettive competenze, nel rispetto delle esigenze della salute, della sicurezza pubblica e della tutela dell'ambiente.

L'attività amministrativa negli Enti Locali tra teoria e prassi

Le funzioni delle Autonomie Locali, origine ed evoluzione

La Bassanini bis (Legge 127/97) e le fondamentali innovazioni alla struttura e al funzionamento degli Enti Locali:

- Attribuzioni agli EE.LL. di maggiori poteri in materia di potestà autorganizzativa e di gestione del personale.
- Riduzione degli ambiti di competenza dei Consigli e specificazione delle funzioni di indirizzo e controllo. La separazione tra l'indirizzo politico e la gestione. I regolamenti.
- Separazione netta tra le funzioni di indirizzo politico e di gestione amministrativa, tecnica e contabile.
- Attribuzione maggiori poteri al sindaco rispetto alla Giunta (scelta del Segretario).
- Riforma della dirigenza degli enti locali (più autonomia più responsabilità) e figura del City Manager (≥ 15.000 abitanti).
- Riduzione dei controlli regionali sugli EE.LL.

Successivamente e sulla scia dell'assetto organizzativo della L.127/97 sono poi intervenute le Leggi 16/06/98 n°191 (Bassanini ter) e la L.8/3/1999 n°50 (Bassanini Quater). Con la prima normativa sono stati soprattutto ampliati i criteri di trasferimento delle funzioni e compiti agli enti locali. Con la seconda si è dato maggiore impulso al processo di semplificazione delle procedure amministrative.

L'attività amministrativa negli Enti Locali tra teoria e prassi

Le funzioni delle Autonomie Locali, origine ed evoluzione

Altra importante normativa, la c.d. Legge Napolitano Vigneri. L.3/8/1999 n°265 “Disposizioni in materia di autonomie e ordinamento degli enti locali”.

Le principali novità possono così riassumersi:

- Ampliamento della potestà statutaria degli EE.LL., la legge statale interviene solo per stabilire i contenuti minimi delle materie attribuite a tale potestà (Attribuzioni degli organi, forme di garanzia e di partecipazione delle minoranze, ordinamento degli Uffici e dei Servizi pubblici, forme di collaborazione tra Comuni e Province, modalità di partecipazione popolare, decentramento e diritto di accesso dei cittadini alle informazioni e ai procedimenti amministrativi).
- Rafforzamento della potestà Regolamentare degli EE.LL. da esercitare non più in modo generico nella mera osservanza della legge, ma in modo più definito – principi generali ricavabili dalla legge e dalle disposizioni statutarie.
- Richiamo costante e implementazione del principio di sussidiarietà.
- Valorizzazione delle forme di partecipazione popolare e delle forme di accentramento comunale.
- Rafforzamento del ruolo di coordinamento delle Province con conseguente riduzione del ruolo delle Regioni.
- Valorizzazione delle Comunità Montane.
- Accrescimento degli spazi di autodeterminazione delle fonti normative locali e semplificazione amministrativa (riduzione dell'attività consultiva di apposizione dei pareri).

L'attività amministrativa negli Enti Locali tra teoria e prassi

Le funzioni delle Autonomie Locali, origine ed evoluzione

Alla luce dell'importante funzione evolutiva della fine degli anni 1990, e come atto conclusivo del movimento di riforma partito nel 1990 viene emanato il Testo Unico sull'ordinamento degli Enti Locali, (TUEL) approvato con D.Lgs. 267/ del 18/08/2000.

Dalla lettura sistematica delle disposizioni, non sfugge il recepimento delle innovazioni e dei percorsi fino ad allora attuati in campo di diritto e prassi amministrativa, vien dunque effettuata una sorta di codicizzazione della normativa preesistente e vengono comunque introdotti, importanti elementi innovativi.

Le principali novità possono così riassumersi:

- Statuto quale fonte giuridica della disciplina dei modi di esercizio della rappresentanza legale (art.6)
- Potenziamento e implementazione delle competenze della dirigenza rispetto alla gestione (art 107) e separazione dalla funzione di indirizzo politico (rinvio a una parte successiva del presente lavoro).
- Riconduzione funzionale agli organi di governo degli unici atti "ricompresi espressamente dalla Legge o dallo Statuto fra le funzioni di indirizzo e di controllo politico amministrativo" (richiamo all'art.107).
- Valorizzazione delle forme di partecipazione popolare e delle forme di accentramento comunale.
- Rafforzamento del ruolo degli EE.LL .rispetto alle politiche del personale (riflessi con le leggi sul Patto di Stabilità interno).
- Abolizione ulteriore dei controlli del CO.RE.CO sulle delibere di variazioni di bilancio adottate in via d'urgenza dalla Giunta Provinciale .

Le Funzioni Amministrative degli Enti Locali

Le funzioni delle Autonomie Locali, origine ed evoluzione

- Possibilità di controllo eventuale del Co.Re.Co su richiesta della Giunta Provinciale delle delibere adottate dal Consiglio Provinciale (art.127 comma 3 Tuel) .
- Estensibilità agli eredi della responsabilità amministrativa dei dipendenti e degli amministratori degli EE.LL. in caso di illecito arricchimento (art.93 c.4) adeguamento alla Legge 20/1994.
- Partecipazione popolare estesa anche ai cittadini UE e agli stranieri in possesso di permesso di soggiorno (art.8 comma 5).
- Spa a partecipazione pubblica minoritaria come forma di esercizio dei servizi pubblici locali.

Sul TUEL ha poi sicuramente inciso la Legge Costituzionale 18/10/2001, n^3 che ha modificato il Titolo V^, Parte II della Costituzione dedicato alle Regioni e agli EE.LL. Novità per le Autonomie Locali :

art.114 = in applicazione e recepimento del principio di sussidiarietà , viene ribaltata l'originaria elencazione della ripartizione della Repubblica Italiana . Autonomia piena delle Autonomie Locali , unico limite nei principi fissati dalla Costituzione.

Art. 118 = Indicazione delle garanzie costituzionali in merito ai principi di sussidiarietà differenziazione e adeguatezza. Su tali basi , la titolarità delle funzioni amministrative viene individuata nel livello territoriale più vicino ai cittadini.

Art.119 = Costituzionalizzazione del federalismo fiscale .

Altri importanti interventi riguardano: l'istituzione presso ogni Regione del Consiglio delle Autonomie Locali (compiti consultivi) e la soppressione definitiva dei controlli regionali sugli Enti Locali.

Le Funzioni Amministrative degli Enti Locali

Le funzioni delle Autonomie Locali, origine ed evoluzione

Altra importante normativa da citare è poi la Legge La loggia L.5/6/2003 n°131 “Disposizioni per l’adeguamento dell’Ordinamento della Repubblica alla Legge Cost.3/2001”

Natura programmatica e di legge delega con rinvio all’emanazione di successivi decreti per attuare concretamente le disposizioni costituzionali di cui alla Legge 3/2001.

1. Il Governo è delegato ad adottare, entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, ...uno o più decreti legislativi diretti alla individuazione delle funzioni fondamentali, ai sensi dell’articolo 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione, essenziali per il funzionamento di Comuni, Province e Città metropolitane nonché per il soddisfacimento di bisogni primari delle comunità di riferimento. 2. Con i decreti legislativi di cui al comma 1, si provvede, altresì, nell’ambito della competenza legislativa dello Stato, alla revisione delle disposizioni in materia di enti locali, per adeguarle alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3. ... 4. Nell’attuazione della delega di cui ai commi 1 e 2, il Governo si attiene ai seguenti principi e criteri direttivi: garantire il rispetto delle competenze legislative dello Stato e delle Regioni, l’autonomia e le competenze costituzionali degli enti territoriali ..la valorizzazione delle potestà statutaria e regolamentare dei Comuni, delle Province e delle Città metropolitane; b) individuare le funzioni fondamentali dei Comuni, delle Province e delle Città metropolitane in modo da prevedere, anche al fine della tenuta e della coesione ..., per ciascun livello di governo locale, della titolarità di funzioni connaturate alle caratteristiche proprie di ciascun tipo di ente, essenziali e imprescindibili per il funzionamento dell’ente e per il soddisfacimento di bisogni primari delle comunità di riferimento, tenuto conto, in via prioritaria, per Comuni e Province, delle funzioni storicamente svolte; c) valorizzare i principi di sussidiarietà, di adeguatezza e di differenziazione nella allocazione delle funzioni d) prevedere strumenti che garantiscano il rispetto del principio di leale collaborazione tra i diversi livelli di governo locale nello svolgimento delle funzioni fondamentali che richiedono per il loro esercizio la partecipazione di più enti..: e) attribuire all’autonomia statutaria degli enti locali la potestà di individuare sistemi di controllo interno... f) prevedere una disciplina di principi fondamentali idonea a garantire un ordinamento finanziario e contabile degli enti locali...;g) procedere alla revisione delle disposizioni legislative sugli enti locali, ...”

L'attività amministrativa negli Enti Locali tra teoria e prassi

Le funzioni delle Autonomie Locali, origine ed evoluzione

l) definire la disciplina dei casi di ineleggibilità, di incompatibilità e di incandidabilità alle cariche elettive delle Città metropolitane anche tenendo conto di quanto stabilito in materia per gli amministratori di Comuni e Province; ... m) mantenere ferme le disposizioni in vigore relative al controllo sugli organi degli enti locali, alla vigilanza sui servizi di competenza statale attribuiti al sindaco quale ufficiale del Governo ...; n) valorizzare le forme associative anche per la gestione dei servizi di competenza statale affidati ai comuni; o) garantire il rispetto delle attribuzioni degli enti di autonomia funzionale;

Già dalla lettura dei commi prima indicati, è di tutta evidenza il recepimento e il richiamo ai principi e ai percorsi già indicati ed intrapresi sia dalle Leggi Bassanini che dalla riforma del Titolo V[^] della Costituzione. In particolare:

-All'art.4 = viene ribadita la potestà normativa delle Autonomie Locali attraverso l'esercizio della potestà statutaria e regolamentare.

-All'art.7 = Riconferma dei principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione. In linea di principio tutte le funzioni amministrative spettano ai Comuni (tranne quelle che richiedono necessariamente un esercizio unitario).

-All'art.8 = Eventuale potere sostitutivo dello Stato verso gli organi delle AA.LL. in una delle tre ipotesi tipiche previste all'art.120 della Costituzione:

-“... Il Governo può sostituirsi a organi delle Regioni, delle Città metropolitane, delle Province e dei Comuni nel caso di mancato rispetto di norme e trattati internazionali o della normativa comunitaria oppure di pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica, ovvero quando lo richiedono la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica e in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, prescindendo dai confini territoriali dei governi locali. La legge definisce le procedure atte a garantire che i poteri sostitutivi siano esercitati nel rispetto del principio di sussidiarietà e del principio di leale collaborazione..”.

-- All'art.10 = Il Prefetto, Capo dell'Ufficio Territoriale di Governo presso il capoluogo della Regione quale rappresentante dello Stato per i rapporti con il sistema delle Autonomie “.

L'attività amministrativa negli Enti Locali tra teoria e prassi

Le funzioni delle Autonomie Locali, alla luce del dettato Costituzionale : individuazione e forme di attuazione

Quadro attuale = Comuni, Province e Città Metropolitane sono dunque enti autonomi con propria autonomia statutaria, e poteri e funzioni da esercitare nel rispetto dei principi fissati dalla Costituzione.

Gli EE.LL. costituiscono quindi parte essenziale del territorio della Repubblica e concorrono alla formazione ed alla composizione unitaria della Repubblica Italiana.

I principi fondamentali sono contenuti all'interno dell'art. 114, con cui sono definiti: l'ordinamento della Repubblica, i soggetti costitutivi, la condizione di piena autonomia, esercitata con propri statuti, poteri e funzioni, secondo i principi fissati dalla Costituzione, ai quali Stato e Regioni devono conformare la legislazione, e le Città metropolitane, le Province e i Comuni i loro statuti e regolamenti.

Alla luce del disposto Costituzionale, gli EE.LL. devono esercitare la loro attività, i loro interventi, i rapporti reciproci, la capacità di *porsi al servizio dei cittadini*.

A questi principi, per la verità si era già ispirato l'art. 2 dell'ordinamento delle autonomie approvato, con la legge n. 142 del 1990. Successivamente, con l'art.3 del Testo Unico 18 agosto 2000, n. 267 si è stabilito che: *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.*

L'attività amministrativa negli Enti Locali tra teoria e prassi

Le funzioni delle Autonomie Locali, alla luce del dettato Costituzionale : individuazione e forme di attuazione

Art 118 Costituzione = le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato in base ai principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza.

E' necessaria dunque l'individuazione e l'attribuzione a ciascuno dei soggetti istituzionali di cui all'art. 118, delle *funzioni fondamentali*. Lo scopo è quello di assicurare , da parte di chi ne assume la titolarità, il pieno ed effettivo diretto esercizio alle condizioni migliori.

Ogni singola funzione amministrativa deve dunque essere imputata in capo ad un solo livello di governo, evitando duplicazioni, sovrapposizioni e frazionamenti (principio Responsabilità ed Unicità dell'Amministrazione).

Gli enti ai quali sono conferite le funzioni fondamentali assumono l'impegno di applicare la massima semplificazione nelle procedure. A questo scopo gli EE.LL. devono tener conto dei provvedimenti di attuazione dei principi e delle regole a tutela dei cittadini fissate dalla legge n. 241/1990 e s.m.

Riepilogando:

- In base all'art. 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione, l'individuazione e l'allocatione delle *funzioni fondamentali degli enti locali* spetta rientra nella competenza legislativa esclusiva dello Stato;
- Secondo l'art. 118, secondo comma, della Costituzione, gli enti locali sono titolari di *funzioni proprie e di funzioni conferite con legge statale o regionale*.

L'attività amministrativa negli Enti Locali tra teoria e prassi

Le funzioni delle Autonomie Locali, alla luce del dettato Costituzionale : individuazione e forme di attuazione

Le funzioni fondamentali, sono dunque essenziali e doverose e devono pertanto avere una base legale in leggi dello Stato = necessario riferimento ai criteri del conferimento delle funzioni e ai principi di sussidiarietà e razionalità .

Funzioni degli Enti Locali = Si intende l'insieme delle potestà pubbliche conferite alle Autonomie Locali 'Ente per il perseguimento degli interessi pubblici di cui è esponente = Art.118 1[^] comma Costituzione e principio di sussidiarietà

Principio di sussidiarietà già nella Carte delle Autonomie Locali di Strasburgo del 15/10/1985, già recepita in Italia con la Legge 439/1989 "...L'esercizio delle responsabilità pubbliche deve, in linea di massima, incombere sulle autorità più vicine ai cittadini. L'assegnazione di una responsabilità ad un'altra deve tener conto dell'ampiezza e della natura del compito e delle esigenze di efficacia e di economia..."

Accanto al principio di sussidiarietà, così come definito fino ad ora, di tipo "verticale" è poi possibile distinguere la c.d. sussidiarietà orizzontale = Già citata all'interno del l'art.3 comma 5 del TUEL (*I comuni e le province svolgono le loro funzioni anche attraverso le attività che possono essere adeguatamente esercitate dalla autonoma iniziativa dei cittadini e delle loro formazioni sociali*) = Lo stesso principio è stato poi definitivamente costituzionalizzato dal nuovo art.118 Cost. 4[^] comma "Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà".

L'attività amministrativa negli Enti Locali tra teoria e prassi

Le funzioni delle Autonomie Locali, alla luce del dettato Costituzionale : individuazione e forme di attuazione

Un ulteriore ed importante richiamo è poi contenuto all'interno dell'art.7 comma 1 della Legge 5/6/2003 n.431 (Legge La loggia): "...Stato, Regioni, Città metropolitane, Province, Comuni e Comunità montane favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli o associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà..".

Le funzioni amministrative del Comune = Art.13 Tuel : "1. Spettano al comune tutte le funzioni amministrative che riguardano la popolazione ed il territorio comunale, precipuamente nei settori organici dei servizi alla persona e alla comunità, dell'assetto ed utilizzazione del territorio e dello sviluppo economico, salvo quanto non sia espressamente attribuito ad altri soggetti dalla legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze. 2. Il comune, per l'esercizio delle funzioni in ambiti territoriali adeguati, attua forme sia di decentramento sia di cooperazione con altri comuni e con la provincia". + il già richiamato art. 3 comma 5 Tuel: "..I comuni e le province svolgono le loro funzioni anche attraverso le attività che possono essere adeguatamente esercitate dalla autonoma iniziativa dei cittadini e delle loro formazioni sociali.."

Dalla lettura sistematica delle due norme si ricavano due tipologie di funzioni esercitate dal Comune, come indicato appresso.

L'attività amministrativa negli Enti Locali tra teoria e prassi

Le funzioni delle Autonomie Locali, alla luce del dettato Costituzionale : individuazione e forme di attuazione

Le funzioni amministrative del Comune (art.3 comma 5 Tuel + art.13 Tuel)

Funzioni Proprie

- *Identificano il Comune quale Ente esponenziale della Comunità stanziata. Vi rientrano tutte quelle funzioni amministrative che non siano espressamente attribuite ad altri soggetti istituzionali da leggi statali o regionali. Riguardano principalmente L'amministrazione e l'utilizzo del territorio , la politica economica del Comune e i Servizi Sociali*

Funzioni Conferite

- Sono quelle oggetto di conferimento da parte dello Stato o della Regione e vanno ad aggiungersi a quelle già ex lege attribuite in proprio ai Comuni. Allo stesso Comune possono inoltre essere attribuite altre funzioni amministrative per le quali tuttavia la titolarità appartiene allo Stato (correlazione ad interessi generali dell'ordinamento) (art.14 del Tuel). In tale ipotesi il Comune agisce non quale soggetto autonomo esponenziale del proprio territorio, ma quale struttura decentrata dello Stato che opera su un territorio accanto ai cittadini.
- **Articolo 14 - Compiti del comune per servizi di competenza statale:** 1. *Il comune gestisce i servizi elettorali, di stato civile, di anagrafe, di leva militare e di statistica.* 2. *Le funzioni sono esercitate dal sindaco quale ufficiale del Governo, ai sensi dell'articolo 54.* 3. *Ulteriori funzioni per servizi di competenza statale possono essere affidate ai comuni dalla legge che regola anche i relativi rapporti finanziari, assicurando le risorse necessarie.*

L'attività amministrativa negli Enti Locali tra teoria e prassi

Le funzioni delle Autonomie Locali, alla luce del dettato Costituzionale : individuazione e forme di attuazione

Le funzioni amministrative conferite al Comune

Funzioni Conferite Art. 118 c.2 Costituzione

- Sono conferite con **legge statale** al Comune se appartengono ad uno degli ambiti di **legislazione esclusiva dello Stato** individuati all'**art.117 Costituzione comma 2** (*politica estera , rapporti internazionali, difesa, moneta, ordine pubblico, sicurezza, cittadinanza stato civile, anagrafe ecc*);
- Sono conferite con **legge regionale** al Comune se appartengono a materie di **potestà legislativa regionale concorrente** di cui all'**art. 117 Costituzione comma 3** (*tutela e sicurezza sul lavoro, commercio con l'estero, istruzione, tecnologia e sistemi produttivi, ecc*);
- Sono conferite con **legge regionale** al Comune se appartengono a materie di **potestà legislativa esclusiva art.117 Costituzione comma 4** ("**...spetta alle Regioni la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato..**")

L'attività amministrativa negli Enti Locali tra teoria e prassi

Le funzioni delle Autonomie Locali, alla luce del dettato Costituzionale : individuazione e forme di attuazione

Un ulteriore ed importante normativa attinente il conferimento di funzioni al Comune è il **Decreto Legislativo 31 marzo 1998, n. 112** ("**Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59**")

Con lo stesso decreto sono state conferite ai Comuni le seguenti competenze e funzioni amministrative prima esercitate dallo Stato o dalle Regioni :

- **Attività produttive e istituzione sportello unico ;**
- **Fiere Locali ;**
- **Catasto Edilizio Urbano e catasto terreni ;**
- **Opere Pubbliche** (realizzazione di opere metropolitane ed urbane finanziate con leggi speciali dello Stato) ;
- **Protezione Civile** (provvedimenti e piani di emergenza comunali ed intercomunali) ;
- **Sanità** (gestione delle emergenze sanitarie e di igiene in ambito locale) ;
- **Servizi Sociali** (erogazione dei servizi e trasferimenti di funzioni regionali) ;
- **Istruzione Scolastica ;**
- **Beni ed Attività Culturali;**
- **Polizia Amministrativa.**

L'attività amministrativa negli Enti Locali tra teoria e prassi

Le funzioni delle Autonomie Locali, alla luce del dettato Costituzionale : individuazione e forme di attuazione

Le funzioni amministrative della Provincia = In base all'art. 3 comma 3 del Tuel , rappresenta l'ente intermedio tra comune e regione “... *La provincia, ente locale intermedio tra comune e regione, rappresenta la propria comunità, ne cura gli interessi, ne promuove e ne coordina lo sviluppo”.*

Nel corso degli anni 90 le Province hanno visto sicuramente aumentare in maniera esponenziale le proprie competenze e funzioni amministrative; ciò anche e soprattutto a seguito dell'attuazione del principio di sussidiarietà di cui all'art. 4 della legge n. 59 del 15.3.1997.

Province = Costituzione Repubblicana = superamento della logica accentratrice del precedente ordinamento statale = nuovo impulso e rilancio delle province; soprattutto con il riconoscimento e la promozione ex *art. 5 Tuel* ricomposte nella necessaria unità dello Stato. *2. Comuni e Province concorrono alla determinazione degli obiettivi contenuti nei piani e programmi dello Stato e delle regioni e provvedono, per quanto di propria competenza, alla loro specificazione ed attuazione.*

Il dettato Costituzionale permette pertanto alle autonomie locali (e alle Province in particolare) di partecipare a pieno titolo all'amministrazione della cosa pubblica in un contesto paritario di dignità costituzionale con tutti i livelli di governo = *Artt. 128 e 129 Cost.* = conferma della natura di ente autonomo della provincia, titolare di funzioni proprie che vengono individuate direttamente dalla legge statale, livello di governo di decentramento statale o regionale .

L'attività amministrativa negli Enti Locali tra teoria e prassi

Le funzioni delle Autonomie Locali, alla luce del dettato Costituzionale : individuazione e forme di attuazione

l'art. 118 della Costituzione definisce la provincia (unitamente agli altri enti locali) come la sede ottimale e basilare per l'esercizio delle funzioni amministrative legate alle materie di pertinenza regionale (c. 3), oltre che di quelle di interesse esclusivamente locale, assegnate da leggi statali (c. 1)

1. Le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza.

3. I Comuni, le Province e le Città metropolitane sono titolari di funzioni amministrative proprie e di quelle conferite con legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze. La legge statale disciplina forme di coordinamento fra Stato e Regioni nelle materie di cui alle lettere b) e h) del secondo comma dell'articolo 117, e disciplina inoltre forme di intesa e coordinamento nella materia della tutela dei beni culturali.

L'elencazione delle funzioni attribuite alle Province ex artt. 19 e 20 del T.U. n. 267/2000, appare una mera ripetizione del dettato di cui agli artt. 14 e 15 della legge n. 142/1990. Ciò non è armonioso con l'importanza e il ruolo cardine che nel frattempo tale Ente ha assunto anche a seguito di funzioni e compiti di rilevante importanza per la collettività e che nel frattempo risultavano già assegnate alla data di approvazione del d.Lgs.267/2000. Le stesse, erano state trasferite alle Province, proprio a seguito del riconoscimento del loro ruolo intermedio tra Regione e Comune per la gestione di servizi perfettamente calati nella realtà di ciascun territorio. Il riferimento va soprattutto al D.Lgs. 23.12.1997, n. 469 (di attuazione della Legge 59/97) e relativo alle importanti funzioni trasferite alle Province in tema di mercato del lavoro.

L'attività amministrativa negli Enti Locali tra teoria e prassi

Le funzioni delle Autonomie Locali, alla luce del dettato Costituzionale : individuazione e forme di attuazione

Province e Tuel = art. 19 = “ Articolo 19 - Funzioni “ 1. Spettano alla provincia le funzioni amministrative di interesse provinciale che riguardino vaste zone intercomunali o l'intero territorio provinciale nei seguenti settori:

- a) difesa del suolo, tutela e valorizzazione dell'ambiente e prevenzione delle calamità;
 - b) tutela e valorizzazione delle risorse idriche ed energetiche;
 - c) valorizzazione dei beni culturali;
 - d) viabilità e trasporti;
 - e) protezione della flora e della fauna parchi e riserve naturali;
 - f) caccia e pesca nelle acque interne;
 - g) organizzazione dello smaltimento dei rifiuti a livello provinciale, rilevamento, disciplina e controllo degli scarichi delle acque e delle emissioni atmosferiche e sonore;
 - h) servizi sanitari, di igiene e profilassi pubblica, attribuiti dalla legislazione statale e regionale;
 - i) compiti connessi alla istruzione secondaria di secondo grado ed artistica ed alla formazione professionale, compresa l'edilizia scolastica, attribuiti dalla legislazione statale e regionale;
 - l) raccolta ed elaborazione dati, assistenza tecnico-amministrativa agli enti locali.
2. La provincia, in collaborazione con i comuni e sulla base di programmi da essa proposti, promuove e coordina attività, nonché realizza opere di rilevante interesse provinciale sia nel settore economico, produttivo, commerciale e turistico, sia in quello sociale, culturale e sportivo.
3. La gestione di tali attività ed opere avviene attraverso le forme previste dal presente testo unico per la gestione dei servizi pubblici locali.

L'attività amministrativa negli Enti Locali tra teoria e prassi

Le funzioni delle Autonomie Locali, alla luce del dettato Costituzionale : individuazione e forme di attuazione

Province e Tuel = Anche per le Province , vale la distinzione tra funzioni proprie e funzioni trasferite già indicata in precedenza per i Comuni .

– Per funzioni proprie quelle assegnate direttamente dalla legge all'ente provincia in quanto ente esponentiale della comunità residente nel suo territorio. Trattasi di funzioni che la legge – nazionale o regionale – non attribuisce espressamente ad altri soggetti istituzionali e che trovano il loro naturale ed ottimale ambito di svolgimento in una dimensione intermedia tra lo Stato ed il comune. Tali funzioni sono oggi quelle elencate negli artt. 19 e 20 del T.U. approvato con D.Lgs. n. 267/2000;

– per funzioni conferite, quelle trasferite dallo Stato o dalla regione in osservanza al principio di sussidiarietà, volto a consentire la localizzazione delle funzioni al livello territoriale presso il quale si verificano i rispettivi bisogni, individuandosi la provincia come “ente a titolarità naturale” per quelle competenze (36). Per il combinato disposto degli artt. 117 e 118 della Costituzione, come novellati dalla legge Cost. n. 3/2001, il conferimento è disposto con legge statale se relativo a competenze rientranti in uno degli ambiti di legislazione esclusiva dello stato e con legge regionale se relativi a materie rientranti nella competenza legislativa regionale concorrente o, in via residuale, esclusiva (37).

L'attività amministrativa negli Enti Locali tra teoria e prassi

Le funzioni delle Autonomie Locali, alla luce del dettato Costituzionale : individuazione e forme di attuazione

Funzioni proprie = assegnate direttamente dalla legge all'ente provincia in quanto ente esponenziale della comunità residente nel suo territorio. Funzioni che la legge - statale o regionale - non attribuisce espressamente ad altri soggetti istituzionali . Queste funzioni trovano il loro naturale ed ottimale ambito di svolgimento nell'Ente Provincia ente intermedio tra lo Stato ed il comune. Sono le funzioni ex artt. 19 e 20 del Tuel.

Funzioni conferite = trasferite dallo Stato o dalla regione in osservanza al principio di sussidiarietà; consentono la localizzazione delle funzioni al livello territoriale presso il quale si verificano i rispettivi bisogni. Per queste funzioni, la Provincia è individuata come "ente a titolarità naturale". Ai sensi del combinato disposto degli artt. 117 e 118 della Costituzione, il conferimento avviene: a) con legge statale se relativo a competenze rientranti in uno degli ambiti di legislazione esclusiva dello stato; b) con legge regionale se relativi a materie rientranti nella competenza legislativa regionale concorrente ; c) con legge regionale se relativi a materie rientranti nella via residuale, esclusiva .

L'attività amministrativa negli Enti Locali tra teoria e prassi

Le funzioni delle Autonomie Locali, alla luce del dettato Costituzionale : individuazione e forme di attuazione

Un ulteriore ed importante normativa attinente il conferimento di funzioni alle Province è il già richiamato: *Decreto Legislativo 31 marzo 1998, n. 112 ("Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59")*. Con lo stesso decreto sono state conferite alle Province le seguenti competenze e funzioni amministrative prima esercitate dallo Stato o dalle Regioni :

Turismo

- Energia;
- Urbanistica, Pianificazione territoriale e Bellezze naturali;
- Ambiente, Flora e Fauna ;
- Parchi e riserve naturali ;
- Inquinamento delle acque ;
- Inquinamento acustico, atmosferico ed elettromagnetico;
- Difesa del suolo e risorse idriche ;
- Viabilità, Opere Pubbliche, Edilizia Residenziale Pubblica;
- Protezione Civile;
- Formazione Professionale;
- Istruzione e Beni Culturali ;
- Servizi Sanitari di Igiene e Profilassi Pubblica ;
- Mercato del Lavoro e Servizi Sociali;
- Caccia e Pesca
- Trasporti, Industria, Fiere e mercati, Commercio , Artigianato

L'attività amministrativa negli Enti Locali tra teoria e prassi

Le funzioni delle Autonomie Locali, alla luce del dettato Costituzionale : individuazione e forme di attuazione

Comunità Montane = Sono potenzialmente titolari di molteplici funzioni , delle quale alcune sono attribuite direttamente dalla Legge di specie, altre conferite da altri Enti .

Articolo 28 - Funzioni

1. L'esercizio associato di funzioni proprie dei comuni o a questi conferite dalla regione spetta alle comunità montane. Spetta, altresì, alle comunità montane o di ogni altra funzione ad esse conferita dai comuni, dalla provincia e dalla regione. l'esercizi
2. Spettano alle comunità montane le funzioni attribuite dalla legge e gli interventi speciali per la montagna stabiliti dalla Unione europea o dalle leggi statali e regionali.
3. Le comunità montane adottano piani pluriennali di opere ed interventi e individuano gli strumenti idonei a perseguire gli obiettivi dello sviluppo socio-economico, ivi compresi quelli previsti dalla Unione europea, dallo Stato e dalla regione, che possono concorrere alla realizzazione dei programmi annuali operativi di esecuzione del piano.
4. Le comunità montane, attraverso le indicazioni urbanistiche del piano pluriennale di sviluppo, concorrono alla formazione del piano territoriale di coordinamento.
5. Il piano pluriennale di sviluppo socio-economico ed i suoi aggiornamenti sono adottati dalle comunità montane ed approvati dalla provincia secondo le procedure previste dalla legge regionale.
6. Gli interventi finanziari disposti dalle comunità montane e da altri soggetti pubblici a favore della montagna sono destinati esclusivamente ai territori classificati montani.
7. Alle comunità montane si applicano le disposizioni dell'articolo 32, comma 5.

L'attività amministrativa negli Enti Locali tra teoria e prassi

Le funzioni delle Autonomie Locali, alla luce del dettato Costituzionale : individuazione e forme di attuazione

Comunità Isolane o di Arcipelago = art. 29 Tuel

Articolo 29 - Comunità isolane o di arcipelago

In ciascuna isola o arcipelago di isole, ad eccezione della Sicilia e della Sardegna, ove esistono più comuni, può essere istituita, dai comuni interessati, la comunità isolana o dell'arcipelago, cui si estendono le norme sulle comunità montane.

Aree Metropolitane = Art.22 Tuel

Sono considerate aree metropolitane le zone comprendenti i comuni di Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Roma, Bari, Napoli e gli altri comuni i cui insediamenti abbiano con essi rapporti di stretta integrazione territoriale e in ordine alle attività economiche, ai servizi essenziali alla vita sociale, nonché alle relazioni culturali e alle caratteristiche territoriali.

Città Metropolitane = Art. 23 Tuel

Articolo 24 - Esercizio coordinato di funzioni

1. La regione, previa intesa con gli enti locali interessati, può definire ambiti sovracomunali per l'esercizio coordinato delle funzioni degli enti locali, attraverso forme associative e di cooperazione, nelle seguenti materie: a) pianificazione territoriale; b) reti infrastrutturali e servizi a rete; c) piani di traffico intercomunali; d) tutela e valorizzazione dell'ambiente e rilevamento dell'inquinamento atmosferico; e) interventi di difesa del suolo e di tutela idrogeologica; f) raccolta, distribuzione e depurazione delle acque; g) smaltimento dei rifiuti; h) grande distribuzione commerciale; i) attività culturali; l) funzioni dei sindaci ai sensi dell'articolo 50, comma 7. 2. Le disposizioni regionali emanate ai sensi del comma 1 si applicano fino all'istituzione della città metropolitana.

L'attività amministrativa negli Enti Locali tra teoria e prassi

Le funzioni delle Autonomie Locali, alla luce del dettato Costituzionale : individuazione e forme di attuazione

Ruolo della Regione nell'esercizio coordinato di funzioni degli Enti Locali .

Articolo 24 - Esercizio coordinato di funzioni

1. La regione, previa *intesa con gli enti locali interessati*, può definire *ambiti sovracomunali per l'esercizio coordinato delle funzioni degli enti locali, attraverso forme associative e di cooperazione, nelle seguenti materie:*

- a) pianificazione territoriale;
- b) reti infrastrutturali e servizi a rete;
- c) piani di traffico intercomunali;
- d) tutela e valorizzazione dell'ambiente e rilevamento dell'inquinamento atmosferico;
- e) interventi di difesa del suolo e di tutela idrogeologica;
- f) raccolta, distribuzione e depurazione delle acque;
- g) smaltimento dei rifiuti;
- h) grande distribuzione commerciale;
- i) attività culturali;
- l) funzioni dei sindaci ai sensi dell'articolo 50, comma 7.

2. Le disposizioni regionali emanate ai sensi del comma 1 si applicano fino all'istituzione della città metropolitana.

L'attività amministrativa negli Enti Locali tra teoria e prassi

Secondo la dottrina , per il perseguimento dei propri fini istituzionali , gli Enti Locali ricorrono ai c.d. modelli convenzionali che consentono la realizzazione della c.d. Amministrazione per consenso. Questi modelli sono appunto le forme associative previste all'interno del Capo V ^ del d.LGS.267/2000. Tra i vantaggi di tali forme associative, c'è sicuramente da considerare l'ampia elasticità delle formule aggregative, una semplificazione amministrativa . Ciò soprattutto a vantaggio delle comunità di piccole dimensioni per dare una risposta concreta alle popolazioni locali .



L'attività amministrativa negli Enti Locali tra teoria e prassi

Le funzioni delle Autonomie Locali, alla luce del dettato Costituzionale : individuazione e forme di attuazione

Le Forme Associative tra le Autonomie Locali – Capo V ^ D.Lgs.267/2000

Le Convenzioni = Art. 30 D.Lgs.267/2000

Articolo 30 - Convenzioni

1. Al fine di svolgere in modo coordinato funzioni e servizi determinati, gli enti locali possono stipulare tra loro apposite convenzioni.
2. Le convenzioni devono stabilire i fini, la durata, le forme di consultazione degli enti contraenti, i loro rapporti finanziari ed i reciproci obblighi e garanzie.
3. Per la gestione a tempo determinato di uno specifico servizio o per la realizzazione di un'opera lo Stato e la regione, nelle materie di propria competenza, possono prevedere forme di convenzione obbligatoria fra enti locali, previa statuizione di un disciplinare-tipo.
4. Le convenzioni di cui al presente articolo possono prevedere anche la costituzione di uffici comuni, che operano con personale distaccato dagli enti partecipanti, ai quali affidare l'esercizio delle funzioni pubbliche in luogo degli enti partecipanti all'accordo, ovvero la delega di funzioni da parte degli enti partecipanti all'accordo a favore di uno di essi, che opera in luogo e per conto degli enti deleganti.

L'attività amministrativa negli Enti Locali tra teoria e prassi

Le funzioni delle Autonomie Locali, alla luce del dettato Costituzionale : individuazione e forme di attuazione

Le Forme Associative tra le Autonomie Locali – Capo V ^ D.Lgs.267/2000

Articolo 31 - Consorzi

1. Gli enti locali per la gestione associata di uno o più servizi e l'esercizio associato di funzioni possono costituire un consorzio secondo le norme previste per le aziende speciali di cui all'articolo 114, in quanto compatibili. Al consorzio possono partecipare altri enti pubblici, quando siano a ciò autorizzati, secondo le leggi alle quali sono soggetti.
2. A tal fine i rispettivi consigli approvano a maggioranza assoluta dei componenti una convenzione ai sensi dell'articolo 30, unitamente allo statuto del consorzio.
3. In particolare la convenzione deve disciplinare le nomine e le competenze degli organi consortili coerentemente a quanto disposto dai commi 8, 9 e 10 dell'articolo 50 e dell'articolo 42, comma 2 lettera m), e prevedere la trasmissione, agli enti aderenti, degli atti fondamentali del consorzio; lo statuto, in conformità alla convenzione, deve disciplinare l'organizzazione, la nomina e le funzioni degli organi consortili.
4. Salvo quanto previsto dalla convenzione e dallo statuto per i consorzi, ai quali partecipano a mezzo dei rispettivi rappresentanti legali anche enti diversi dagli enti locali, l'assemblea del consorzio è composta dai rappresentanti degli enti associati nella persona del sindaco, del presidente o di un loro delegato, ciascuno con responsabilità pari alla quota di partecipazione fissata dalla convenzione e dallo statuto.
5. L'assemblea elegge il consiglio di amministrazione e ne approva gli atti fondamentali previsti dallo statuto.
6. Tra gli stessi enti locali non può essere costituito più di un consorzio.
7. In caso di rilevante interesse pubblico, la legge dello Stato può prevedere la costituzione di consorzi obbligatori per l'esercizio di determinate funzioni e servizi. La stessa legge ne demanda l'attuazione alle leggi regionali.
8. Ai consorzi che gestiscono attività di cui all'articolo 113-bis si applicano le norme previste per le aziende speciali.

L'attività amministrativa negli Enti Locali tra teoria e prassi

Le funzioni delle Autonomie Locali, alla luce del dettato Costituzionale : individuazione e forme di attuazione

Le Forme Associative tra le Autonomie Locali – Capo V ^ D.Lgs.267/2000

Articolo 32 - Unioni di Comuni

1. Le unioni di comuni sono enti locali costituiti da due o più comuni di norma contermini, allo scopo di esercitare congiuntamente una pluralità di funzioni di loro competenza.
2. L'atto costitutivo e lo statuto dell'unione sono approvati dai consigli dei comuni partecipanti con le procedure e la maggioranza richieste per le modifiche statutarie. Lo statuto individua gli organi dell'unione e le modalità per la loro costituzione e individua altresì le funzioni svolte dall'unione e le corrispondenti risorse.
3. Lo statuto deve comunque prevedere il presidente dell'unione scelto tra i sindaci dei comuni interessati e deve prevedere che altri organi siano formati da componenti delle giunte e dei consigli dei comuni associati, garantendo la rappresentanza delle minoranze.
4. L'unione ha potestà regolamentare per la disciplina della propria organizzazione, per lo svolgimento delle funzioni ad essa affidate e per i rapporti anche finanziari con i comuni.
5. Alle unioni di comuni si applicano, in quanto compatibili, i principi previsti per l'ordinamento dei comuni. Si applicano, in particolare, le norme in materia di composizione degli organi dei comuni; il numero dei componenti degli organi non può comunque eccedere i limiti previsti per i comuni di dimensioni pari alla popolazione complessiva dell'ente. Alle unioni competono gli introiti derivanti dalle tasse, dalle tariffe e dai contributi sui servizi ad esse affidati.

L'attività amministrativa negli Enti Locali tra teoria e prassi

Le funzioni delle Autonomie Locali, alla luce del dettato Costituzionale : individuazione e forme di attuazione

Le Forme Associative tra le Autonomie Locali – Capo V ^ D.Lgs.267/2000

Articolo 33 - Esercizio associato di funzioni e servizi da parte dei comuni

1. Le regioni, nell'emanazione delle leggi di conferimento delle funzioni ai comuni, attuano il trasferimento delle funzioni nei confronti della generalità dei comuni. 2. Al fine di favorire l'esercizio associato delle funzioni dei comuni di minore dimensione demografica, le regioni individuano livelli ottimali di esercizio delle stesse, concordandoli nelle sedi concertative di cui all'articolo 4. Nell'ambito della previsione regionale, i comuni esercitano le funzioni in forma associata, individuando autonomamente i soggetti, le forme e le metodologie, entro il termine temporale indicato dalla legislazione regionale. Decorso inutilmente il termine di cui sopra, la regione esercita il potere sostitutivo nelle forme stabilite dalla legge stessa. 3. Le regioni predispongono, concordandolo con i comuni nelle apposite sedi concertative, un programma di individuazione degli ambiti per la gestione associata sovracomunale di funzioni e servizi, realizzato anche attraverso le unioni, che può prevedere altresì la modifica di circoscrizioni comunali e i criteri per la corresponsione di contributi e incentivi alla progressiva unificazione. Il programma è aggiornato ogni tre anni, tenendo anche conto delle unioni di comuni regolarmente costituite. 4. Al fine di favorire il processo di riorganizzazione sovracomunale dei servizi, delle funzioni e delle strutture, le regioni provvedono a disciplinare, con proprie leggi, nell'ambito del programma territoriale di cui al comma 3, le forme di incentivazione dell'esercizio associato delle funzioni da parte dei comuni, con l'eventuale previsione nel proprio bilancio di un apposito fondo. A tale fine, oltre a quanto stabilito dal comma 3 e dagli articoli 30 e 32, le regioni si attengono ai seguenti principi fondamentali: a) nella disciplina delle incentivazioni: 1) favoriscono il massimo grado di integrazione tra i comuni, graduando la corresponsione dei benefici in relazione al livello di unificazione, rilevato mediante specifici indicatori con riferimento alla tipologia ed alle caratteristiche delle funzioni e dei servizi associati o trasferiti in modo tale da erogare il massimo dei contributi nelle ipotesi di massima integrazione; 2) prevedono in ogni caso una maggiorazione dei contributi nelle ipotesi di fusione e di unione, rispetto alle altre forme di gestione sovracomunale; b) promuovono le unioni di comuni, senza alcun vincolo alla successiva fusione, prevedendo comunque ulteriori benefici da corrispondere alle unioni che autonomamente deliberino, su conforme proposta dei consiglieri comunali interessati, di procedere alla fusione.

L'attività amministrativa negli Enti Locali tra teoria e prassi

Le funzioni delle Autonomie Locali, alla luce del dettato Costituzionale : individuazione e forme di attuazione

Le Forme Associative tra le Autonomie Locali – Capo V ^ D.Lgs.267/2000 Articolo 34 - Accordi di Programma

1. Per la definizione e l'attuazione di opere, di interventi o di programmi di intervento che richiedono, per la loro completa realizzazione, l'azione integrata e coordinata di comuni, di province e regioni, di amministrazioni statali e di altri soggetti pubblici, o comunque di due o più tra i soggetti predetti, il presidente della regione o il presidente della provincia o il sindaco, in relazione alla competenza primaria o prevalente sull'opera o sugli interventi o sui programmi di intervento, promuove la conclusione di un accordo di programma, anche su richiesta di uno o più dei soggetti interessati, per assicurare il coordinamento delle azioni e per determinarne i tempi, le modalità, il finanziamento ed ogni altro connesso adempimento. 2. L'accordo può prevedere altresì procedimenti di arbitrato, nonché interventi surrogatori di eventuali inadempienze dei soggetti partecipanti. 3. Per verificare la possibilità di concordare l'accordo di programma, il presidente della regione o il presidente della provincia o il sindaco convoca una conferenza tra i rappresentanti di tutte le amministrazioni interessate. 4. L'accordo, consistente nel consenso unanime del presidente della regione, del presidente della provincia, dei sindaci e delle altre amministrazioni interessate, è approvato con atto formale del presidente della regione o del presidente della provincia o del sindaco ed è pubblicato nel bollettino ufficiale della regione. L'accordo, qualora adottato con decreto del presidente della regione, produce gli effetti della intesa di cui all'art.81 del DPR 616/77,... 5. Ove l'accordo comporti variazione degli strumenti urbanistici, l'adesione del sindaco allo stesso deve essere ratificata dal consiglio comunale entro trenta giorni a pena di decadenza. 6....L'approvazione dell'accordo di programma comporta la dichiarazione di pubblica utilità, indifferibilità ed urgenza delle medesime opere; tale dichiarazione cessa di avere efficacia se le opere non hanno avuto inizio entro tre anni. 7. La vigilanza sull'esecuzione dell'accordo di programma e gli eventuali interventi sostitutivi sono svolti da un collegio presieduto dal presidente della regione o dal presidente della provincia o dal sindaco e composto da rappresentanti degli enti locali interessati, nonché dal commissario del Governo nella regione o dal prefetto nella provincia interessata se all'accordo partecipano amministrazioni statali o enti pubblici nazionali. 8. Allorché l'intervento o il programma di intervento comporti il concorso di due o più regioni finitime, la conclusione dell'accordo di programma è promossa dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri, a cui spetta convocare la conferenza di cui al comma....”

L'attività amministrativa negli Enti Locali tra teoria e prassi

Le funzioni delle Autonomie Locali, alla luce del dettato Costituzionale : individuazione e forme di attuazione

Articolo 17 del D.Lgs.267/2000 - Circoscrizioni di decentramento comunale

“...1. I comuni con popolazione superiore a 250.000 abitanti articolano il loro territorio per istituire le circoscrizioni di decentramento, quali organismi di partecipazione, di consultazione e di gestione di servizi di base, nonché di esercizio delle funzioni delegate dal comune.

2. L'organizzazione e le funzioni delle circoscrizioni sono disciplinate dallo statuto comunale e da apposito regolamento.

3. I comuni con popolazione tra i 100.000 e i 250.000 abitanti possono articolare il territorio per istituire le circoscrizioni di decentramento ai sensi di quanto previsto dal comma 2. La popolazione media delle circoscrizioni non può essere inferiore a 30.000 abitanti.

4. Gli organi delle circoscrizioni rappresentano le esigenze della popolazione delle circoscrizioni nell'ambito dell'unità del comune e sono eletti nelle forme stabilite dallo statuto e dal regolamento.

5. Nei comuni con popolazione superiore a 300.000 abitanti, lo statuto può prevedere particolari e più accentuate forme di decentramento di funzioni e di autonomia organizzativa e funzionale, determinando, altresì, anche con il rinvio alla normativa applicabile ai comuni aventi uguale popolazione, gli organi di tali forme di decentramento, lo status dei componenti e le relative modalità di elezione, nomina o designazione...”

L'attività amministrativa negli Enti Locali tra teoria e prassi

Le funzioni delle Autonomie Locali, alla luce del dettato Costituzionale : individuazione e forme di attuazione

Articolo 21 - Circondari e revisione delle circoscrizioni provinciali

“...1. La provincia, in relazione all'ampiezza e peculiarità del territorio, alle esigenze della popolazione ed alla funzionalità dei servizi, può disciplinare nello statuto la suddivisione del proprio territorio in circondari e sulla base di essi organizzare gli uffici, i servizi e la partecipazione dei cittadini.

2. Nel rispetto della disciplina regionale, in materia di circondario, lo statuto della provincia può demandare ad un apposito regolamento l'istituzione dell'assemblea dei sindaci del circondario, con funzioni consultive, propositive e di coordinamento, e la previsione della nomina di un presidente del circondario indicato a maggioranza assoluta dall'assemblea dei sindaci e componente del consiglio comunale di uno dei comuni appartenenti al circondario. Il presidente ha funzioni di rappresentanza, promozione e coordinamento. Al presidente del circondario si applicano le disposizioni relative allo status del presidente del consiglio di comune con popolazione pari a quella ricompresa nel circondario...”

L'attività amministrativa negli Enti Locali tra teoria e prassi

L'esercizio delle funzioni amministrative degli enti locali . Strumenti, atti deliberativi e dirigenziali

Dello Statuto e dei Regolamenti, quali atti di esplicazione della potestà statutaria e regolamentare degli Enti Locali , esiste una disciplina normativa sia a livello di Carta Costituzionale (Art.114), sia all'interno del D.Lgs.267/2000.

L'art.114 della Costituzione (così come aggiornato dalla Legge Cost.3/2001) , riconosce a Comuni, Province e Città Metropolitane una autonomia sia per quanto riguarda la possibilità di emanare i propri Statuti, sia nell'ambito dei poteri e funzioni nel rispetto dei principi Costituzionale .

Allo stesso modo l'art. 117 comma 6 del Tuel , prevede in linea di principio i contenuti della potestà Regolamentare degli Enti Locali.

Sicuramente più analitica e dettagliata è invece la previsione dell'autonomia statutaria e Regolamentare degli Enti Locali a livello di Testo Unico degli Enti Locali. In tal senso:

- Art.6 D.Lgs.267/2000 = Specificazione degli elementi essenziali degli Statuti degli EE.LL.
- Art.4 Legge 5.6.2003 n.131 = Lineamenti del contenuto degli Statuti degli EE.LL.

L'attività amministrativa negli Enti Locali tra teoria e prassi

L'esercizio delle funzioni amministrative degli enti locali . Strumenti, atti deliberativi e dirigenziali

Sentenza n.12868 del 16.2.2005 = Cassazione SS.UU. Civ. = Gli Statuti degli Enti Locali, sono sicuramente vincolati alle disposizioni di legge, ma unicamente per garantire il rispetto dei principi inderogabili che esse eventualmente comportano. = Lo Statuto andrebbe pertanto qualificato quale: “ disciplina di integrazione e di adattamento dell'autonomia locale ai principi inderogabili fissati dalla legge “.

Caratteristiche dello Statuto delle Autonomie Locali

- **Necessarietà** = E' necessario che ogni Ente abbia il proprio Statuto (Cds Sent.18-1-1949 n^35)
- **Unicità ed esclusività** = Statuto quale strumento esclusivo per adattare la normativa statale alle peculiarità di ogni Ente locale.
- **Veridicità** = (Cds 9.2.1960 n^1263) Statuto quale lente dell'immagine dell'Ente nel senso che lo stesso deve chiaramente indicare le finalità istituzionali.
- **Stabilità** = Le norme contenute all'interno devono essere flessibili ed adattabili, ma anche stabili e durevoli .
- **Normatività** = Generalità, astrattezza, capacità di innovare l'ordinamento giuridico .

L'attività amministrativa negli Enti Locali tra teoria e prassi

L'esercizio delle funzioni amministrative degli enti locali . Strumenti, atti deliberativi e dirigenziali

Il contenuto dello Statuto degli Enti Locali.

A) Contenuto obbligatorio

- Attribuzione degli organi.
- Forme di garanzia e partecipazione delle minoranze.
- Criteri Generali per l'organizzazione dell'Ente.
- Forme di collaborazione tra Comuni e Province.
- Istituti di partecipazione popolare.
- Forme di decentramento.
- Accesso dei cittadini alle informazioni e ai procedimenti amministrativi.
- Modi di esercizio della rappresentanza legale (e in giudizio dell'Ente).
- Determinazione dello stemma e del gonfalone.
- Norme per assicurare la pari opportunità fra uomo e donna.

L'attività amministrativa negli Enti Locali tra teoria e prassi

L'esercizio delle funzioni amministrative degli enti locali . Strumenti, atti deliberativi e dirigenziali

Il contenuto dello Statuto degli Enti Locali.

A) Contenuto facoltativo

Il contenuto facoltativo dello Statuto è ricavabile dal comma 2 articolo 6 del Tuel “ e quanto ulteriormente previsto dal presente testo unico “.

A mero titolo esemplificativo :

- **Art.3, c.6 Tuel = Costituzione delle Commissioni Consiliari.**
- **Art. 11 Tuel = Istituzione della figura del Difensore Civico.**
- **Art.39 c.1 Tuel = Figura del Presidente del Consiglio Comunale (\leq a 15.000 abitanti).**
- **Art.8 c.3 Tuel = Previsione di consultazioni referendarie**

L'attività amministrativa negli Enti Locali tra teoria e prassi

L'esercizio delle funzioni amministrative degli enti locali . Strumenti, atti deliberativi e dirigenziali

La potestà regolamentare degli Enti Locali e l'art.117 comma 6 della Costituzione: “ I Comuni, le Province e le Città Metropolitane hanno potestà regolamentare in ordine alla disciplina dell'organizzazione e allo svolgimento delle funzioni loro attribuite “.

La Legge La Loggia L.131/2003 = Potestà Regolamentare quale esplicazione della potestà normativa

Art.7 D.Lgs.267/2000 = “...1. Nel rispetto dei principi fissati dalla legge e dello statuto, il comune e la provincia adottano regolamenti nelle materie di propria competenza ed in particolare per l'organizzazione e il funzionamento delle istituzioni e degli organismi di partecipazione, per il funzionamento degli organi e degli uffici e per l'esercizio delle funzioni..”.

Regolamenti quali atti formalmente amministrativi e sostanzialmente normativi

L'attività amministrativa negli Enti Locali tra teoria e prassi

L'esercizio delle funzioni amministrative degli enti locali . Strumenti, atti deliberativi e dirigenziali

Articolo 8 - Partecipazione popolare

1. I comuni, anche su base di quartiere o di frazione, valorizzano le libere forme associative e promuovono organismi di partecipazione popolare all'amministrazione locale. I rapporti di tali forme associative sono disciplinati dallo statuto.
2. Nel procedimento relativo all'adozione di atti che incidono su situazioni giuridiche soggettive devono essere previste forme di partecipazione degli interessati secondo le modalità stabilite dallo statuto, nell'osservanza dei principi stabiliti dalla legge 241790
3. Nello statuto devono essere previste forme di consultazione della popolazione nonché procedure per l'ammissione di istanze, petizioni e proposte di cittadini singoli o associati dirette a promuovere interventi per la migliore tutela di interessi collettivi e devono essere, altresì, determinate le garanzie per il loro tempestivo esame. Possono essere, altresì, previsti referendum anche su richiesta di un adeguato numero di cittadini.
4. Le consultazioni e i referendum di cui al presente articolo devono riguardare materie di esclusiva competenza locale e non possono avere luogo in coincidenza con operazioni elettorali provinciali, comunali e circoscrizionali.
5. Lo statuto, ispirandosi ai principi di cui alla legge 203/94, e al D.Lgs.286/98, promuove forme di partecipazione alla vita pubblica locale dei cittadini dell'Unione europea e degli stranieri regolarmente soggiornanti.

L'attività amministrativa negli Enti Locali tra teoria e prassi

L'esercizio delle funzioni amministrative degli enti locali . Strumenti, atti deliberativi e dirigenziali

Articolo 11 - Difensore civico

1. Lo statuto comunale e quello provinciale possono prevedere l'istituzione del difensore civico, con compiti di garanzia dell'imparzialità e del buon andamento della pubblica amministrazione comunale o provinciale, segnalando, anche di propria iniziativa, gli abusi, le disfunzioni, le carenze ed i ritardi dell'amministrazione nei confronti dei cittadini.
2. Lo statuto disciplina l'elezione, le prerogative ed i mezzi del difensore civico nonché i suoi rapporti con il consiglio comunale o provinciale.
3. Il difensore civico comunale e quello provinciale svolgono altresì la funzione di controllo nell'ipotesi prevista all'articolo 127 .

L'attività amministrativa negli Enti Locali tra teoria e prassi

L'esercizio delle funzioni amministrative degli enti locali . Strumenti, atti deliberativi e dirigenziali

- Le Autonomie Locali sono definite Pubbliche Amministrazioni già dal D.Lgs. 29/1993 e dal successivo D.Lgs. 165/2001.

Atto amministrativo = Atto emanato da una P.A. con la quale si concretizza e si formalizza la volontà della stessa su una determinata situazione o realtà.

Provvedimento Amministrativo = Manifestazioni di volontà aventi rilevanza esterna, provenienti da una P.A., nell'esercizio dell'attività amministrativa, indirizzate a soggetti determinati o determinabili e in grado di apportare una modificazione unilaterale nella sfera giuridica degli stessi.

Caratteri del provvedimento amministrativo

- a) **Autoritarità** = Il provvedimento amministrativo ha la forza giuridica di imporre unilateralmente modificazioni nella sfera giuridica dei destinatari .
- b) **Inoppugnabilità** = I Provvedimenti amministrativi si consolidano in caso di mancata impugnazione dei termini.
- c) **Esecutorietà** = Nei casi e con le modalità -tipiche- previste dalla legge , possono imporre coattivamente l'adempimenti degli obblighi nei loro confronti.
- d) **Tipicità** = Provvedimenti amministrativi , già individuati a priori nell'ordinamento.

L'attività amministrativa negli Enti Locali tra teoria e prassi

L'esercizio delle funzioni amministrative degli enti locali . Strumenti, atti deliberativi e dirigenziali

Elementi e Requisiti dell'atto amministrativo =

Gli Elementi dell'atto amministrativo possono distinguersi in :

- a) *Elementi essenziali* = sono necessari per dar vita all'atto amministrativo.
- b) *Elementi accidentali* = sono eventuali in quanto ampliano o restringono il contenuto naturale dell'atto senza stravolgerne la natura.
- c) *Elementi naturali* = sono elementi che si considerano sempre inseriti nell'atto anche se non vi appaiono espressamente.

I Requisiti a differenza degli elementi, non compongono l'atto ma incidono sulla sua validità (requisiti di legittimità) e di efficacia (requisiti di efficacia).

- a) *Requisiti di legittimità* = la mancanza determina l'annullabilità dell'atto.
- b) *Requisiti di efficacia* = sono necessari per far esplicare all'atto i suoi effetti.
 - b1) *di esecutività* = Sono requisiti che operano *ex tunc* su un atto (atti di controllo e atti sottoposti a condizione sospensiva).
 - b2) *di efficacia* = Sono requisiti che necessitano per i c.d. atti ricettizi (atti che necessitano di notifica).

L'attività amministrativa negli Enti Locali tra teoria e prassi

L'esercizio delle funzioni amministrative degli enti locali . Strumenti, atti deliberativi e dirigenziali

Gli Elementi Essenziali dell'atto amministrativo:

- Agente** = Deve necessariamente essere un organo della P.A.
- Destinatario** = E' il soggetto verso cui si producono gli effetti dell'atto.
- Volontà** = Nessun atto può ritenersi riferibile all'autore se non è voluto.
- Oggetto** = E' la *res* su cui l'atto incide. Può consistere in un comportamento, un fatto, un bene. Deve essere determinato, possibile e lecito.
- Forma** = Ogni atto deve essere esternato, manifestato, emesso .

L'attività amministrativa negli Enti Locali tra teoria e prassi

L'esercizio delle funzioni amministrative degli enti locali . Strumenti, atti deliberativi e dirigenziali

La struttura dell'atto amministrativo:

A) Intestazione = Indicazione dell'autorità che ha emanato l'atto.

B) Preambolo = Richiamo a norme circolari e presupposti di diritto.

C) Motivazione = Parte descrittiva e Parte valutativa degli interessi e presupposti di fatto

D) Dispositivo = Parte precettiva dell'atto e rappresenta la dichiarazione di volontà

E) Luogo = Indicazione del luogo in cui è stato emanato

F) Data

G) Sottoscrizione = Firma dell'autorità che ha emanato l'atto in cui è stato emanato

L'attività amministrativa negli Enti Locali tra teoria e prassi

L'esercizio delle funzioni amministrative degli enti locali . Strumenti, atti deliberativi e dirigenziali

Gli atti amministrativi = concetti base e procedimento

Fai del procedimento amministrativo

Dal punto di vista del procedimento amministrativo l'emanazione di un atto amministrativo è preceduta dalle seguenti fasi (riferimento Legge 241/90 e ss.mm. ed ii.).

- A) Fase preparatoria = Si accertano i presupposti di fatto e diritto, necessari per l'emanazione dell'atto finale. Si articola nelle sottofasi dell'*iniziativa* e dell'*istruttoria*.

- B) Fase decisionale o costitutiva = Si delibera il contenuto dell'atto da emanare e si procede alla stessa.

- c) Fase integrativa dell'efficacia (eventuale) = Per gli atti amministrativi che necessitano di controllo e per quelli c.d. ricettizi (requisiti di esecutività e di efficacia). Atto c.d. perfetto che necessita di tale fase (ad esempio determinazione dirigenziale d'impegno di spesa e visto di regolarità contabile attestante la copertura finanziaria).

L'attività amministrativa negli Enti Locali tra teoria e prassi

L'esercizio delle funzioni amministrative degli enti locali . Strumenti, atti deliberativi e dirigenziali

Gli atti amministrativi delle Autonomie Locali

Anche gli *atti amministrativi* prodotti dalle Autonomie Locali sono atti che provengono da una Pubblica Amministrazione, sono espressione di un potere amministrativo e producono effetti effetti indipendentemente (ed in alcuni casi anche contro) la volontà dei destinatari.

Anche le attività amministrative poste in essere dalle Autonomie Locali per le finalità amministrative ad esse attribuite dalle leggi , viene esplicita attraverso l'adozione da parte degli organi competenti (monocratici e collegiali) di atti amministrativi. Questi dunque assumono diversa veste formale e sostanziale .

L'attività amministrativa negli Enti Locali tra teoria e prassi

L'esercizio delle funzioni amministrative degli enti locali . Strumenti, atti deliberativi e dirigenziali

Principali atti amministrativi prodotti dalle Autonomie Locali :

Le deliberazioni del Consiglio e della Giunta

Gli Atti del Presidente della Provincia e del Sindaco

Gli Atti dei Dirigenti

L'attività amministrativa negli Enti Locali tra teoria e prassi

L'esercizio delle funzioni amministrative degli enti locali . Strumenti, atti deliberativi e dirigenziali

Principali atti amministrativi prodotti dalle Autonomie Locali.

Deliberazioni del Consiglio e della Giunta = Fanno parte di una particolare categoria di atti amministrativi = sono adottati da organi collegiali dopo un sub-procedimento suddiviso nelle seguenti fasi:

- a) Convocazione dell'organo collegiale
- b) Seduta (della Giunta o del Consiglio)
- c) Discussione
- d) Votazione
- e) Verbalizzazione
- f) Pubblicazione

L'attività amministrativa negli Enti Locali tra teoria e prassi

L'esercizio delle funzioni amministrative degli enti locali . Strumenti, atti deliberativi e dirigenziali

Principali atti amministrativi prodotti dalle Autonomie Locali.

Consiglio Provinciale e Comunale = competenze per materia = Art.42 del D.Lgs.267/2000

Articolo 42 - Attribuzioni dei consigli

1. Il consiglio è l'organo di indirizzo e di controllo politico - amministrativo. 2. Il consiglio ha competenza limitatamente ai seguenti atti fondamentali: a) statuti dell'ente e delle aziende speciali, regolamenti salva l'ipotesi di cui all'art.48, comma 3 criteri generali in materia di ordinamento degli uffici e dei servizi; b) programmi, relazioni previsionali e programmatiche, piani finanziari, programmi triennali e elenco annuale dei lavori pubblici, bilanci annuali e pluriennali e relative variazioni, rendiconto, piani territoriali ed urbanistici, programmi annuali e pluriennali per la loro attuazione, eventuali deroghe ad essi, pareri da rendere per dette materie; c) convenzioni tra i comuni e quelle tra i comuni e provincia, costituzione e modificazione di forme associative; d) istituzione, compiti e norme sul funzionamento degli organismi di decentramento e di partecipazione; e) organizzazione dei pubblici servizi, costituzione di istituzioni e aziende speciali, concessione dei pubblici servizi, partecipazione dell'ente locale a società di capitali, affidamento di attività o servizi mediante convenzione; f) istituzione e ordinamento dei tributi, con esclusione della determinazione delle relative aliquote; disciplina generale delle tariffe per la fruizione dei beni e dei servizi; g) indirizzi da osservare da parte delle aziende pubbliche e degli enti dipendenti, sovvenzionati o sottoposti a vigilanza; h) contrazione di mutui e aperture di credito non previste espressamente in atti fondamentali del consiglio ed emissioni di prestiti obbligazionari; i) spese che impegnino i bilanci per gli esercizi successivi, escluse quelle relative alle locazioni di immobili ed alla somministrazione e fornitura di beni e servizi a carattere continuativo; l) acquisti e alienazioni immobiliari, relative permuta, appalti e concessioni che non siano previsti espressamente in atti fondamentali del consiglio o che non ne costituiscano mera esecuzione e che, comunque, non rientrino nella ordinaria amministrazione di funzioni e servizi di competenza della giunta, del segretario o di altri funzionari;) definizione degli indirizzi per la nomina e la designazione di rappresentanti del comune presso enti, aziende ed istituzioni, nonché nomina dei rappresentanti del consiglio presso enti, aziende ed istituzioni ad esso espressamente riservata dalla legge. 3. Il consiglio, nei modi disciplinati dallo statuto, partecipa altresì alla definizione, all'adeguamento e alla verifica periodica dell'attuazione delle linee programmatiche da parte del sindaco o del presidente della provincia e dei singoli assessori. 4. Le deliberazioni in ordine agli argomenti di cui al presente articolo non possono essere adottate in via d'urgenza da altri organi del comune o della provincia, salvo quelle attinenti alle variazioni di bilancio adottate dalla giunta da sottoporre a ratifica del consiglio nei sessanta giorni successivi, a pena di decadenza.

L'attività amministrativa negli Enti Locali tra teoria e prassi

L'esercizio delle funzioni amministrative degli enti locali . Strumenti, atti deliberativi e dirigenziali

Principali atti amministrativi prodotti dalle Autonomie Locali.

Giunta delle AA.LL. = Art.42 del D.Lgs.267/2000

Articolo 48 - Competenze delle giunte

1. La giunta collabora con il sindaco o con il presidente della provincia nel governo del comune o della provincia ed opera attraverso deliberazioni collegiali.

2. La giunta compie tutti gli atti rientranti ai sensi dell'art.107 del Tuel, commi 1 e 2, nelle funzioni degli organi di governo, che non siano riservati dalla legge al consiglio e che non ricadano nelle competenze, previste dalle leggi o dallo statuto, del sindaco o del presidente della provincia o degli organi di decentramento; collabora con il sindaco e con il presidente della provincia nell'attuazione degli indirizzi generali del consiglio; riferisce annualmente al consiglio sulla propria attività e svolge attività propositive e di impulso nei confronti dello stesso.

3. E', altresì, di competenza della giunta l'adozione dei regolamenti sull'ordinamento degli uffici e dei servizi, nel rispetto dei criteri generali stabiliti dal consiglio.

Compete alla Giunta anche la fissazione delle aliquote dei tributi e delle tariffe per i servizi.

L'attività amministrativa negli Enti Locali tra teoria e prassi

L'esercizio delle funzioni amministrative degli enti locali . Strumenti, atti deliberativi e dirigenziali

Principali atti amministrativi prodotti dalle Autonomie Locali.

Deliberazioni del Consiglio (e della Giunta)

Una volta accertata la presenza del numero legale dei partecipanti (quorum strutturale, per il Consiglio art.38 comma 2 Tuel presenza di almeno 1/3 dei Consiglieri , tranne casi particolari in cui è prevista un quorum funzionale -ad esempio adozione dello Statuto, art.6 c.4 Tuel -) si svolge la *discussione* e si procede alla *votazione* (palese o segreta) . La deliberazione viene *adottata* a maggioranza assoluta.

Le sedute e le varie fasi in cui esse si svolgono vengono recepite in un verbale, la cui redazione definitiva di solito (dottrina prevalente e giurisprudenza consolidata) ,viene in un momento successivo. Il verbale viene poi fatto approvare al primo punto dell'ordine del giorno della seduta successiva (art.97 Tuel) . Il verbale viene sottoscritto dal Presidente del Consiglio e dal Segretario dell'Ente, e fa fede , quale atto pubblico fino ad eventuale querela di falso.

La pubblicazione è elemento fondamentale per la fase integrativa dell'efficacia (requisito di esecutività) per le deliberazioni adottate.

L'attività amministrativa negli Enti Locali tra teoria e prassi

L'esercizio delle funzioni amministrative degli enti locali . Strumenti, atti deliberativi e dirigenziali

Principali atti amministrativi prodotti dalle Autonomie Locali.

Articolo 124 - Pubblicazione delle deliberazioni

- 1. Tutte le deliberazioni del comune e della provincia sono pubblicate mediante affissione all'albo pretorio, nella sede dell'ente, per quindici giorni consecutivi, salvo specifiche disposizioni di legge.*
- 2. Tutte le deliberazioni degli altri enti locali sono pubblicate mediante affissione all'albo pretorio del comune ove ha sede l'ente, per quindici giorni consecutivi, salvo specifiche disposizioni.*

Articolo 134 - Esecutività delle deliberazioni

...

- 3. Le deliberazioni non soggette a controllo necessario o non sottoposte a controllo eventuale diventano esecutive dopo il decimo giorno dalla loro pubblicazione.*
- 4. Nel caso di urgenza le deliberazioni del consiglio o della giunta possono essere dichiarate immediatamente eseguibili con il voto espresso dalla maggioranza dei componenti.*

L'attività amministrativa negli Enti Locali tra teoria e prassi

L'esercizio delle funzioni amministrative degli enti locali . Strumenti, atti deliberativi e dirigenziali

Principali atti amministrativi prodotti dalle Autonomie Locali.

Articolo 49 - Pareri dei responsabili dei servizi

1. Su ogni proposta di deliberazione sottoposta alla giunta ed al consiglio che non sia mero atto di indirizzo deve essere richiesto il parere in ordine alla sola regolarità tecnica del responsabile del servizio interessato e, qualora comporti impegno di spesa o diminuzione di entrata, del responsabile di ragioneria in ordine alla regolarità contabile. I pareri sono inseriti nella deliberazione.
2. Nel caso in cui l'ente non abbia i responsabili dei servizi, il parere è espresso dal Segretario dell'ente, in relazione alle sue competenze.
3. I soggetti di cui al comma 1 rispondono in via amministrativa e contabile dei pareri espressi.

L'attività amministrativa negli Enti Locali tra teoria e prassi

L'esercizio delle funzioni amministrative degli enti locali . Strumenti, atti deliberativi e dirigenziali

Principali atti amministrativi prodotti dalle Autonomie Locali.

I componenti degli organi collegiali possono impugnare gli atti deliberativi adottati dai collegi di cui fanno parte, anche quando abbiano partecipato alla votazione, ma solo qualora gli atti stessi arrechino una lesione alla loro sfera giuridica, comprimendo o precludendo l'esercizio delle funzioni loro spettanti quali organi interni del collegio ovvero sia compromessa la funzionalità del collegio e non anche per contestare il contenuto intrinseco della deliberazione (T.A.R. Sicilia, III, 13 febbraio 1997, n. 573; C.d.S., II, 26 gennaio 2005, n.8525/04).

Le deliberazioni degli organi collegiali del comune sono atti definitivi, impugnabili attraverso il ricorso giurisdizionale al Tribunale Regionale Amministrativo o con ricorso straordinario al Capo dello Stato.

Il termine di 60 giorni per l'impugnazione delle deliberazioni comunali decorre, per i soggetti non direttamente contemplati dall'atto, dall'ultimo giorno di pubblicazione nell'albo pretorio; pertanto è inammissibile il ricorso proposto da soggetti estranei all'atto oltre 60 giorni dal predetto termine ultimo di pubblicazione (C.d.S., V, 3 ottobre 1984, n. 689, in Riv. giur. edilizia, 1985, I, 113).

L'attività amministrativa negli Enti Locali tra teoria e prassi

L'esercizio delle funzioni amministrative degli enti locali . Strumenti, atti deliberativi e dirigenziali

Principali atti amministrativi prodotti dalle Autonomie Locali.

Articolo 50 - Competenze del sindaco e del presidente della provincia

1. Il sindaco e il presidente della provincia sono gli organi responsabili dell'amministrazione del comune e della provincia. 2. Il sindaco e il presidente della provincia rappresentano l'ente, convocano e presiedono la giunta, nonché il consiglio quando non è previsto il presidente del consiglio, e sovrintendono al funzionamento dei servizi e degli uffici e all'esecuzione degli atti. 4. Il sindaco esercita altresì le altre funzioni attribuitegli quale autorità locale nelle materie previste da specifiche disposizioni di legge. 5. In particolare, in caso di emergenze sanitarie o di igiene pubblica a carattere esclusivamente locale le ordinanze contingibili e urgenti sono adottate dal sindaco, quale rappresentante della comunità locale. ..6. In caso di emergenza che interessi il territorio di più comuni, ogni sindaco adotta le misure necessarie fino a quando non intervengano i soggetti competenti ai sensi del precedente comma. 7. Il sindaco, altresì, coordina e riorganizza, sulla base degli indirizzi espressi dal consiglio comunale e nell'ambito dei criteri eventualmente indicati dalla regione, gli orari degli esercizi commerciali, dei pubblici esercizi e dei servizi pubblici, nonché, d'intesa con i responsabili territorialmente competenti delle amministrazioni interessate, gli orari di apertura al pubblico degli uffici pubblici localizzati nel territorio, al fine di armonizzare l'espletamento dei servizi con le esigenze complessive e generali degli utenti. 8. Sulla base degli indirizzi stabiliti dal consiglio il sindaco e il presidente della provincia provvedono alla nomina, alla designazione e alla revoca dei rappresentanti del comune e della provincia presso enti, aziende ed istituzioni. 9. ... entro quarantacinque giorni dall'insediamento ovvero entro i termini di scadenza del precedente incarico. In mancanza, ... provvedimenti sostitutivi ai sensi dell'articolo 136. 10. Il sindaco e il presidente della provincia nominano i responsabili degli uffici e dei servizi, attribuiscono e definiscono gli incarichi dirigenziali e quelli di collaborazione esterna.

L'attività amministrativa negli Enti Locali tra teoria e prassi

L'esercizio delle funzioni amministrative degli enti locali . Strumenti, atti deliberativi e dirigenziali

Principali atti amministrativi prodotti dalle Autonomie Locali.

Articolo 107 - Funzioni e responsabilità della dirigenza

1. Spetta ai dirigenti la direzione degli uffici e dei servizi secondo i criteri e le norme dettati dagli statuti e dai regolamenti. Questi si uniformano al principio per cui i poteri di indirizzo e di controllo politico-amministrativo spettano agli organi di governo, mentre la gestione amministrativa, finanziaria e tecnica è attribuita ai dirigenti mediante autonomi poteri di spesa, di organizzazione delle risorse umane, strumentali e di controllo. 2. Spettano ai dirigenti tutti i compiti, compresa l'adozione degli atti e provvedimenti amministrativi che impegnano l'amministrazione verso l'esterno, non ricompresi espressamente dalla legge o dallo statuto tra le funzioni di indirizzo e controllo politico-amministrativo degli organi di governo dell'ente o non rientranti tra le funzioni del segretario o del direttore generale, di cui rispettivamente agli articoli 97 e 108.

L'attività amministrativa negli Enti Locali tra teoria e prassi

L'esercizio delle funzioni amministrative degli enti locali . Strumenti, atti deliberativi e dirigenziali

Principali atti amministrativi prodotti dalle Autonomie Locali.

Articolo 107 - Funzioni e responsabilità della dirigenza

3. Sono attribuiti ai dirigenti tutti i compiti di attuazione degli obiettivi e dei programmi definiti con gli atti di indirizzo adottati dai medesimi organi, tra i quali in particolare, secondo le modalità stabilite dallo statuto o dai regolamenti dell'ente: a) la presidenza delle commissioni di gara e di concorso; b) la responsabilità delle procedure d'appalto e di concorso; c) la stipulazione dei contratti; d) gli atti di gestione finanziaria, ivi compresa l'assunzione di impegni di spesa; e) gli atti di amministrazione e gestione del personale; f) i provvedimenti di autorizzazione, concessione o analoghi, il cui rilascio presupponga accertamenti e valutazioni, anche di natura discrezionale, nel rispetto di criteri predeterminati dalla legge, dai regolamenti, da atti generali di indirizzo, ivi comprese le autorizzazioni e le concessioni edilizie; g) tutti i provvedimenti di sospensione dei lavori, abbattimento e riduzione in pristino di competenza comunale, nonché i poteri di vigilanza edilizia e di irrogazione delle sanzioni amministrative previsti dalla vigente legislazione statale e regionale in materia di prevenzione e repressione dell'abusivismo edilizio e paesaggistico - ambientale; h) le attestazioni, certificazioni, comunicazioni, diffide, verbali, autenticazioni, legalizzazioni ed ogni altro atto costituente manifestazione di giudizio e di conoscenza;) gli atti ad essi attribuiti dallo statuto e dai regolamenti o, in base a questi, delegati dal sindaco. 4. Le attribuzioni dei dirigenti, in applicazione del principio di cui all'art.1 , comma 4, possono essere derogate soltanto espressamente e ad opera di specifiche disposizioni legislative. 5. A decorrere dall'entrata in vigore del presente testo unico, le disposizioni che conferiscono agli organi di cui al capo I, titolo III l'adozione di atti di gestione e di atti o provvedimenti amministrativi, si intendono nel senso che la relativa competenza spetta ai dirigenti, salvo quanto previsto dall'articolo 50 , comma 3, e dall'art.54.

6. I dirigenti sono direttamente responsabili, in via esclusiva, in relazione agli obiettivi dell'ente, della correttezza amministrativa, della efficienza e dei risultati della gestione.

L'attività amministrativa negli Enti Locali tra teoria e prassi

L'esercizio delle funzioni amministrative degli enti locali . Strumenti, atti deliberativi e dirigenziali

Principali atti amministrativi prodotti dalle Autonomie Locali.

Determinazioni dirigenziali

Le determinazioni sono atti amministrativi monocratici, adottati da organi individuali nell'esercizio delle funzioni loro attribuite per la gestione di un settore organizzativo dell'ente al quale sono stati preposti con provvedimento formale del sindaco o del Presidente della Provincia .

Le determinazioni costituiscono atti formali, nei quali si manifesta la volontà del soggetto che è legittimato ad adottarli nell'esercizio della gestione e con riferimento alle norme che gli sono attribuita dal Testo unico, dallo statuto e dai regolamenti .

Determinazioni di impegno di spesa = Le determinazioni che comportano impegni di spesa comprendono gli atti necessari per disporre ed attuare gli interventi previsti dal bilancio e i capitoli di spesa inseriti nel Piano Esecutivo di Gestione .

Art.151 comma 4 Tuel: "... I provvedimenti dei responsabili dei servizi che comportano impegni di spesa sono trasmessi al responsabile del servizio finanziario e sono esecutivi con l'apposizione del visto di regolarità contabile attestante la copertura finanziaria..." (requisito di esecutività).

L'attività amministrativa negli Enti Locali tra teoria e prassi

L'esercizio delle funzioni amministrative degli enti locali . Strumenti, atti deliberativi e dirigenziali

Principali atti amministrativi prodotti dalle Autonomie Locali.

Determinazioni dirigenziali = Contenuto

- Soggetto che adotta l'atto (dirigente o funzionario delegato ex art.107, tranne casi tipici particolari, ad esempio art.53 comma 23 legge 388/2000 Assessori dirigenti Comuni < 5000 abitanti).
- Data, numero e Settore che emette l'atto (Le determinazioni devono essere emesse in ordine rigorosamente cronologico).
- Oggetto e motivazione della determinazione (presupposti di diritto e di fatto)
- Il Contenuto del dispositivo.
- L'imputazione della spesa al pertinente al capitolo di Peg (assegnato rationae materie) al dirigente ai sensi del combinato disposto artt.108 e 169 Tuel.
- La determinazione che comporta impegno di spesa è trasmessa al responsabile del servizio finanziario ed è esecutiva con l'apposizione da parte dello stesso del visto di regolarità contabile attestante la copertura finanziaria.

L'attività amministrativa negli Enti Locali tra teoria e prassi

L'esercizio delle funzioni amministrative degli enti locali . Strumenti, atti deliberativi e dirigenziali

Principali atti amministrativi prodotti dalle Autonomie Locali.

Determinazioni dirigenziali = Pubblicazione

Secondo il Consiglio di Stato (sez. V, 15 marzo 2006, n. 1370) “..la pubblicazione all'albo pretorio dell'ente, ed ora anche sul sito Internet, è prescritta dall'art. 124 T.U. n. 267/2000 per tutte le deliberazioni del comune e della provincia ed essa riguarda non solo le deliberazioni degli organi di governo (consiglio e giunta municipale) ma anche le determinazioni dirigenziali, esprimendo la parola “deliberazione” ab antiquo sia risoluzioni adottate da organi collegiali che da organi monocratici ed essendo l'intento quello di rendere pubblici tutti gli atti degli enti locali di esercizio del potere deliberativo, indipendentemente dalla natura collegiale o meno dell'organo emanante (Corte cost. nn. 38 e 39 del 1.6.1979 e Cons. di Stato, sez. IV, n. 1129 del 6.12.1977) ...” .

Alla stessa conclusione era già giunto lo stesso Consiglio di Stato (decisione della V Sezione del C.d.S, n. 3058 del 3.6.2002) e il TAR del Lazio (Sentenza sez. II, n. 3958 del 31.10.2003).

L'attività amministrativa negli Enti Locali tra teoria e prassi

L'esercizio delle funzioni amministrative degli enti locali . Strumenti, atti deliberativi e dirigenziali

Principali atti amministrativi prodotti dalle Autonomie Locali.

Atti dirigenziali = Liquidazione della spesa

Articolo 184 - Liquidazione della spesa

1. La liquidazione costituisce la successiva fase del procedimento di spesa attraverso la quale, in base ai documenti ed ai titoli atti a comprovare il diritto acquisito del creditore, si determina la somma certa e liquida da pagare nei limiti dell'ammontare dell'impegno definitivo assunto.
2. La liquidazione compete all'ufficio che ha dato esecuzione al provvedimento di spesa ed è disposta sulla base della documentazione necessaria a comprovare il diritto del creditore, a seguito del riscontro operato sulla regolarità della fornitura o della prestazione e sulla rispondenza della stessa ai requisiti quantitativi e qualitativi, ai termini ed alle condizioni pattuite.
3. L'atto di liquidazione, sottoscritto dal responsabile del servizio proponente, con tutti i relativi documenti giustificativi ed i riferimenti contabili è trasmesso al servizio finanziario per i conseguenti adempimenti.
4. Il servizio finanziario effettua, secondo i principi e le procedure della contabilità pubblica, i controlli e riscontri amministrativi, contabili e fiscali sugli atti di liquidazione.

L'attività amministrativa negli Enti Locali tra teoria e prassi

L'esercizio delle funzioni amministrative degli enti locali . Strumenti, atti deliberativi e dirigenziali

Principali atti amministrativi prodotti dalle Autonomie Locali.

Atti dirigenziali = Giurisprudenza e Prassi

L'Osservatorio per la Finanza degli Enti Locali presso il Ministero dell'Interno, di recente, basandosi anche su una Sentenza della Cassazione Civile, sez. I, Sent. 4248 del 14/05/1997, ha richiamato l'attenzione sulla corretta ed inequivocabile interpretazione della legge in materia. L'Osservatorio infatti (richiamando anche le Circolari Ministeriali della Finanza Locale n°1/97 e n°25/97), ha chiaramente e testualmente ribadito che il visto di regolarità contabile apposto dal Responsabile del Settore Finanziario dell'Ente: “... Deve limitarsi alla verifica della effettiva disponibilità delle risorse impegnate, essendo preclusa qualsiasi altra forma di verifica della legittimità degli atti, di cui sono responsabili i singoli dirigenti che li hanno emanati ...”. Di conseguenza riguardo ad eventuali vizi di legittimità o merito e vista la competenza esclusiva e non derogabile dei dirigenti degli enti, una soluzione può certamente essere rappresentata dai c.d. atti di ritiro in autotutela da parte dello stesso organo che ha emanato l'atto. In tal senso si da qui di seguito una breve elencazione della prevalente e consolidata giurisprudenza del Consiglio di Stato, della Corte di Cassazione, della Corte dei Conti e del TAR dove è possibile evincere in modo chiaro che la gestione e con essa il controllo in autotutela delle proprie determinazioni dirigenziali per la presenza di eventuali vizi di legittimità o merito, (tranne i casi di enti locali in cui non siano presenti figure dirigenziali) è di esclusiva competenza dei dirigenti:

L'attività amministrativa negli Enti Locali tra teoria e prassi

L'esercizio delle funzioni amministrative degli enti locali . Strumenti, atti deliberativi e dirigenziali

Principali atti amministrativi prodotti dalle Autonomie Locali.

Atti dirigenziali = Giurisprudenza e Prassi (segue)

- Consiglio di Stato, Sezione V[^] Sent. N. 7632 del 21/11/2003.
- Consiglio di Stato, Sezione III[^] Parere N° 1350 del 13/05/2003.
- Consiglio di Stato, Sezione V[^] Sent.. N. 805 del 14/02/2003.
- TAR Toscana Sezione II[^], Sent. 5484/2003.
- Corte di Cassazione, Sezione I[^] Civile, Sent. 6362 del 1/4/2004.
- Consiglio di Stato, Sezione V[^] Sent. N. 2694/2004.
- TAR Toscana, Sez. III, Sent. N.3218 del 25/07/2006.
- Consiglio di Stato, Sezione V[^] Sent. N. 2694/2004.
- Consiglio di Stato con Sentenza n° 4858 del 21/08/2006

Più in particolare si veda anche la recentissima Sentenza Corte di Cassazione, Sezione lavoro n. 13708 del 12 giugno 2007. A tale proposito, considerato che l'articolo 107 costituisce uno dei principi inderogabili contenuti all'interno del TUEL, gli scriventi, alla luce della "recente giurisprudenza consolidata" prima citata e pertanto della confermata "inderogabilità ad opera di norme statutarie o regolamentari, dei principi fondamentali contenuti all'interno dell'art. 107 del D.Lgs. 267/2000, suggeriscono ai competenti organi di valutare nella propria autonomia gestionale, l'opportunità di riverificare la compatibilità e l'attualità giuridica del vigente Regolamento degli Uffici e dei Servizi approvato e modificato di recente con delibere proposte dal competente settore per l'organizzazione e la gestione economica e giuridica risorse umane ".