

IL SISTEMA AMMINISTRATIVO LOCALE

I PRINCIPI MODERNI DELL'AUTONOMIA:
SUSSIDIARIETÀ, GOVERNO, PARTECIPAZIONE, TRASPARENZA

Presentazione a cura di:
Marco Orlando

WEBINAR

14 SETTEMBRE 2020

Di cosa parleremo

Fonti, principi fondamentali e questioni principali dell'autonomia locale

L'eterno «cantiere delle riforme amministrative» e la forma di governo

Le funzioni di prossimità e di area vasta

Ruolo e strumenti a tutela delle minoranze

La trasparenza amministrativa e il buon andamento

Fonti dell'autonomia locale

Fonti di cognizione

- Carta Europea dell'Autonomia Locale (CEAL - 1981)
- Art. 5 e Titolo V Costituzione
- Legge 59/97 e decreti delegati attuativi
- Leggi costituzionali 1/99 e 3/2001
- D.lgs. 267/2000
- Legge 131/2003
- Legge 42/2009
- D.lgs. 118/2011
- D.L. 95/2012
- Legge 56/2014
- Statuti e leggi regionali

Fonti di produzione

- Statuti comunali e provinciali
- Statuti metropolitani
- Regolamenti di autonomia
- Atti amministrativi
- Sistema dei controlli e orientamenti degli organi di vigilanza
- Giurisprudenza

Le principali questioni dell'autonomia

- La questione identitaria all'interno del sistema degli enti territoriali
- Il rapporto con il decentramento statale e regionale: le «tre stagioni»
- Gli ambiti di intervento nelle politiche pubbliche e le funzioni fondamentali
- Autonomia o eteronomia del sistema dei controlli
- L'autonomia di entrata e di spesa e la leva tributaria locale
- Accesso e partecipazione

Il ramo più antico nell'albero della convivenza civile

- Nell'identità collettiva e nel diritto italiano, **il Comune** è il tassello più antico e radicato nell'organizzazione dei poteri pubblici sul territorio.
- Il senso di appartenenza a una *civitas* è ugualmente profondo di quello che ci lega a una nazione. Forse è ancora più profondo.



Gli altri rami nell'albero della convivenza civile

- Le altre espressioni dell'identità collettiva sono meno marcate e riconoscibili, perché rimandano a espressioni geo-politiche o troppo recenti, oppure troppo settoriali
- Esempi emblematici sono l'appartenenza alla «Provincia» o alla Regione. Il problematico senso di appartenenza all'Unione Europea è un altro esempio calzante, soprattutto in questo periodo storico.



Come nasce una comunità regolata?

- Il Comune è la realtà più antica (in Italia) e più vicina al cittadino (ovunque nel mondo) tra quelle regolate dall'ordinamento democratico
- Nelle regole di funzionamento dell'amministrazione comunale possiamo vedere l'archetipo di qualsiasi organizzazione pubblica regolata dal principio di rappresentanza democratica
- L'ordinamento degli enti locali è quello più «stabile» nel tempo, rispetto agli ordinamenti delle altre componenti della Repubblica



L'ordinamento essenziale dei Comuni italiani

- Il Testo Unico degli Enti Locali (d.lgs. 267/2000) è la principale fonte dell'ordinamento giuridico delle amministrazioni locali
- Numerose leggi speciali regolano singoli aspetti dell'attività amministrativa locale (sistema tributario e finanziario, contabilità, appalti e attività contrattuale, trasparenza, sistemi di controllo,...)
- Gli enti locali hanno autonomia statutaria, normativa, organizzativa e amministrativa nell'ambito della Costituzione e delle leggi statali e regionali.
- Secondo quanto previsto dalla legge statale, gli enti locali hanno anche autonomia impositiva (di entrata) e finanziaria (di amministrazione della spesa)

Statuti, regolamenti e altri atti amministrativi

- Lo Statuto di autonomia locale stabilisce le norme fondamentali dell'organizzazione dell'ente, le attribuzioni degli organi, le competenze e le funzioni, le forme di partecipazione democratica e di garanzia delle minoranze
- L'attività ordinaria degli enti locali prevede l'adozione di regolamenti, deliberazioni degli organi di governo, determinazioni della tecnostruttura.
- Tutti gli atti amministrativi a contenuto non generale devono essere motivati e sono soggetti a controlli, sia preventivi che successivi. Essi sono ricorribili davanti agli organi della giurisdizione ordinaria (civile e penale), amministrativa e contabile

Diritto di accesso e partecipazione popolare, open data

- Azione popolare, esercitabile da qualsiasi cittadino per far valere in giudizio le azioni e i ricorsi che spettano al comune o alla provincia
- Diritto di accesso agli atti dell'amministrazione, che non siano riservati per espressa indicazione di legge o per effetto di provvedimenti motivati dell'amministrazione
- Principi del «Freedom of Information Act» italiano (D.lgs. 97/2016)

Le riforme dell'ordinamento comunale e provinciale dal **1990** a oggi

- **1990**: la legge n. 142 e la grande affermazione di autonomia dei Comuni e Province
- **1993**: l'elezione diretta del sindaco e del presidente della Provincia
- **1997**: il decentramento amministrativo e il ruolo delle regioni
- **2001**: il principio di sussidiarietà entra nella Costituzione italiana
- **2009**: la legge delega sul federalismo fiscale
- **2014**: la riforma delle Province e l'istituzione delle Città metropolitane
- **2016**: la bocciatura del referendum confermativo



Organi, funzioni e controlli degli enti locali.

Il governo dell'ente locale

- Il governo del Comune è esercitato da:
 - ▣ Sindaco
 - ▣ Consiglio Comunale
 - ▣ Giunta Comunale
- Il Sindaco e il Consiglio Comunale sono eletti dal popolo a suffragio universale e diretto
- La Giunta è nominata dal Sindaco e a lui risponde mediante un rapporto fiduciario
- Il Sindaco e il Consiglio Comunale sono legati da un rapporto di fiducia presunta ("simul stabunt, simul cadent")

Il Sindaco

- E' il legale rappresentante del Comune ed è l'organo di vertice dell'amministrazione
- Nomina (e può revocare) i componenti della Giunta nel rispetto del principio di pari opportunità di genere, dandone comunicazione al Consiglio comunale nella prima seduta utile
- Presenta al Consiglio le linee programmatiche delle azioni e dei progetti da realizzare nel corso del mandato (cinque anni)
- Non può essere eletto per più di due volte consecutive, salvo eccezioni (art. 51, comma 3 TUEL; art. 1, comma 138 legge 56/2014)

Il Sindaco

- Al Sindaco compete:
 - ▣ Presiedere la Giunta e il Consiglio Comunale
 - ▣ Esercitare le funzioni attribuite da leggi speciali e dallo Statuto di autonomia
 - ▣ Svolgere le funzioni di Ufficiale di Governo ed emettere ordinanze contingibili e urgenti in determinati casi
 - ▣ Coordinare l'organizzazione dei servizi pubblici erogati nel comune
 - ▣ Nominare i rappresentanti dell'ente, conformemente agli indirizzi ricevuti dal Consiglio Comunale
 - ▣ Nominare i dirigenti e i responsabili delle strutture tecnico-amministrative del Comune,

Il Consiglio Comunale

- Insieme al Sindaco, il Consiglio Comunale è l'organo nel quale si incardina la rappresentanza democratica della collettività amministrata
- E' eletto a suffragio universale e diretto, e ha una composizione variabile a seconda della popolazione residente.
- Nei comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti, il Consiglio Comunale elegge al proprio interno un Presidente, con funzioni di direzione dei lavori e delle attività dell'organo.
- Il Consiglio ha funzioni di regolamentazione generale, indirizzo e controllo sull'attività dell'amministrazione
- I singoli consiglieri comunali hanno uno status giuridico regolato dalla legge, detengono un diritto qualificato di accesso agli atti e ai documenti e sono soggetti a particolari obblighi di trasparenza

Il Consiglio Comunale

- Al Consiglio compete in particolare:
 - ▣ Approvare lo Statuto, i regolamenti, i programmi e i piani di attività relativi alle funzioni comunali, nonché il bilancio di previsione annuale e pluriennale, oltre al rendiconto della gestione economico-finanziaria dell'Ente
 - ▣ Organizzare i pubblici servizi, disporre la costituzione di aziende a controllo pubblico, e regolare la partecipazione della Città ad enti e organismi di diritto pubblico e privato
 - ▣ Istituire e regolare l'ordinamento dei tributi, nell'ambito di quanto consentito dalla legislazione dello Stato
 - ▣ Disporre e regolare acquisti e alienazioni immobiliari e concessioni di beni o servizi pubblici
 - ▣ Svolgere le altre funzioni eventualmente previste dallo Statuto di autonomia.

La Giunta Comunale

- E' l'organo titolare del potere esecutivo e si esprime in forma collegiale.
- Ha competenza residuale nelle materie e attività che non siano riservate dalla legge al Sindaco, al Consiglio Comunale o alla tecnostruttura
- Ha funzioni di impulso nei confronti del Consiglio e attua i suoi indirizzi
- E' competente ad adottare la regolamentazione sull'ordinamento degli uffici e dei servizi dell'ente e vigila sul buon funzionamento dell'amministrazione

Lo status di amministratore locale

- ▣ La legge tutela il diritto di ogni cittadino che è chiamato a ricoprire cariche pubbliche di espletare il mandato ricevuto, disponendo di tempo, risorse strumentali e una indennità di funzione
- ▣ Sono amministratori pubblici tutti i componenti degli organi di governo
- ▣ I lavoratori che siano componenti dei Consigli e delle Giunte hanno diritto a permessi e licenze per partecipare all'attività dei rispettivi organi. Le assenze dal luogo di lavoro sono retribuite a carico dell'ente
- ▣ Gli amministratori hanno diritto all'aspettativa non retribuita per tutto il periodo di mandato e alla conservazione del posto di lavoro
- ▣ I componenti della Giunta hanno diritto a un'indennità di funzione, mentre i Consiglieri hanno diritto a un gettone di presenza, che non può superare $\frac{1}{4}$ dell'indennità. Gettoni e indennità non sono cumulabili tra loro.

L'organizzazione del Comune: il personale

- I dipendenti pubblici sono reclutati mediante concorso o altra forma di procedura selettiva, salve le sole eccezioni previste dalla legge (contratti a tempo determinato per funzioni dirigenziali o direttive, o per il supporto agli organi di governo; assunzioni obbligatorie delle categorie protette)
- Il personale è tenuto all'osservanza dei doveri previsti dal Codice di Comportamento e può essere soggetto a sanzioni di natura disciplinare, fino al licenziamento.

L'organizzazione del Comune: il personale

- ▣ L'organizzazione del lavoro è disposta da regolamenti interni e dai poteri del privato datore di lavoro. Esiste in ogni ente un sistema di relazioni sindacali e una contrattazione decentrata, che segue la contrattazione collettiva nazionale
- ▣ Vi è un regime di incompatibilità all'assunzione di incarichi o altre attività lavorative da parte di soggetti esterni all'amministrazione, fatte salve alcune specifiche ipotesi che possono essere autorizzate se non determinano conflitti d'interesse
- ▣ Ogni compenso ricevuto da soggetti terzi deve essere pubblicato sul sito internet dell'amministrazione e comunicato all'Anagrafe delle Prestazioni, ai fini di controllo, di trasparenza e di prevenzione della corruzione

Il segretario comunale

- E' la figura apicale dell'amministrazione anche se non è un dipendente del Comune. Viene nominato dal Sindaco tra coloro che hanno superato uno specifico esame di Stato e sono iscritti in uno specifico Albo. Il segretario instaura con l'amministrazione un rapporto fiduciario che cessa con la fine del mandato del Sindaco
- La "riforma Madia" (legge 124/2015) aveva avviato il processo di superamento della figura, volto alla confluenza dei segretari comunali nel ruolo unico della dirigenza degli Enti locali. La Corte Costituzionale, con sentenza 251/2016, ha dichiarato illegittima gran parte dell'impianto della riforma, che non è più stata riproposta dal Governo
- Il segretario assiste gli organi di governo, coordina la macchina amministrativa e sovrintende agli uffici. Svolge direttamente funzioni di prevenzione della corruzione e di controllo interno (non preventivo) sulla legittimità degli atti. Può fare da ufficiale rogante nei contratti in cui è parte il Comune
- Qualora gli venga attribuita anche la funzione di direttore generale, diventa superiore gerarchico della struttura amministrativa comunale, e ne fissa gli obiettivi gestionali all'interno del ciclo della performance

La dirigenza

- I dirigenti degli enti locali appartengono a un ruolo al quale si accede per concorso, fatte salve le sole eccezioni di nomina a funzione dirigenziale di tipo fiduciario a tempo determinato, che sono previste dalla legge
- I dirigenti sono responsabili di tutti gli atti che impegnano l'amministrazione verso l'esterno, sul piano:
 - ▣ Civile
 - ▣ Penale
 - ▣ Amministrativo
 - ▣ Contabile
 - ▣ e per la specifica responsabilità di performance sia individuale e sia della loro unità organizzativa
- Sono soggetti a valutazione annuale, secondo quanto previsto dal sistema di gestione della performance che ogni Comune si deve dare

La gestione finanziaria e contabile

- Ogni ente locale ha un proprio bilancio annuale e pluriennale, che deve essere redatto secondo i principi della contabilità pubblica, <<armonizzata>> dal 2015 tra i diversi livelli del governo territoriale
- Il bilancio di previsione deve essere corredato dai documenti di programmazione economico-finanziaria (Documento Unico di Programmazione, dal 2015) e dal programma triennale delle opere pubbliche. Il bilancio è suddiviso in "missioni" (macro-attività) e "funzioni" (attività di base) per consentire l'attribuzione a ciascuna struttura dell'ente del budget di spesa per lo svolgimento delle rispettive politiche pubbliche
- Nell'organizzazione dell'ente riveste un ruolo centrale il Responsabile del Servizio Finanziario, che ha particolari doveri di certificazione sulla regolarità della gestione contabile e di referto ai revisori contabili e ai diversi organi di controllo dello Stato

La gestione degli acquisti

- Negli ultimi anni, la necessità di contenere la spesa pubblica ha portato a una radicale centralizzazione dei sistemi di acquisto per le pubbliche amministrazioni.
- Oggi gli acquisti sono possibili mediante le piattaforme regolate di approvvigionamento (Consip; Mercato Elettronico della Pubblica Amministrazione) fino a soglie economiche predeterminate dalla legge e dai regolamenti interni.
- Oltre le soglie, vige la disciplina degli appalti pubblici, che è stata rivista con il D.lgs. 50/2016 e i successivi interventi correttivi. Salvo eccezioni, le procedure di acquisto di beni, lavori e servizi devono essere a evidenza pubblica, per favorire la concorrenza.



Le funzioni fondamentali dei Comuni e gli obblighi di gestione associata

Le funzioni fondamentali dei Comuni

- L'art. 19 del D.L. 95/2012 (conv. in legge 122/2010) ha definito l'elenco delle funzioni fondamentali dei Comuni, rinnovando la definizione offerta dall'art. 21 della legge 42/2009.
- Le funzioni fondamentali individuate dalla legge non coincidono pienamente con le funzioni e i servizi svolti dai Comuni, pertanto è necessario un criterio interpretativo per tradurli.
- I criteri interpretativi possono essere **parzialmente autodeterminati** da ogni amministrazione, a partire dalla classificazione in Missioni/Programmi del bilancio armonizzato, adattando la classificazione alla concreta realtà operativa dei servizi erogati

Rassegna normativa degli obblighi di gestione associata per i piccoli comuni

- L'art. 14 del D.L. 78/2010 aveva fissato per i comuni di minori dimensioni un obbligo di gestione associata delle nove funzioni fondamentali lett. a) -> lett. i)
- La legge regionale n. 11/2012 ha precisato l'operatività degli obblighi per i comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti in pianura e 3.000 abitanti in collina e montagna
- Il termine è stato più volte prorogato; la legge di conversione del D.L. 192/2014 lo aveva fissato al 31 dicembre 2015
- Il Decreto legge n.210 del 30/12/2015 ha "sospeso l'operatività dei termini" fino al 31 dicembre 2016, rinviando a una successiva disciplina per la riorganizzazione del percorso di associazionismo comunale
- I successivi «decreti milleproroghe» hanno rinviato sine die gli obblighi

La gestione associata "ottimale"

- Non esiste un modello univoco e ottimale di gestione associata, poiché la gestione deve essere costruita a partire da una **attenta analisi organizzativa** della situazione esistente

- La giurisprudenza della Corte dei Conti ha fornito alcune indicazioni per raggiungere nel miglior modo possibile l'obiettivo imposto dal legislatore:
 - ▣ Piemonte, Sez. cont. Parere n.287/2012
 - ▣ Piemonte, Sez. cont., Parere n.9/2013
 - ▣ Lombardia, Sez. cont., Parere n.408/2013

- La forma di gestione associata può essere alternativamente:
 - ▣ La convenzione ex art. 30 TUEL
 - ▣ L'unione dei Comuni ex art. 32 TUEL
 - ▣ Il consorzio ex art. 31 TUEL (per la sola funzione socio-assistenziale)

La Carta delle Forme Associative del Piemonte

- Con diversi provvedimenti della Giunta, la Regione Piemonte ha operato un primo riconoscimento delle forme associative esistenti e attive in Piemonte, sulla base di parametri "minimi" di operatività (statuto, atti costitutivi, bilancio)
- Le delibere "stralcio" sono consultabili su:
<http://www.regione.piemonte.it/entilocali/cms/index.php/disposizioni-organiche-in-materia-di-enti-locali>

La funzione fondamentale di "organizzazione e gestione"

- La funzione lett. a) [*organizzazione generale dell'amministrazione, gestione finanziaria e contabile e controllo*] è la più impegnativa sul piano gestionale
- Assorbe circa il 70% delle risorse umane di ogni comune
- Comprende servizi come:
 - ▣ Supporto agli organi di governo
 - ▣ Segreteria, protocollo e albo pretorio
 - ▣ Amministrazione e gestione del personale
 - ▣ Programmazione e gestione del bilancio
 - ▣ Sistema dei controlli interni
- Coincide in gran parte con la Missione D1 "Servizi istituzionali e generali, di gestione e controllo" del bilancio armonizzato.

La funzione fondamentale relativa ai "servizi pubblici locali"

- La funzione lett. b) (*organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito comunale, ivi compresi i servizi di trasporto pubblico comunale*) non ha corrispondenza nel bilancio armonizzato.

- Possono essere ricompresi nella funzione i seguenti servizi, oltre il trasporto:
 - Farmacie
 - Viabilità, gestione del verde pubblico e illuminazione pubblica
 - Sgombero neve
 - SUAP
 - *Biblioteche, musei, strutture sportive, beni culturali**
 - *Servizi cimiteriali**

**la riconduzione di questi servizi alla funzione è controversa*

La funzione fondamentale relativa al "catasto"

- La funzione lett. c) *[catasto, ad eccezione delle funzioni mantenute allo Stato dalla normativa vigente]* comprende le attività gestionali previste, secondo diverse modalità alternative, dal DPCM 14 giugno 2007:
 - gestione diretta autonoma;
 - gestione diretta attraverso Unione di Comuni o altre forme associative,
 - Gestione diretta da parte della Comunità Montana di appartenenza,
 - gestione affidata all'Agenzia del territorio.

- *La funzione non impegna particolari risorse umane dei comuni e, anche per questa ragione, è stata scelta dalla maggior parte delle amministrazioni per "certificare" il primo assolvimento degli obblighi di gestione associata di due funzioni fondamentali (l'altra è la protezione civile)*

La funzione fondamentale relativa alla "pianificazione urbanistica ed edilizia"

- La funzione lett. d) *(la pianificazione urbanistica ed edilizia di ambito comunale nonche' la partecipazione alla pianificazione territoriale di livello sovracomunale)* rientra nella Missione 08 "Assetto del territorio ed edilizia abitativa" del bilancio armonizzato.
- Comprende servizi quali:
 - Gestione P.R.G.C. / P.G.T.
 - Pianificazione urbanistica
 - Piani esecutivi
 - Valutazione Ambientale Strategica (VAS)
- *E' una funzione complessa da sviluppare, che deve tenere conto delle funzioni ordinarie delle aree vaste (PTC) e delle funzioni specifiche delle città metropolitane (PSTM – Piani strutturali). E' scalabile all'interno delle zone omogenee della Città Metropolitana*

La funzione fondamentale relativa alla "protezione civile"

- La funzione lett. e) *[attività, in ambito comunale, di pianificazione di protezione civile e di coordinamento dei primi soccorsi]* rientra nella Missione II "Soccorso Civile" del bilancio armonizzato.
- Prevede attività di pianificazione e di coordinamento delle strutture (professionisti/volontari) di protezione civile
- Sono fatti salvi i compiti indefettibili del Sindaco, tranne che nel caso di conferimento della funzione all'Unione dei Comuni
- *V. nota alla funzione "catasto"*

La funzione fondamentale relativa al "ciclo integrato dei rifiuti"

- La funzione lett. f) *[l'organizzazione e la gestione dei servizi di raccolta,avvio e smaltimento e recupero dei rifiuti urbani e la riscossione dei relativi tributi]* rientra tra le attività svolte dall'ente di gestione dell'ambito territoriale ottimale (consorzio/società).
- L'obbligo di gestire **anche** la riscossione del tributo può essere assolto:
 - In gestione diretta, mediante personale dipendente del comune
 - Mediante affidamento a società esterna
 - Mediante affidamento allo stesso soggetto gestore del ciclo integrato
- Nel caso di gestione diretta, le attività materiali di accertamento e riscossione (ordinaria o coattiva) sono attività di **gestione contabile** e come tali rientranti nella funzione fondamentale lett. a)
- *La concreta possibilità di attivare una gestione associata della funzione richiede un adattamento alle modalità operative in essere nella dimensione di area vasta (ATO).*
- *Il comma 90 della legge Delrio spinge verso la revisione legislativa delle ATO con attrazione dei relativi compiti al Consiglio Metropolitan/Provinciale*

La funzione fondamentale relativa ai "servizi socio-assistenziali"

- La funzione lett. g) *[progettazione e gestione del sistema locale dei servizi sociali ed erogazione delle relative prestazioni ai cittadini, secondo quanto previsto dall'articolo 118, quarto comma, della Costituzione]* rientra nella Missione 12 "Diritti sociali, politiche sociali e famiglia" del bilancio armonizzato.
- La funzione comprende **ma può non coincidere** con i servizi svolti dal Consorzio Socio-Assistenziale. Vi sono prestazioni afferenti alla funzione che sono tipicamente erogati **non dal Consorzio** ma direttamente dagli uffici comunali (es. provvidenze economiche alle famiglie in difficoltà, buoni-scuola, esenzioni da tariffe comunali etc...)
- *La gestione associata in Unione dei Comuni può comportare criticità allorquando i Comuni aderenti facciano riferimento a differenti Consorzi socio-assistenziali. In tal caso, le soluzioni operative sono due:*
 - *Cessione all'Unione dei Comuni delle quote di partecipazione ai diversi consorzi (modello "holding")*
 - *Scioglimento dei Consorzi e riorganizzazione della funzione all'interno della/e Unione/i di Comuni*

La funzione fondamentale relativa a “edilizia e servizi scolastici”

- La funzione lett. h) *[Edilizia scolastica, organizzazione e gestione dei servizi scolastici]* rientra nella Missione 04 “Istruzione e diritto allo studio” del bilancio armonizzato.
- La funzione comprende **sia servizi di “ufficio tecnico” e sia servizi “amministrativi”**.
 - Gestione interventi e coordinamento operativo per i servizi di progettazione,
 - Manutenzione ordinaria e straordinaria degli edifici scolastici e relativi impianti termici, elettrici e di elevazione
 - Gestione calore
 - Servizi di refezione scolastica
 - Servizi di trasporto scolastico
 - Servizi di sostegno all’Handicap
 - Gestione degli asili-nido e dei micronidi pubblici
- *La funzione va letta in parallelo alla funzione delle Aree Vaste sull’edilizia di secondo grado: si possono sperimentare forme di gestione unificata tra Unioni di Comuni e Aree Vaste dell’edilizia scolastica del primo e del secondo ciclo*
- *La funzione (comunale) di sostegno all’handicap può essere coordinata con la funzione (provinciale/città metropolitana) di trasporto pubblico degli studenti diversamente abili*

La funzione fondamentale relativa a “polizia municipale e amministrativa”

- La funzione lett. i) [*Polizia municipale e polizia amministrativa locale*] rientra nella Missione 03 “Ordine pubblico e sicurezza” del bilancio armonizzato.
- Sono fatte salve le competenze indefettibili del Sindaco, salvo il caso di conferimento della funzione all’Unione dei Comuni
- Comprende servizi di:
 - Polizia urbana, rurale, annonaria e mortuaria
 - Compiti di polizia giudiziaria
 - Sistema integrato di pubblica sicurezza
 - Polizia stradale
 - Cessione fabbricati, denunce infortuni;
 - Accertamenti (attività produttive, spettacoli viaggianti)
 - Anagrafe canina
 - Gestione dei mezzi e delle apparecchiature tecnologiche
 - Gestione interventi congiunti per feste e manifestazioni

La funzione fondamentale relativa a "anagrafe, demografici e statistica"

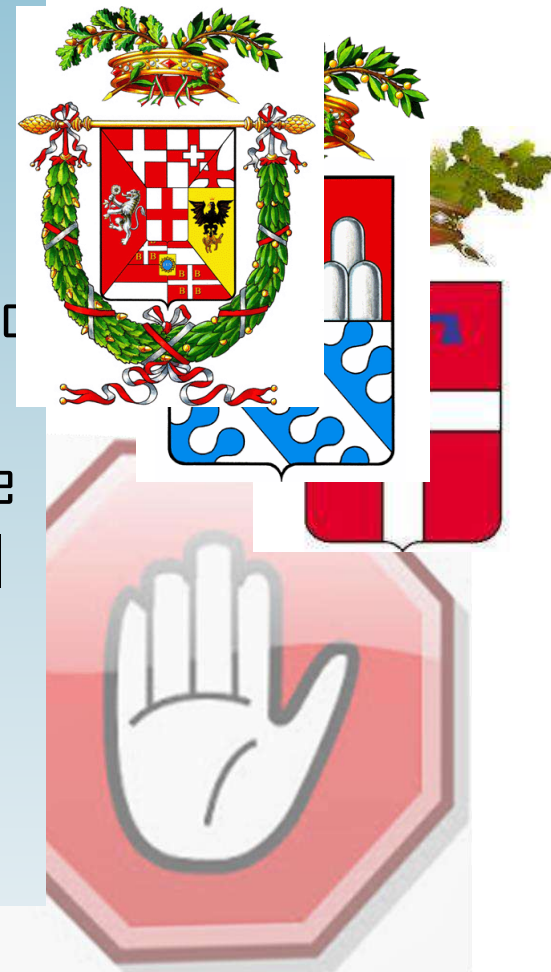
- Le funzioni lett. l) ed l-bis *[tenuta dei registri di stato civile e di popolazione e compiti in materia di servizi anagrafici nonché in materia di servizi elettorali, nell'esercizio delle funzioni di competenza statale; l-bis) i servizi in materia statistica.]* rientrano nella Missione 01 del bilancio armonizzato.
- Sono le uniche due funzioni fondamentali per le quali non è previsto l'esercizio associato obbligatorio per i comuni di minori dimensioni
- *Generalmente, la funzione interagisce con l'area amministrativa dei Comuni (funzione fondamentale lett.a)) e utilizza le stesse risorse umane. Mettere in gestione associata la funzione a) senza associare anche le anagrafi crea problemi organizzativi ai comuni.*



Le funzioni fondamentali delle Province e delle Città Metropolitane

La riforma delle **Province** e l'istituzione delle **Città metropolitane**

- Con la legge 7 aprile 2014, n. 56 si è avviata una trasformazione profonda del cd. "governo di area vasta".
- La riforma affonda le proprie radici nel lungo percorso di attuazione della riforma costituzionale del 2001 e trae spunto da una sentenza della Corte costituzionale che aveva dichiarato illegittima la riforma operata dal Governo Monti nel 2011-2012.
- La riforma "Delrio" del 2014 è stata approvata in 8 mesi di discussione parlamentare molto controversa.



Finalità della riforma



- Dare alle principali conurbazioni italiane un **ordinamento differenziato**, istituendo dopo 40 anni le Città Metropolitane al posto delle Province. **Scopo**: rilanciare la competitività del sistema Paese puntando sulle potenzialità delle aree metropolitane.
- Fuori dalle aree metropolitane, trasformare le Province in enti a **rappresentatività democratica indiretta**, in attesa della loro soppressione per mezzo di una revisione costituzionale. **Scopo**: superare la forma di governo prevista dal Testo Unico Enti Locali, privando di legittimazione diretta gli organi di indirizzo politico e di governo.

[Aree e Città Metropolitane: la definizione del Ministero dell'Interno](#)

Finalità della riforma

- Stabilizzare la forma di governo delle **Unioni di Comuni** e le regole per le **fusioni** di Comuni di minori dimensioni o per **l'incorporazione** da parte di Comuni più grandi. **Scopo**: superare gli interventi legislativi episodici ed eterogenei in materia di unioni di comuni, adeguandone la forma di governo ad esigenze di maggiore rappresentatività territoriale.
- Tutto l'intervento riformatore è dominato dalla volontà di ***“ridurre la classe politica e i suoi costi senza ridurre la capacità delle istituzioni locali di dare risposte ai livelli territoriali adeguati e coerenti con le necessità dei problemi del Paese”***(cit.: Relazione al ddl – 25/7/2013)

Il nuovo ruolo dei Sindaci nel governo locale

- La riforma innova profondamente la logica degli interventi di decentramento del ventennio 1977-1997, poiché afferma la netta centralità dei **Sindaci** come *“classe politica di base del governo locale e quindi anche dell’ordinamento democratico”*.
- Al sistema attuale in cui le funzioni amministrative interessano **tre livelli di indirizzo politico autonomamente espressi mediante elezioni democratiche**, si sostituisce un sistema in cui la rappresentatività degli interessi locali resta soltanto al **Comune** e alla **Regione**.

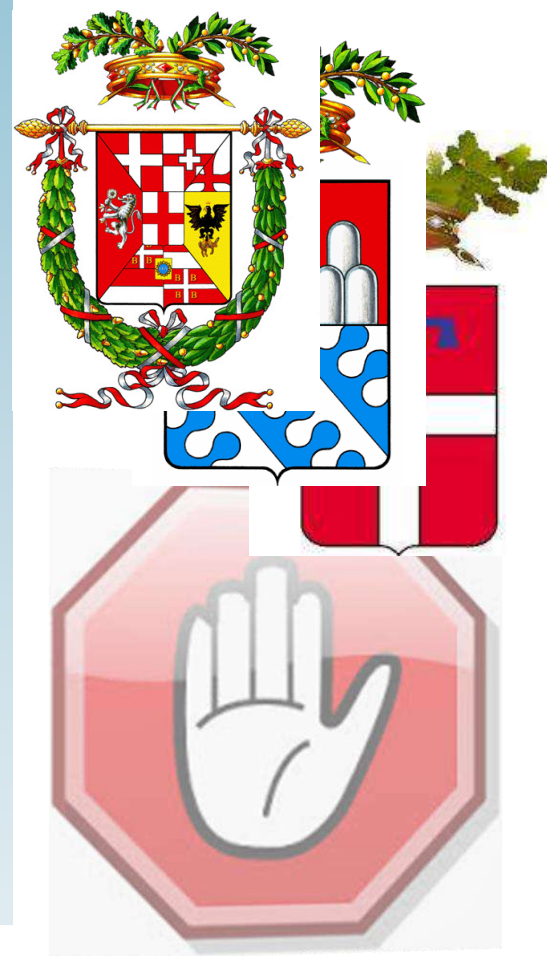


Sussidiarietà e adeguatezza

- Il principio di sussidiarietà regola i rapporti tra i diversi livelli di governo locale, nazionale e sovranazionale, in funzione della salvaguardia della prossimità dei servizi ai beneficiari
- Il principio di adeguatezza contempera le esigenze di prossimità con la reale capacità dei diversi livelli di governo a rendere servizi pubblici efficaci, efficienti ed economicamente sostenibili

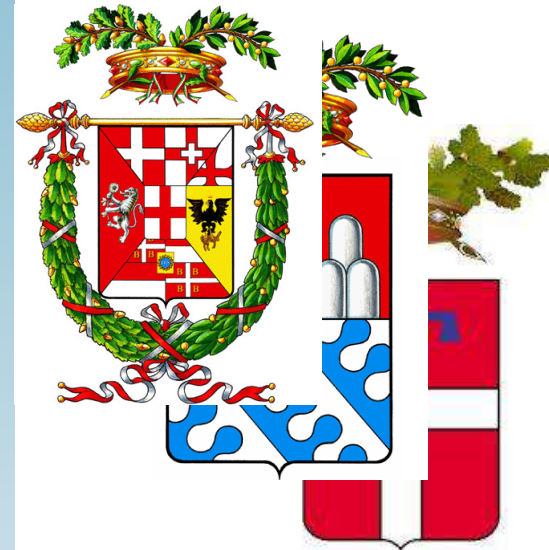
I principali effetti della riforma del 2014

- Niente più elezioni dirette per il presidente della Provincia e per il Consiglio Provinciale. Gli organi di governo delle Province vengono eletti dai Sindaci dai Consiglieri comunali, con il voto ponderato a seconda della quantità di popolazione rappresentata
- Le funzioni fondamentali delle Province si riducono a:
 - ▣ Pianificazione del territorio, trasporto pubblico locale e tutela dell'ambiente
 - ▣ Costruzione e gestione delle strade provinciali; edilizia scolastica del ciclo secondario
 - ▣ Promozione delle pari opportunità e prevenzione delle discriminazioni sul lavoro



Che succede alle altre funzioni gestite dalle Province?

- La legge regionale 29 ottobre 2015, n. 23 ha disposto il riordino delle funzioni **non più fondamentali** delle Province.
- **Centri per l'impiego, agricoltura, politiche sociali e formazione professionale, cultura e turismo, politiche energetiche sono passate alla competenza della Regione**
- Le funzioni ambientali e di vigilanza sulla caccia e sulla pesca, la protezione civile e la difesa del suolo (attività estrattive) restano alle Province



La Città metropolitana di Torino:


governo e funzioni

- Il Sindaco della Città metropolitana coincide per legge con il Sindaco di Torino
- Il Consiglio metropolitano è composto da 18 persone, elette dai Sindaci e dai Consiglieri comunali con voto ponderato
- La Conferenza metropolitana è l'assemblea dei 316 sindaci del territorio e ha funzioni consultive e di indirizzo. Esprime un parere obbligatorio sul bilancio e sul rendiconto

La Città metropolitana di Torino:

governo e funzioni

- Rispetto alle Province, la legge 56/2014 e la legge regionale 23/2015 hanno attribuito alla Città Metropolitana qualche funzione in più:
- Formazione professionale
- Sviluppo economico e sociale
- Pianificazione strategica e strutturale
- Digitalizzazione del territorio
- Organizzazione dei servizi pubblici metropolitani



Gli strumenti di tutela delle minoranze e gli atti del Consiglio

Il controllo sugli atti

- ▣ Art. 124 TUEL: obbligo di pubblicazione delle deliberazioni e determinazioni dirigenziali per 15 gg. -> **Art. 127: controllo eventuale dei consiglieri** -> Art. 134: esecutività dopo dieci giorni dalla pubblicazione (TIPOLOGIA DI CONTROLLO PREVENTIVO IMPLICITAMENTE ABROGATO A SEGUITO DELLA RIFORMA DEL TITOLO V DELLA COSTITUZIONE (2001))
- ▣ Art. 125 TUEL: comunicazione delle deliberazioni ai capigruppo
- ▣ Art. 11 TUEL: il difensore civico comunale. Figura abrogata dalla legge di bilancio del 2010, con possibilità di istituire il difensore civico provinciale (non attuata). Resta operante il difensore civico regionale, limitatamente alle materie delegate dalla regione. Forte potere extra-formale di "moral suasion" sulle competenze proprie degli enti locali a seguito di ricorso. **Potere formalizzato di intervento nel caso di violazione delle norme sulla trasparenza (art. 5, comma 7 d.lgs. 33/2013)**

Azioni di impulso, indirizzo e sindacato ispettivo


- ❑ Art. 39, comma 2 TUEL: obbligo di convocazione del Consiglio entro 20 giorni se richiesto da 1/5 dei consiglieri comunali, con indicazione delle materie da trattare. Le materie devono rientrare nelle competenze (tassative) del Consiglio (Parere Ministero Interno del 16 maggio 2017)
- ❑ Le attività di controllo politico-amministrativo (art. 42, comma 2 TUEL) sono esercitate non mediante la richiesta di convocazione, ma attraverso gli strumenti di sindacato ispettivo (interrogazioni, mozioni, interpellanze)
- ❑ **Interrogazioni e mozioni (art. 43 TUEL):** riserva di autonomia statutaria tranne che per il termine (30 gg) per la risposta. Nella prassi si sono poi affermate anche le **interpellanze e gli ordini del giorno.**
- ❑ L'interrogazione è una domanda alla Giunta su un fatto o su una decisione presa, mentre l'interpellanza è una domanda sui motivi e sugli intendimenti di una determinata azione
- ❑ Le mozioni sono i tipici atti di indirizzo rivolti al Consiglio, mentre gli ordini del giorno sono semplici proposte

L'accesso qualificato agli atti, documenti e informazioni

- ▣ Art. 43, comma 2 TUEL: diritto di ottenere dagli uffici tutte le notizie e informazioni utili all'espletamento del mandato
- ▣ Il diritto si estende anche all'ottenimento di elaborazioni sui dati, purché non compromettano l'attività degli uffici (CDS 864/2013: no sindacato generalizzato)
- ▣ Il consigliere non è tenuto a motivare la richiesta, ma deve indicare gli atti e le informazioni in modo puntuale
- ▣ Non può essere oggetto di accesso la corrispondenza con la Corte dei Conti (CDS 12/2019) mentre possono essere accessibili gli atti inerenti le vertenze legali e i pareri legali richiesti dall'amministrazione
- ▣ Il diritto di accesso va bilanciato con la normativa in materia di protezione dei dati personali
- ▣ Le informazioni inerenti le gare pubbliche possono essere differite (art. 53, comma 2, lett. D) del d.lgs. 50/2016

L'impugnazione delle deliberazioni consiliari

- ▣ È consentita soltanto in presenza di una lesione del diritto allo svolgimento della carica.
- ▣ Può sussistere nei casi di errata convocazione, violazione dell'ordine del giorno, inosservanza dei termini di deposito, violazione delle norme sui quorum deliberativi, mancata votazione segreta laddove prevista...
- ▣ L'impugnazione presuppone che il consigliere dissenta dalla delibera, votando contro o abbandonando la seduta (CDS 3814/2018)



Le riforme per la legalità e la trasparenza nella pubblica amministrazione

La legge 190/2012

Grazie alla legge 190, entrata in vigore il 28 novembre 2012, la trasparenza dell'attività amministrativa è diventata livello essenziale delle prestazioni concernenti i diritti sociali e civili ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione.

La legge è stata approvata in attuazione dell'articolo 6 della Convenzione dell'Organizzazione delle Nazioni Unite contro la corruzione del 2003.

Le sollecitazioni internazionali verso l'Italia

La legge opera nella direzione più volte sollecitata dagli organismi internazionali di cui l'Italia fa parte.

Sia il Consiglio d'Europa che l'OCSE hanno più volte individuato nella corruzione una delle cause del basso tasso di crescita dell'economia italiana.



L'Italia, prima in Europa per tasso di corruzione

Un sistema integrato e su due livelli

La legge 190/2012 ha introdotto nell'ordinamento italiano un sistema organico di prevenzione della corruzione, il cui aspetto caratterizzante consiste nell'articolazione del processo di formulazione e attuazione delle strategie di prevenzione della corruzione e di promozione della trasparenza in modo integrato e sui due livelli dell'intervento:

- Nazionale
- Locale/Decentrato

Il livello nazionale di prevenzione

Il Dipartimento della Funzione Pubblica della Presidenza del consiglio dei ministri ha predisposto, sulla base di linee di indirizzo adottate da un Comitato interministeriale, il Piano Nazionale Anticorruzione, che è stato approvato per la prima volta l'11 settembre 2013 dalla Commissione Indipendente per la Valutazione, l'Integrità e la Trasparenza, cioè la CIVIT, che è stata individuata dalla legge quale Autorità Nazionale Anti Corruzione (ANAC).

Il PNA (Piano Nazionale Anticorruzione)

Contiene gli obiettivi strategici governativi per lo sviluppo della strategia di prevenzione a livello centrale e fornisce indirizzi e supporto per l'attuazione della prevenzione della corruzione

Ha la funzione di assicurare l'attuazione coordinata delle strategie di prevenzione della corruzione nella pubblica amministrazione, elaborate a livello nazionale e internazionale

Attualmente è in vigore il PNA 2019

Il livello decentrato di prevenzione: il PTPCT

Al livello decentrato, ogni amministrazione pubblica è tenuta a definire un Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione e Trasparenza (PTPCT)

Sulla base delle indicazioni presenti nel Piano Nazionale, il PTPCT deve essere in grado di effettuare l'analisi e la valutazione dei rischi specifici di corruzione e conseguentemente indichi gli interventi organizzativi volti a prevenirli.

I contenuti obbligatori

Il PTPCT deve indicare:

- i criteri di rotazione del personale
- la disciplina degli incarichi e delle attività non consentite ai pubblici dipendenti
- le direttive per l'attribuzione degli incarichi dirigenziali con la definizione delle cause ostative al conferimento e le modalità di verifica dell'insussistenza di cause di incompatibilità
- Le modalità per verificare il rispetto del divieto di svolgere attività incompatibili a seguito della cessazione del rapporto (*pantouflage*)
- L'adozione di misure per la tutela del *whistleblower*
- La predisposizione di protocolli di legalità per gli affidamenti

I ruoli nel sistema decentrato di prevenzione/EE.LL.

Negli Enti Locali, la delibera CIVIT n. 15 del 2013 ha precisato che, salvo diverse scelte organizzative, il titolare del potere di nominare il responsabile della prevenzione della corruzione è il Sindaco o il presidente della Provincia, quale organo di indirizzo politico amministrativo.

In questi enti, il responsabile della prevenzione della corruzione è individuato, di norma, nel segretario comunale o nel segretario generale delle province, salva diversa e motivata determinazione.

I doveri per tutti i dipendenti

Anche per tutti i dipendenti e non solo per il responsabile, la violazione delle misure di prevenzione previste dal piano costituisce illecito disciplinare.

Entro il 15 dicembre di ogni anno, il Responsabile è tenuto a pubblicare nel sito web dell'amministrazione una relazione recante i risultati dell'attività svolta e a trasmetterla all'organo di indirizzo politico

La riforma del principio di trasparenza nella pubblica amministrazione

- Il decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, di attuazione della legge 6 novembre 2012, n. 190 ha riordinato in un **unico corpo normativo** le numerose disposizioni legislative in materia, introducendo al contempo nuovi obblighi in capo alle pubbliche amministrazioni.
- Secondo l'art. 11, le pubbliche amministrazioni soggette alla trasparenza sono tutte quelle previste dall'art. 1, comma 2 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165.

La riforma del principio di trasparenza nella pubblica amministrazione

Fra i principi generali del decreto legislativo, la trasparenza viene riaffermata come accessibilità totale alle informazioni concernenti l'organizzazione e l'attività delle pubbliche amministrazioni

Lo scopo principale della riforma è di consentire il controllo diffuso da parte dei cittadini sulle funzioni istituzionali e sull'uso delle risorse pubbliche, quale fondamentale strumento di prevenzione della corruzione.

La trasparenza attua i principi democratici di uguaglianza, buon andamento e responsabilità, efficacia ed efficienza della pubblica amministrazione

La riforma del principio di trasparenza nella pubblica amministrazione

- Lo stesso decreto legislativo ha introdotto il principio di "*accesso civico*", per cui chiunque può promuovere una "class action" per mancata o incompleta pubblicazione, costituendo la stessa, violazione degli standard del "*livello essenziale delle prestazioni*" concernenti i diritti sociali e civili ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione, con conseguenti sanzioni dirigenziali, disciplinari e amministrative, allo scopo di favorire forme diffuse di controllo del rispetto dei principi di buon andamento e imparzialità.

La pubblicità dei documenti, delle informazioni e dei dati

- Tutti i documenti, le informazioni e i dati che la pubblica amministrazione è tenuta a rendere pubblici possono essere conosciuti, fruiti gratuitamente, utilizzati e riutilizzati.
- I dati personali diversi da quelli sensibili e giudiziari secondo la normativa sulla privacy possono essere diffusi mediante i siti istituzionali, e possono essere trattati, indicizzati dai motori di ricerca web

La pubblicità dei documenti, delle informazioni e dei dati

- La trasparenza pubblica comporta la pubblicazione di dati relativi ai titolari di organi di indirizzo politico e dei dirigenti pubblici. Le pubbliche amministrazioni rendono non intellegibili i dati personali non pertinenti agli obblighi di trasparenza.
- Tutti i documenti, le informazioni e i dati che la pubblica amministrazione è tenuta a rendere pubblici possono essere conosciuti, fruiti gratuitamente, utilizzati e riutilizzati.

Il diritto di accesso civico, gli "open data" e il riuso

- Chiunque ha diritto di richiedere i documenti, le informazioni e i dati per i quali è obbligatoria la pubblicazione, qualora essa non venga realizzata.
- La richiesta di accesso civico non può essere soggetta a limitazioni ed è gratuita. Essa va presentata al responsabile della trasparenza in ogni pubblica amministrazione. Entro 30 giorni, la richiesta deve essere soddisfatta mediante pubblicazione o trasmissione all'interessato. L'inadempimento è sanzionabile sul piano disciplinare ed è elemento di valutazione della prestazione.



Grazie per l'attenzione

Marco Orlando

marco.orlando@anci.piemonte.it