

IL COMUNE

Governo e amministrazione
della comunità e del territorio

Manuale per consiglieri
e assessori comunali

Dispensa n. 1

1. Il ruolo del Comune nel sistema delle autonomie locali

- Il titolo V della Costituzione (sussidiarietà verticale ed orizzontale)
- I rapporti fra gli enti territoriali
- Le forme associative (convenzioni, Consorzi, Unioni)

INTRODUZIONE

La **Costituzione italiana pone le Autonomie locali alla base del sistema istituzionale**, riconoscendo in esse le cellule fondamentali dell'apparato organizzativo ed amministrativo dello Stato: **l'art. 5, infatti, fissa il principio fondamentale dell'autonomia e del decentramento** alle cui esigenze la Repubblica deve adeguare i principi e i metodi della sua legislazione.

La Repubblica, che resta una e indivisibile, «riconosce e promuove le Autonomie locali» e allo stesso tempo, «attua nei servizi che dipendono dallo Stato il più ampio decentramento amministrativo».

Nonostante questa affermazione programmatica la legislazione organica sulle Autonomie locali rimase, per oltre cinquant'anni, quella disciplinata dal regio decreto 3 marzo 1934, n. 388.

E' stata infatti la legge **8 giugno 1990, n. 142** che, soppiantando il vecchio testo del 1934, ha delineato una nuova configurazione della struttura e del funzionamento degli Enti locali, e ha improntato su nuove basi il rapporto istituzionale tra le Autonomie locali con lo Stato e con le Regioni. Tra le più significative innovazioni apportate dalla legge di riforma del 1990 vi è il riconoscimento della potestà, per Comuni, Province e Comunità montane, di adottare un proprio statuto; la valorizzazione degli istituti di partecipazione popolare; l'incentivazione dei processi di fusione tra piccoli Comuni; l'individuazione delle aree metropolitane; l'ampliamento delle forme di gestione dei servizi pubblici locali; lo sviluppo delle forme di associazione e collaborazione tra Comuni.

Su tale contesto normativo è poi intervenuta la **legge 25 marzo 1993, n. 81 di riforma dei sistemi elettorali negli Enti locali** che, oltre ad introdurre nell'ordinamento l'elezione diretta del Sindaco ed il premio di maggioranza per i partiti della coalizione che sostiene il Sindaco eletto ha significativamente modificato la durata e la composizione degli organi politici dell'ente.

In seguito la materia elettorale è stata oggetto di ulteriori modifiche ad opera della legge **30 aprile 1999, n. 120**.

Successivamente sono poi intervenute le cosiddette leggi **Bassanini**. In particolare la **legge 15 marzo 1997 n. 59**, nell'intento di attuare il più ampio decentramento amministrativo di funzioni e compiti statali alle Regioni e agli Enti locali, ha adottato quale criterio-guida, il principio di **sussidiarietà**, mutuandolo dai trattati europei (art. 5 Trattato UE già art. 3B Trattato CE) e dalla Carta Europea dell'Autonomia locale (firmata a Strasburgo il 15 ottobre 1985 e ratificata in Italia con Legge 439/ 1989).

Passerini 10/10/09 15:13
Ci si riferisce, qui, alla sussidiarietà cosiddetta "verticale" che esprime la necessità che l'istituzione più vicina ai cittadini svolga tutte le relative funzioni e solo in quello che essa non può fare subentra, come sussidio, la comunità più ampia.

In ottemperanza a tale principio l'esercizio delle funzioni e dei servizi deve essere dislocato presso il **livello di governo più prossimo ai cittadini-utenti**, innanzitutto ai Comuni, poi alle Province ed alle Comunità montane, alle Regioni ed infine allo Stato.

Quest'ultimo, a sua volta cede all'Unione europea le sole funzioni che non possono essere svolte in ambito nazionale.

In seguito, la legge **5 maggio 1997 n. 127 (c.d. Bassanini bis)** attraverso innovazioni quali ad esempio la riforma nella dirigenza locale e dei segretari comunali e provinciali ha cercato di adeguare la struttura degli Enti locali alle nuove competenze ad essi già attribuite ed a quelle che di lì a poco lo Stato avrebbe provveduto a trasferire con **d.lgs.112/1998**, nonché di semplificare l'attività amministrativa.

La **semplificazione dei procedimenti** e la **nuova attribuzione delle responsabilità decisionali** ha reso necessaria una radicale riorganizzazione delle strutture amministrative degli Enti locali e un cambiamento del ruolo degli Amministratori.

Ulteriori innovazioni, soprattutto concernenti **le funzioni dirigenziali**, sono state introdotte dalla **legge 191/1998 (c.d. Bassanini ter) e dalla legge 50/ 1999 (c.d. Bassanini quater)**.

L'entrata in vigore della legge n. **142/90** oltre a promuovere l'emanazione delle leggi sopra citate, mise in moto un ampio processo d'innovazione normativa:

- il D.lgs. n. 29/93 sull'organizzazione;
- il D.lgs. n. 77/95 sulla contabilità;
- la legge n. 662/96 sui tributi locali.

Il parlamento avvertì la necessità di coordinare tutti questi provvedimenti in un solo testo normativo: fu così emanato il **d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 (Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali)**.

Al Testo Unico fece seguito, l'anno successivo, **la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3** di riforma del **Titolo V, Parte II della Costituzione** ha radicalmente modificato la collocazione costituzionale degli Enti locali:

- la nuova formulazione dell'art 114 riconosce pari dignità istituzionale a Comuni, Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, stabilendo un ordine inverso rispetto al testo precedente, che evidenzia la profonda radice territoriale del Comune;
- il riconoscimento dell'autonomia degli Enti locali il cui limite risiede solo nei principi fissati dalla Costituzione (art. 114);

CORSO DI FORMAZIONE PER AMMINISTRATORI LOCALI

- l'attribuzione delle funzioni amministrative agli Enti locali ora esercitate dallo Stato avviene sulla base al principio di sussidiarietà;
- il riconoscimento del federalismo fiscale (art. 119) quale strumento fondamentale per l'esercizio dell'autonomia finanziaria degli Enti locali;
- l'affermazione che i Comuni possono stabilire e applicare tributi ed entrate propri costituisce una forte riaffermazione di quanto gli Enti locali si sono conquistati sul campo in questi anni, pur in un quadro di estrema incertezza normativa;
- l'attribuzione in via generale delle funzioni amministrative ai Comuni;
- il superamento del sistema di controlli regionali sugli atti degli Enti locali, a seguito dell'abrogazione degli artt. 115, 124, 125 c. 1, 128, 129, 130;
- la previsione del Consiglio delle Autonomie locali, quale organo di raccordo permanente tra Regioni ed Enti locali (art. 123, c. 4). Questo nuovo istituto rappresenta un significativo momento di evoluzione del rapporto Regione-Enti locali, che potrà esprimere tutte le sue potenzialità solo se le Regioni vorranno – in un confronto costruttivo con sistema delle Autonomie – affrontare con spirito innovativo questa occasione. Si apre dunque, da questo punto di vista una interessante e decisiva stagione di lavoro attorno agli statuti regionali.

Il Parlamento ha, infine, **approvato la legge 5 giugno 2003, n. 131**, che detta "disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale n. 3/2001.

Tale provvedimento contiene una nutrita serie di deleghe al Governo per dar corso alla concreta attuazione del nuovo Titolo V.

Occorre, peraltro, ricordare che la sentenza della Corte costituzionale n. 280 del 28.7.2004 demolisce gran parte dell'impianto portante di questa legge.

Il rapporto Autonomie locali – Regione

L'analisi del rapporto Stato-Regioni deve necessariamente partire dall'art. 114 della Costituzione che riconosce i Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati, appunto, dalla Costituzione.

Il nuovo art. 118, inoltre, attribuisce in via generale le funzioni amministrative ai Comuni, delineando sul piano costituzionale il cosiddetto "**municipalismo d'esecuzione**": questo articolo, di fatto, limita la portata del ruolo che le Regioni dovranno ricoprire nel sistema degli Enti locali: al riguardo, con l'abrogazione dell'art. 130 viene superato il modello dell'Ente locale subordinato, nell'esplicazione della sua autonomia operativa, all'organo regionale.

La volontà di creare un rapporto di coordinamento, e non di subordinazione, si esplica anche, come già detto, con l'istituzione di un organo di consultazione fra Regioni ed Enti locali, il **Consiglio delle autonomie locali**.

Il dettato costituzionale demanda allo Statuto regionale la disciplina di tale organo collegiale, attribuendo al legislatore regionale un ampio margine di discrezionalità riguardo alla composizione e al funzionamento dello stesso.

La legge **131/2003 all'art. 9, comma 2**, tra l'altro, sostituendo il secondo comma dell'art. 32 della 87/1953 relativo al giudizio di costituzionalità promosso dalla Regione avverso una legge o un atto avente forza di legge dello Stato, coinvolge proprio il Consiglio delle Autonomie locali nel procedimento del ricorso.

Per tale giudizio promosso dalla Regione quando essa ritenga invasa la sfera di competenza assegnatale dalla Costituzione e dalle leggi costituzionali, il nuovo testo del comma 2 dell'art. 32 dispone: «**La questione di legittimità costituzionale, previa deliberazione della Giunta regionale, anche su proposta del Consiglio delle Autonomie locali, è promossa dal Presidente della Giunta mediante ricorso diretto alla Corte costituzionale e notificato al Presidente del Consiglio dei ministri entro il termine di sessanta giorni dalla pubblicazione della legge o dell'atto impugnati**».

Il coinvolgimento del Consiglio delle Autonomie locali all'impugnativa di cui sopra, assume particolare rilevanza se si considera anche quanto disposto dallo stesso art. 9 circa l'impugnativa degli statuti regionali e delle leggi regionali da parte del Governo.

Infatti, la legge 131, nel modificare l'art. 31 della l. 87/1953, ha inserito nel procedimento "anche la proposta della Conferenza Stato-Città e autonomie locali".

E' evidente dunque la volontà del legislatore di affermare una partecipazione delle Autonomie locali alle predette impugnative, in quanto titolari di un interesse, almeno indiretto, a ricorrere.

Il rapporto Autonomie locali – Stato

La nuova attribuzione di competenze prevista dalla riforma costituzionale, pone la necessità di avere sedi in cui la collaborazione ed il coordinamento delle diverse autorità territoriali possano essere meglio definite e, naturalmente, anche la necessità di "ridisegnare" il rapporto tra il "sistema delle Autonomie" e lo Stato: **l'art. 10 della legge 131/2003** ha istituito il **Rappresentante dello Stato per i rapporti con le Autonomie**: in ogni Regione a statuto ordinario questo ruolo è svolto dal prefetto preposto all'ufficio territoriale del Governo.

In particolare il rappresentante dello Stato cura in sede regionale:

- le attività per assicurare il rispetto del principio di leale collaborazione tra Regione e Stato, nonché il raccordo tra le istituzioni dello Stato presenti sul territorio al fine di garantire la rispondenza dell'azione amministrativa all'interesse generale, nonché il miglioramento della qualità dei servizi resi al cittadino e di rendere più agevole il rapporto con il sistema delle Autonomie;
- la promozione delle misure di coordinamento tra Autonomie locali e Stato, di cui all'art. 9, c. 5 del d.lgs. 281/1997. Tale comma si riferisce alle funzioni della Conferenza Stato-città ed Autonomie locali, istituita con D.P.C.M. 2 luglio 1996 presso la Presidenza del Consiglio dei ministri ed organizzata in modo compiuto dal legislatore con d.lgs. 281/1997. Essa ha compiti di studio, informazione e confronto delle problematiche connesse agli indirizzi di politica generale incidenti sull'esercizio delle funzioni (proprie o delegate) di Comuni, Comunità montane e Province, nonché di coordinamento nei rapporti Autonomie locali e Stato;
- l'esecuzione di provvedimenti del Consiglio dei ministri relativi all'esercizio del potere sostitutivo di cui all'art. 120, secondo comma, della Costituzione;
- la verifica dell'interscambio di dati e informazioni rilevanti sull'attività statale, regionale e degli Enti locali di cui all'art. 6 d.lgs. 112/1998. Tale compito si riferisce al contenuto dell'art. 12 TU.

IL COMUNE: POTERI E FUNZIONI

Secondo l'art. 3 TU le comunità locali, ordinate in Comuni e Province, sono autonome.

Il **Comune** viene definito dalla legge come **l'Ente locale che rappresenta la propria comunità, ne cura gli interessi e ne promuove lo sviluppo**; la Provincia come l'Ente locale intermedio tra Comune e Regione, che rappresenta la propria comunità, ne cura gli interessi, ne promuove e ne coordina lo sviluppo.

Il Comune viene dunque ad assumere la natura di ente di generale rappresentatività, titolare (art. 13, comma 1, TU) di tutte le funzioni amministrative che riguardano la popolazione ed il territorio comunale.

La Provincia assume la natura di ente intermedio qualificandosi le sue funzioni, che riguardano vaste zone intercomunali o l'intero territorio provinciale, in un'ampia capacità programmatica e di coordinamento dello sviluppo della comunità di cui è ente esponenziale (art. 19 TU).

Comuni e Province, come si è detto sono qualificati enti autonomi, nel senso della espressa attribuzione ad essi (art 3, comma 4, TU) di un'autonomia:

- **statutaria**, che è la capacità di porre in essere il proprio statuto;
- **normativa**, che consiste nella capacità per l'ente di costituire il proprio ordinamento mediante l'emanazione di norme, e che, come precisa la legge 13/1/2003 all'art. 4, ricomprende l'autonomia statutaria nonché quella regolamentare;
- **organizzativa ed amministrativa**, che consiste nella capacità dell'ente di darsi una propria struttura organizzativa;
- **impositiva e finanziaria**, consistente nella capacità dell'ente di imporre tributi nell'ambito dei propri statuti e regolamenti e delle leggi di coordinamento della finanza pubblica.

L'art. 3 TU, al comma 5, sancisce che i Comuni e le Province sono **titolari di funzioni proprie** e di quelle, conferite loro con legge, dello Stato e della Regione secondo il **"principio di sussidiarietà"**.

Comuni e Province svolgono inoltre le loro funzioni anche attraverso le attività che possono essere adeguatamente esercitate **dall'autonoma iniziativa dei cittadini e delle loro formazioni sociali**.

Restano allo Stato le funzioni relative alla cura degli interessi nazionali e quelle non localizzabili in aree definite e circoscritte del territorio nazionale (es. esteri, difesa, ordine pubblico).

Il ruolo dello Stato centrale assolve alle grandi funzioni che si attuano con interventi uniformi sull'intero territorio nazionale e nei rapporti con gli altri Stati e le organizzazioni internazionali.

Passerini 10/10/09 15:39

In base a questo principio la generalità delle competenze e delle funzioni deve essere attribuita alle autorità territorialmente più vicine ai cittadini interessati (sussidiarietà verticale) e affidata ai pubblici poteri soltanto quando individui e formazioni sociali non siano in grado di assolvere i propri compiti sociali (sussidiarietà orizzontale).

LE FORME ASSOCIATIVE

Introduzione

La caratteristica della forma associativa risiede nell'ampia elasticità della formula aggregativa, che facilita il raggiungimento di risultati di efficienza e di efficacia nell'erogazione dei pubblici servizi e nell'esercizio congiunto di funzioni di interesse generale, soprattutto in virtù di un contenimento dei costi e di una più elevata qualità dell'intervento.

Tali forme di cooperazione presentano notevoli vantaggi, soprattutto per le comunità di piccole dimensioni le quali, grazie ad esse, riescono a fornire una risposta concreta alle esigenze delle popolazioni locali.

Le convenzioni

Le convenzioni sono accordi organizzativi cui accedono gli Enti locali al fine di far fronte ad esigenze di collaborazione, grazie al coordinamento gestionale nell'esercizio di funzioni, servizi e attività, senza che sia necessario realizzare una nuova e stabile struttura organizzativa dotata di personalità giuridica.

Quanto alla natura giuridica della convenzione va osservato che, a prescindere dalla natura della parti stipulanti e dall'oggetto della contrattazione che non possono ovviamente che ritenersi pubblici, per i restanti suoi requisiti essa si delinea come contratto, disciplinato dalle regole del diritto civile.

I consorzi

Gli Enti locali possono avvalersi, con la più ampia flessibilità, dei consorzi (o, meglio, delle aziende speciali consortili) quali strumenti di cooperazione per lo svolgimento in forma associativa di una o più attività, ogni qualvolta valutino l'opportunità di dar vita ad un soggetto distinto dotato di personalità giuridica e di agilità operativa per estendere o rendere uniforme, a livello sovracomunale la gestione di servizi pubblici locali privi di rilevanza economica (art. 113-bis, comma 1, TU).

L'art. 31, comma 1, TU prevede anche la possibilità dell'esercizio associato di funzioni tramite consorzio per tali tipi di consorzi l'acquisto della personalità giuridica si collega alla sottoscrizione dell'atto costitutivo rappresentato dalla convenzione, e ad essi applicano le norme dettate per gli Enti locali.

Gli accordi di programma

Ai sensi dell'art. 34 TU gli accordi di programma sono strumenti di cooperazione cui le pubbliche amministrazioni e gli Enti locali possono fare ricorso allorché la programmazione o l'esecuzione di interventi o opere coinvolga diversi livelli di governo, per cui si renda necessario, al fine di snellire ed

accelerare l'azione amministrativa, individuare una sede di coordinamento che consenta di eliminare i tempi morti e ridurre i possibili conflitti di competenza e le divergenze di indirizzi operativi. Gli accordi di programma vengono promossi dai Presidenti delle Regioni e delle Province o dai Sindaci che abbiano competenza primaria o almeno prevalente sull'opera da realizzare.

Le unioni di Comuni

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.

L'intento è quello di creare una sede istituzionale di secondo livello cui affidare la gestione associata di funzioni comunali: un ente locale diffuso su tutto il territorio posto permanentemente al servizio di tutte le tipologie di Comuni, una struttura costituita appositamente dai partner per gestire il loro rapporto collaborativi.

Lo Statuto dell'unione deve prevedere che il presidente sia scelto tra i sindaci dei Comuni interessati e che gli organi siano formati da componenti della Giunta e dei Consigli dei Comuni associati, garantendo la rappresentanza della minoranza.

Le comunità montane

Le Comunità montane sono Unioni di Comuni, cioè Enti locali costituiti fra Comuni montani e parzialmente montani, anche appartenenti a Province diverse, per la valorizzazione delle zone montane, per l'esercizio di funzioni proprie, di funzioni conferite e per l'esercizio associato delle funzioni comunali.

A decretare l'istituzione della Comunità montana è un atto amministrativo del Presidente della Giunta regionale (art. 27, comma 3, TU), dopo che la Regione abbia individuato, con legge propria, gli ambiti territoriali omogenei idonei a realizzare gli interventi per la valorizzazione della montagna e l'esercizio associato di funzioni comunali.

La definizione di tali ambiti (zonizzazione) dev'essere concordata con gli enti interessati mediante procedure di accordo e concertazione, al fine di consentire la collaborazione e l'azione coordinata fra Regioni ed Enti locali nell'ambito delle rispettive competenze.

I rappresentanti dei Comuni della Comunità montana sono eletti dai Consigli dei Comuni partecipanti con il sistema del voto limitato, garantendo la rappresentanza delle minoranze.

Il complesso di attribuzioni spettanti alle Comunità montane può essere distinto tra funzioni proprie, funzioni delegate e funzioni svolte nell'espletamento di compiti associativi.