



Università degli Studi
Mediterranea
di Reggio Calabria

Profili istituzionali degli enti locali

Francesco Manganaro
Ordinario di Diritto Amministrativo
Aprile 2013

Definizioni preliminari:

Autarchia

Capacità di un ente
di realizzare
i propri interessi
ma non di individuarli
direttamente

Si risolve

Nella potestà
Amministrativa

Ma non implica
quella normativa



Autonomia

Capacità di un ente
sia di individuare
i propri interessi
sia di realizzarli

Si risolve

Nelle potestà:
- Normativa
- Amministrativa

Excursus storico

Situazione pre-repubblicana

**Stato
post-unitario**



- Stato accentrato
- modello napoleonico:
 - 1) Limitazione poteri locali
 - 2) Prefetto quale rappresentante del Governo a livello territoriale



**Periodo
fascista**

**Ulteriore compressione
dei poteri locali:**

Eliminazione
degli organi elettivi
con sostituzione del Sindaco
con il Podestà
di nomina governativa





Costituzione repubblicana 1948

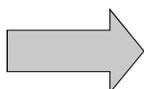
Prima della riforma del 2001 posizione ambigua su Comuni e Province intesi sia come enti autonomi sia come enti autarchici.

Infatti:

- 1) L'art. 5 Cost. da un lato afferma che la Repubblica, una ed indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali e dall'altro prevede che la stessa attui nei servizi che dipendono dallo Stato il più ampio decentramento (autarchia).
- 2) L'art. 118 Cost. non riconosce agli enti locali una generale titolarità della funzione amministrativa. Infatti: Province e Comuni sono riconosciuti titolari delle sole funzioni aventi esclusivo interesse locale, per il resto si dice che le Regioni esercitano le loro funzioni Amministrative tramite delega agli enti locali o avvalendosi dei loro uffici. Delega ed avvalimento rispondono ad una logica di autarchia.
- 3) Nello stesso senso l'art. 129 Cost. che considera Province e Comuni come circoscrizioni di decentramento statale e regionale.
- 4) Nell'ottica dell'autarchia l'art. 130 Cost. ammette il controllo sugli atti degli enti locali da parte di un organo della Regione (Co.Re.Co.)

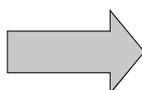
Evoluzione legislativa degli anni '90

Prima del 1990



**T.U. di epoca
fascista del 1934**

1990



**l. 8 giugno
1990 n. 142**

**Detta il nuovo ordinamento
degli enti locali**

Novità della l. 142/1990 e s.m.i.

- 1) Disciplina la potestà normativa degli enti locali prevedendo, accanto ai regolamenti, gli Statuti come atto fondamentale di organizzazione dell'ente.
- 2) Definisce in maniera puntuale: ruolo e funzione degli enti locali, istituendo anche le Città metropolitane.
- 3) Detta le forme di partecipazione popolare all'azione amministrativa locale.
- 4) Ridefinisce ruoli e competenze degli organi comunali e provinciali.
- 5) Prevede le forme di collaborazione fra enti locali.
- 6) Individua le modalità di gestione dei servizi pubblici locali.
- 7) Introduce una nuova regolamentazione dei controlli sugli organi e sugli atti.

Legge 81/1993

Modifica la forma di governo degli enti locali introducendo l'elezione diretta del Sindaco e del Presidente della Provincia.



Effetti:

- 1) Rafforzamento degli esecutivi locali.
- 2) Maggiore identificazione tra cittadini e amministratori locali.

Legge 59/1997 (*Bassanini 1*)

Interviene a Costituzione invariata per ampliare l'autonomia di Comuni e Province ispirandosi al principio di sussidiarietà verticale già previsto dall'art. 3B (poi art. 5) Trattato UE



Riconosce agli enti locali (Comuni) in via quasi generalizzata la titolarità delle funzioni amministrative, superando la logica autarchica.

Legge 127/1997 (*Bassanini 2*)

Incide sull'organizzazione amministrativa locale e sui controllo sugli atti.

In particolare:

- 1) Riconosce (non necessariamente al Consiglio) il potere di adottare regolamenti organizzativi.
- 2) Attua una maggiore separazione tra politica ed amministrazione, attribuendo ai dirigenti la competenza ad adottare i **provvedimenti amministrativi**.
- 3) Riduce il controllo sugli atti a quelli più significativi.

T.U. d.lgs 267/2000

**Le innovazioni legislative degli anni '90 sono
state razionalizzate nel T.U.E.L.**

(TESTO UNICO ENTI LOCALI)



L. cost. n. 3/2001

**Innova l'assetto dei poteri locali
modificando il Titolo V Parte II**

Costituzione.



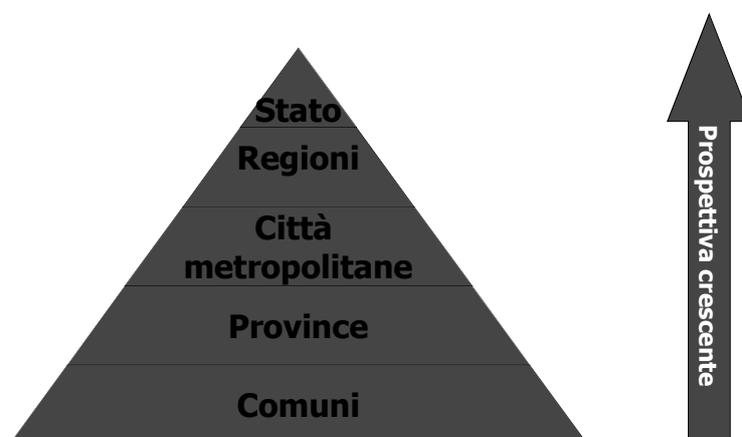
In particolare:

1. Costituzionalizza il principio di sussidiarietà (verticale ed orizzontale).
2. Dà fondamento costituzionale alla potestà normativa degli enti locali.
3. Ridefinisce il criterio residuale del riparto delle funzioni a favore degli enti territoriali minori.
4. Elimina il controllo preventivo sui singoli atti.
5. Riconosce l'autonomia finanziaria degli enti locali (c.d. federalismo fiscale)



Art. 114 Cost.

1. La Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato.



Principio di sussidiarietà verticale

Significa che:

qualora gli enti locali, in qualità di naturali titolari delle funzioni, non siano in grado di curare efficacemente gli interessi di cui sono portatori è ammesso un intervento sussidiario da parte dei livelli superiori di governo.

Una definizione puntuale è data dall'art. 3B del Trattato di Maastricht, ove si afferma che "Nei settori che non sono di sua esclusiva competenza la Comunità interviene, secondo il principio della sussidiarietà, soltanto se e nella misura in cui gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere sufficientemente realizzati dagli Stati membri e possono dunque, a motivo delle dimensioni o degli effetti dell'azione in questione, essere realizzati meglio a livello comunitario"

Principio di sussidiarietà orizzontale

Valorizza il ruolo del cittadino nella cura del pubblico interesse. Recita, infatti, l'art. 118 Cost.

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

**La nuova posizione costituzionale del ruolo
di Comuni e Province**

L'art. 114, 2 co., Cost. dà espresso
fondamento costituzionale:

- 1) All'autonomia
- 2) Alla titolarità di funzioni proprie
- 3) Alla potestà statutaria degli enti locali

Inoltre all'art. 117 Cost. co. 6

Riconoscimento della potestà
regolamentare degli enti locali

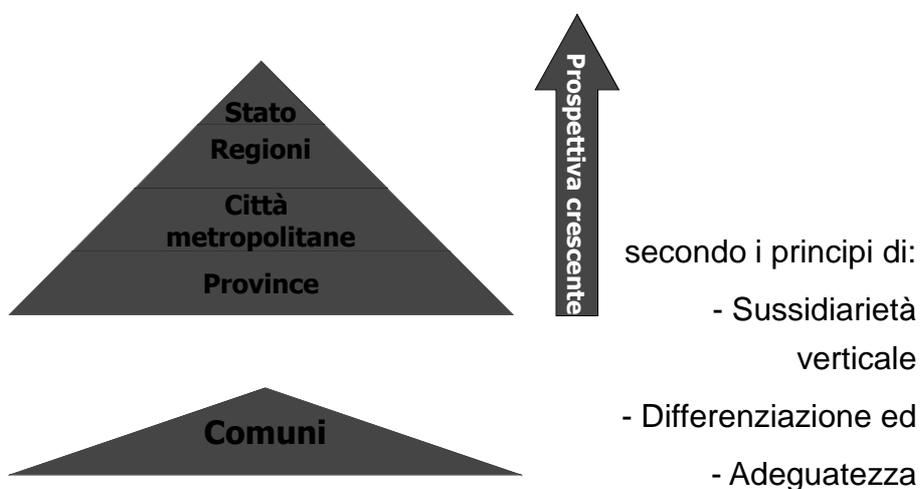
Il nuovo riparto delle funzioni amministrative nell'art. 118 Cost.

Viene riconosciuta ai Comuni una tendenziale competenza generale delle funzioni amministrative.



Esclusa ove l'interesse pubblico richiede l'esercizio unitario delle funzioni.

In tal caso intervengono:



Abrogazione degli artt. 129 e 130 Cost.

**L'art. 129 Cost. considerava Province e Comuni
come circoscrizioni di decentramento
(enti autarchici)**

**L'art. 130 Cost. prevedeva in via necessaria
il controllo preventivo sugli atti degli enti locali**

Autonomia finanziaria Art. 119 Cost.

Si basa su:

- 1) Titolarità di entrate e tributi propri.
- 2) Adeguatezza delle entrate a finanziare l'esercizio delle funzioni.
- 3) Principi solidaristici ed interventi perequativi a favore dei territori con minore capacità fiscale.

Tutela dell'unità dell'ordinamento

Viene garantita attraverso:

- 1) La determinazione ad opera della legge statale dei livelli essenziali delle prestazioni attinenti ai diritti civili e sociali garantiti su tutto il territorio nazionale.

- 2) L'intervento sostitutivo dello Stato a tutela dell'unità giuridica ed economica e dei livelli essenziali.

L'attuazione dell'art. 119 Cost. Il cd. federalismo fiscale

l. 5 maggio 2009, n. 42 Delega al Governo in materia di federalismo fiscale,
in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione

- Decreto legislativo sul federalismo demaniale (d.lgs. 28 maggio 2010, n. 85)
- Decreto legislativo su Roma capitale (d.lgs. 17 settembre 2010, n. 156)
- Decreto legislativo sui fabbisogni standard (d.lgs. 26 novembre 2010, n. 216)
- Decreto legislativo sul federalismo fiscale municipale (d.lgs. 14 marzo 2011, n. 23)
- Decreto legislativo sull'autonomia tributaria di regioni e province nel settore sanitario (d.lgs. 6 maggio 2011, n. 68)
- Decreto legislativo sulla perequazione e la rimozione degli squilibri (d.lgs. 31 maggio 2011, n. 88).
- Decreto legislativo sull'armonizzazione dei sistemi contabili (d.lgs. 23 giugno 2011, n. 118)
- Decreto legislativo su sanzioni e premi per Regioni, Province e Comuni (d.lgs. 6 settembre 2011, n. 149)

Le funzioni fondamentali

- Con legge statale (Art. 117, comma 2 lett. p)

Art. 3, d.lgs. 216/2010

Funzioni generale di amministrazione, di gestione e di controllo, nella misura complessiva del 70% delle spese come certificate alla data di entrata in vigore della l. 42/2009

Polizia locale

Istruzione pubblica

Viabilità e trasporti

Gestione del territorio e dell'ambiente

Settore sociale

I

LEGGE 8 giugno 2011, n. 85

**Proroga dei termini per l'esercizio della
delega di cui alla legge 5**

**maggio 2009, n. 42, in materia di
federalismo fiscale**

L'autonomia e la crisi economica

- Decreto legge 31 maggio 2010 n. 78, convertito l. 30 luglio 2010, n. 122
Art. 14 c. 31 Associazione Comuni 1000-5000 abitanti (minimo 10000 abitanti)
- Decreto legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito l. 14 settembre 2011, n. 148
Unione di Comuni per meno di 1.000 abitanti
- L. 12 novembre 2011, n. 183 (legge stabilità 2012)
Rispetto patto Comuni 5.000 abitanti (2012) o 1.000 abitanti (2013)

Ritorno al centralismo

- Il d.l. 31 maggio 2010, n. 78, convertito nella legge 30 luglio 2010, n. 122, ha disposto la riduzione dei trasferimenti dal bilancio dello Stato
- il d.l. 6 luglio 2011, n. 98, convertito nella legge 15 luglio 2011, n. 111, ha inasprito gli obiettivi del patto di stabilità
- il d.l. 13 agosto 2011, n. 138, convertito nella legge 14 settembre 2011, n. 148, ha anticipato al 2012 le misure restrittive previste per il 2013 e per il 2014

I nuovi controlli

- D.l. 174 del 2012, conv. in l. 7 dicembre 2012, n. 213
- Pubblicità e trasparenza dello stato patrimoniale dei titolari di cariche pubbliche elettive e di governo
- Parere deve essere richiesto il parere, in ordine alla sola regolarità tecnica, del responsabile del servizio interessato e, qualora comporti riflessi diretti o indiretti sulla situazione economico-finanziaria o sul patrimonio dell'ente, del responsabile di ragioneria in ordine alla regolarità contabile
- Art. 147 d.lgs. 267/2000: I nuovi controlli: interno, regolarità amministrativa e contabile, strategico
- Art. 148 I controlli esterni della Corte dei conti