

"Amministrare il bene comune"

## IL COMUNE



Corso «Amministrare il bene comune»

Castenedolo – 16 gennaio 2014

# **Amministrare il bene comune**

## **L'ABC DELL'ENTE LOCALE**

**A cura di**

**De Pedro Fabio**

**Castenedolo 16/01/2014**

# Il Comune

- è l'Ente pubblico più vicino al cittadino (ogni comunità locale ha il suo Comune che è quindi il livello istituzionale di base)
- è il primario rappresentante della collettività locale (ente esponenziale del territorio e popolazione)
- art. 3 TUEL : il Comune è l'ente locale che rappresenta la propria comunità, ne cura gli interessi e ne promuove lo sviluppo.
  
- Art. 13 TUEL: spettano al Comune tutte le funzioni amministrative che riguardano la popolazione ed il territorio, principalmente nei settori organici dei servizi alla persona, assetto del territorio, sviluppo economico (salvo che siano attribuite ad altri enti).

# Il Comune

- **SI TRATTA QUINDI DI UN ENTE A COMPETENZA GENERALE**: potenzialmente può occuparsi di tutto ciò che è ritenuto necessario o opportuno per lo sviluppo del proprio territorio.
- Nel TUEL la elencazione delle competenze del Comune è stata volutamente generica perché il Comune è legittimato ad occuparsi di tutte le azioni e attività che possono essere di interesse della collettività locale (fatta salva la competenza di altri enti).

# Evoluzione del Comune

- Origini dal basso: il Comune nasce nel medioevo come comunità locale auto-organizzata che riesce ad ottenere il riconoscimento del potere imperiale.
- Stato unitario (1861): si adotta il modello di uniformità dell'ordinamento municipale (uguale per tutti a prescindere dalle dimensioni) con l'istituzione di un comune per ogni realtà territoriale (anche molto piccola). Viene sostanzialmente recepito il modello organizzativo napoleonico: base territoriale decentrata ma rigido centralismo direttivo:
  - le elezioni sono a livello locale, ma sono previsti pesanti controlli governativi
  - controllo di legittimità e di merito sull'attività da parte del Governo (funzione tutoria)
  - rigida regolamentazione dell'attività da parte dello Stato con distinzione tra spese "obbligatorie" e spese "facoltative"

- il Comune è considerato in sostanza amministrazione indiretta dello Stato
- il Sindaco è organo di raccordo con gli apparati dello Stato (doppia figura di “capo dell’Amministrazione” e “ufficiale di governo”)

- **Periodo Fascista:** viene soppressa l’elezione democratica degli organi con l’istituzione del Podestà, si procede ad un accorpamento forzoso dei Comuni più piccoli.

- **Costituzione Repubblicana (1948):** adotta il modello organizzativo autonomistico (art. 5: riconoscimento del principio di autonomia e decentramento pur nel rispetto dell’unità ed indivisibilità della Nazione) (art. 128: autonomia per i Comuni, ma secondo i principi fissati dalla legge dello Stato).

- Nonostante tali principi, il quadro normativo rimane **sostanzialmente immutato fino al 1990.**

- **Riforme anni '90**: il quadro si sblocca all'inizio degli anni '90 quando si avvia una tumultuosa fase riformatrice delle autonomie locali, spesso sotto la spinta di crisi politiche o sociali:

**LEGGE 142/90**: è il primo organico intervento di riforma finalizzato alla modernizzazione dell'ordinamento degli enti locali. Le novità principali sono:

- Riconoscimento autonomia statutaria
- Rafforzamento esecutivi con elezione su base programmatica e introduzione sfiducia costruttiva
- Riconoscimento ruolo dirigenza amministrativa
- Partecipazione popolare (referendum) e accesso atti (princ. Trasp.)
- Cooperazione sovracomunale
- Ordinamento finanza locale

**LEGGE 81/93**: elezione diretta del Sindaco

**Riforme Bassanini (1997-2000):** semplificazione e federalismo amministrativo a Costituzione invariata

**Legge 265 e TUEL (1999-2000):** viene rivisitata la legge 142 e si procede alla compilazione del Testo Unico 267/2000 che tuttora disciplina l'ordinamento del Comune

**Riforma Tit. V Cost. (2001):** si procede alla riscrittura pressochè totale del titolo V della cost. e si introducono importanti principi che reggono l'ordinamento delle autonomie locali:

- **principio di sussidiarietà** (art. 118)
- **pari dignità istituzionale** (art. 114)
- **autonomia piena e invalicabile** (non più secondo le leggi dello Stato, ma secondo i principi della cost.)
- **federalismo fiscale** (art. 119)
- **abolisce tutti i controlli preventivi**
- **leale collaborazione** tra i vari livelli istituzionali. (art. 120)

# Principio di sussidiarietà

- **La competenza deve essere assegnata all'organizzazione più vicina al cittadino in grado di soddisfare il bisogno.**
- Dopo la riforma del titolo V Cost. tale principio risulta il criterio che permea tutta l'organizzazione delle competenze degli enti pubblici.
- **In sintesi il principio di sussidiarietà si potrebbe riassumere nella formula: se un ente che sta "più in basso" è capace di fare qualcosa, l'ente che sta "più in alto" deve lasciargli tale compito e sostenerne l'azione.**
- È un principio che valorizza gli enti locali e le organizzazioni del volontariato sociale.

# Principali funzioni del Comune

- **Elencazione non tassativa delle attività comunali.**
- **Definizione delle funzioni fondamentali (art. 19 DL 95/2012 conv. L. 135/2012 – Spending Review):** Definisce le funzioni fondamentali per tutti i Comuni, indipendentemente dalle dimensioni demografiche.
- L'occasione della definizione delle funzioni fondamentali è la necessità di definire gli obblighi di gestione in forma associata.
- **Al momento quindi le funzioni fondamentali sono le seguenti:**
  - **a)organizzazione generale dell'amministrazione, gestione finanziaria e contabile e controllo;**
  - *Organi istituzionali, partecipazione e decentramento*
  - *Segreteria generale, personale, organizzazione e programmazione*
  - *Gestione economica, finanziaria, provveditorato e controllo di gestione*
  - *Gestione delle Entrate tributarie e servizi fiscali*
  - *Gestione dei beni demaniali e patrimoniali*
  - *Ufficio tecnico*
  - *Anagrafe, Stato Civile, Elettorale, Leva e Servizio statistico*
  - *Altri Servizi generali*

# Principali funzioni del Comune

## **b) organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito comunale, ivi compresi i servizi di trasporto pubblico comunale;**

- *Viabilità, circolazione stradale e servizi connessi*
- *Illuminazione pubblica e servizi connessi*
- *Trasporti pubblici locali e servizi connessi*
- *Affissioni e Pubblicità*
- *Fiere, mercati e servizi connessi*
- *Mattatoio e servizi connessi*
- *Servizi relativi all'Industria - Commercio - Artigianato - Agricoltura*

# Principali funzioni del Comune

**c)catasto, ad eccezione delle funzioni mantenute allo Stato dalla normativa vigente;**

**d)la pianificazione urbanistica ed edilizia di ambito comunale nonché la partecipazione alla pianificazione territoriale di livello sovracomunale;**

- *Urbanistica e gestione del Territorio*
- *Edilizia residenziale pubblica locale e Piani di edilizia economico popolare*

**e)attività, in ambito comunale, di pianificazione di protezione civile e di coordinamento dei primi soccorsi;**

**f)l'organizzazione e la gestione dei servizi di raccolta, avvio e smaltimento e recupero dei rifiuti urbani e la riscossione dei relativi tributi;**

# Principali funzioni del Comune

**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;**

- *Asili nido, servizi per l'infanzia e per i minori - Servizi di prevenzione e riabilitazione - Strutture residenziali e di ricovero per anziani - Assistenza, beneficenza pubblica e servizi diversi alla persona - Servizio necroscopico e cimiteriale*

**h) edilizia scolastica, organizzazione e gestione dei servizi scolastici;**

- *Scuola Materna - Istruzione elementare - Istruzione media- Assistenza scolastica, diritto allo studio, trasporto, refezione e altri servizi*

**i) polizia municipale e polizia amministrativa locale;**

- *Polizia municipale - Polizia commerciale - Polizia amministrativa*

# Principali funzioni del Comune

**l) tenuta dei registri di stato civile e di popolazione e compiti in materia di servizi anagrafici nonché in materia di servizi elettorali e statistici, nell'esercizio delle funzioni di competenza statale.**

- **Altre competenze del Comune non inserite nelle funzioni fondamentali:**

## ***Funzioni relative alla Giustizia***

- Uffici giudiziari- Casa Circondariale e altri servizi

## ***Funzioni relative alla Cultura e ai beni culturali***

- Biblioteche, Musei e Pinacoteche - Teatri, attività culturali e servizi diversi nel settore culturale

## ***Funzioni nel settore Sportivo e Ricreativo***

- Piscine comunali - Stadio comunale, Palazzo dello Sport ed altri impianti - Manifestazioni diverse nel settore sportivo e ricreativo

## ***Funzioni nel campo Turistico - Servizi turistici- Manifestazioni turistiche***

# Problema della dimensione ottimale degli enti

## Situazione dei Comuni Italiani ( dati ISTAT 2011 )

- il 72% dei Comuni ha una popolazione inferiore a 5.000 abitanti
- il 45% dei Comuni ha una popolazione inferiore a 2.000 abitanti
- il 24% dei Comuni ha una popolazione inferiore a 1.000 abitanti
- il 10% dei Comuni ha una popolazione inferiore a 500 abitanti

## Elementi di criticità per la gestione singola dei servizi :

- gli eccessivi costi di gestione
- l'impossibilità di erogare tutti i servizi in modo efficace e adeguato alle esigenze dei cittadini
- le carenze di struttura tecnica e figure professionali

# Frammentazione Comuni

- Origini: spontaneismo nella nascita dei Comuni e ambiente sostanzialmente rurale che non trova più riscontro con il cambiamento sociale.
- Criticità che si accrescono con l'aumentare delle competenze e l'affermarsi dello Stato sociale.
- Difficoltà del riordino: normativo e culturale

# Organizzazione del Comune: Lo Statuto

Atto fondamentale che si configura sia come una piccola Costituzione e uno strumento giuridico che dà la forma all'autonomia dell'ente e alla sua organizzazione e stabilisce linee di sviluppo dell'attività.

E' approvata a maggioranza qualificata dei 2/3 ed anche le modifiche richiedono una procedura rinforzata.

# Lo Statuto

## Contenuto degli Statuti:

- Le attribuzioni degli organi
- Le forme di garanzia e partecipazione delle minoranze
- I criteri generali in materia di ordinamento degli uffici e dei servizi
- Le forme di collaborazione tra Comuni e Province (convenzioni, consorzi, accordi di programma, esercizio associato di funzioni e servizi, ecc.)
- Gli istituti di partecipazione popolare (es. le forme di iniziativa popolare, referendum consultivi, ecc.)
- Le forme di decentramento (circoscrizioni comunali)
- Le modalità di accesso dei cittadini alle informazioni e ai procedimenti amministrativi
- i modi di esercizio della rappresentanza legale: solo per quanto concerne le modalità di esercizio perché la rappresentanza legale e giudiziale spetta al Sindaco e Presidente della Provincia
- I segni distintivi dell'ente (stemma e gonfalone)
- Le norme per assicurare condizioni di pari opportunità tra uomo e donna e per promuovere la presenza di entrambi i generi nelle Giunte e negli

# Gli organi del Comune

- Cosa si intende per organo?
- “*Organo*” è quel soggetto abilitato ad esternare, cioè a rendere manifesta all'esterno, la volontà dell'Ente.
- Si distinguono:
  - organi politici o istituzionali o di governo
  - organi gestionali (dirigenza)
  - organi collegiali, cioè formati da più membri
  - organi monocratici, cioè costituiti da un'unica persona

# Gli Organi del Comune

Gli Organi di governo del comune sono articolati su tre livelli:

- **Il Sindaco**  (organo monocratico)
- **Il Consiglio**  (organo collegiale)
- **la Giunta**  (organo collegiale)

# Il Consiglio Comunale

- E' eletto a suffragio universale diretto dal corpo elettorale dell'Ente
- L'elezione, la durata in carica, il numero di consiglieri e la loro posizione giuridica sono regolati dalla legge statale.
- Il funzionamento del consiglio nel quadro dei criteri contenuti nello statuto, è regolato da apposito regolamento.
- Il consiglio dura in carica 5 anni ed il mandato dei consiglieri ha inizio con la proclamazione degli eletti.
- È l'organo di indirizzo e di controllo politico amministrativo e ha competenza esclusiva sugli atti fondamentali per la vita dell'ente
- È anche l'organo rappresentativo dell'ente e della comunità
- I consiglieri hanno diritto di iniziativa su ogni questione sottoposta alla deliberazione del consiglio. Possono chiedere la convocazione del consiglio. Hanno diritto di presentare interrogazioni e mozioni.

# Composizione del Consiglio

## CONSIGLIERI COMUNALI ESCLUSO IL SINDACO

<b>PRECEDENTE COMPOSIZIONE</b> T.U.E.L. N. 267/2000 (art. 37)		<b>COMPOSIZIONE A DECORRERE DAL 2012</b> Legge 23 dicembre 2009 (finanziaria 2010) come modificata dalla legge n. 42/2010 e ulteriormente modificata dal DL 138/2011 conv. dalla legge 148/2011	
Popolazione superiore a un milione di abitanti	<b>60</b>	Popolazione superiore a un milione di abitanti	<b>48</b>
Popolazione superiore a 500.000 abitanti	<b>50</b>	Popolazione superiore a 500.000 abitanti	<b>40</b>
Popolazione superiore a 250.000 abitanti	<b>46</b>	Popolazione superiore a 250.000 abitanti	<b>36</b>
Popolazione superiore a 100.000 abitanti	<b>40</b>	Popolazione superiore a 100.000 abitanti	<b>32</b>
Popolazione superiore a 30.000 abitanti	<b>30</b>	Popolazione superiore a 30.000 abitanti	<b>24</b>
Popolazione superiore a 10.000 abitanti	<b>20</b>	<b>Popolazione superiore a 10.000 abitanti</b>	<b>16</b>
		<b>Popolazione superiore a 5.000 abitanti</b>	<b>10</b>
Popolazione superiore a 3.000 abitanti	<b>16</b>	<b>Popolazione superiore a 3.000 abitanti</b>	<b>7</b>
		<b>Popolazione superiore a 1.000 abitanti</b>	<b>6</b>
Popolazione altri Comuni	<b>12</b>	<b>Popolazione altri Comuni</b>	<b>6</b>

# La Giunta Comunale

- Può definita l'organo esecutivo del Comune, con competenza, seppure residuale, su tutte le materie non espressamente attribuite ad altri organi.
- *Tali attribuzioni si traducono in una serie variegata di competenze:*

- **collabora con il sindaco nell'attuazione degli indirizzi generali del consiglio;**
- **adozione dei regolamenti sull'ordinamento degli uffici e dei servizi;**
- **riferisce annualmente al consiglio sulla propria attività;**
- **svolge attività propositive e di impulso nei confronti del Consiglio.**

- La giunta comunale è composta dal sindaco che la presiede, e da un numero di assessori, **stabilito dagli statuti**, che non deve essere superiore a un quarto dei consiglieri (nei Comuni fino a 10.000 ab. Sono previsti 4 assessori oltre i 5000 ab., 3 assessori oltre 3000 ab., 2 assessori oltre 1000 ab. E nessun assessore sotto i 1000 ab. – art. 16 c. 17 DL 138/2011 conv. L. 148/2011)

Disegno di legge DELRIO Approvato dalla camera dei deputati il 21 dicembre 2013

Capo V

ORGANI E FUNZIONAMENTO DELLE UNIONI DI COMUNI. FUSIONI DI COMUNI

ART. 18. (Unioni e loro organi)

5. All'articolo 16, comma 17, del decreto- legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148, le lettere a), b), c) e d) sono sostituite dalle seguenti:

a) per i comuni con popolazione fino a 3.000 abitanti, il consiglio comunale è composto, oltre che dal sindaco, da 10 consiglieri e il numero massimo degli assessori è stabilito in due;

b) per i comuni con popolazione superiore a 3.000 e fino a 10.000 abitanti il consiglio comunale è composto, oltre che dal sindaco, da 12 consiglieri ed il numero massimo di assessori è stabilito in quattro.

- La Giunta è nominata dal Sindaco che ne dà comunicazione al Consiglio nella prima seduta
- Nei Comuni fino a 15000 ab. è ammessa la nomina di assessori esterni se tale facoltà è prevista dallo Statuto.
- Dura in carica 5 anni (come il Sindaco) e resta in carica fino alla nomina del nuovo esecutivo.
- Natura fiduciaria del rapporto con il Sindaco che pertanto può revocare i singoli Assessori con atto motivato.
- Nei Comuni fino a 1000 abitanti la Giunta è stata eliminata.

# IL SINDACO

Ha duplice veste:

- – Capo dell'amministrazione comunale
- – Ufficiale di governo
- **come Capo dell'Amministrazione è organo al vertice dell'ente autonomo Comune e come tale non dipende da nessuno.**

Il sindaco presta giuramento davanti al consiglio, nella seduta di insediamento, di osservare lealmente la Costituzione italiana.

Distintivo del sindaco e' la fascia tricolore con lo stemma della Repubblica e lo stemma del comune, da portarsi a tracolla.

- **Come ufficiale del Governo**, rappresenta e funge da raccordo diretto con gli apparati statali ed è in questo caso **sottordinato al Prefetto**. (le seguenti sono materie di competenza statale: stato civile, anagrafe, leva militare, servizi elettorali, statistica

# poteri del Sindaco

- Grosso rafforzamento il ruolo del Sindaco, in qualità di capo dell'amministrazione, con poteri di nomina e revoca sugli assessori, sui dirigenti, sui rappresentanti del Comune, presso Enti, Aziende ed Istituzioni;
- stretta interdipendenza tra il mandato del Sindaco e il mandato del Consiglio.
- la caduta del Sindaco (per qualsiasi motivo) comporta lo scioglimento del Consiglio ed il ricorso a nuove elezioni.
- il riconoscimento al Consiglio, quale organo di indirizzo e di controllo politico-amministrativo, che ha il compito di discutere ed approvare gli indirizzi generali da adottare per l'intero mandato;
- Il limite della permanenza, precludendo una terza elezione, a coloro che abbiano ricoperto per due mandati consecutivi, la carica di sindaco.
- Potere di ordinanza forte per prevenire e/o fronteggiare calamità, sicurezza

# Elezione diretta del Sindaco

Fino al 1990 il Sindaco e la Giunta erano eletti dal Consiglio Comunale e nel corso della tornata amministrativa vi potevano verificare crisi politiche con la elezione di nuovi organi esecutivi (nella realtà si verificava una **forte instabilità politica** soprattutto nei comuni medio-grandi)

La riforma della legge 142/1990 di fatto non ha modificato il sistema elettorale. Ha introdotto solo l'istituto della sfiducia costruttiva che però non ha risolto il problema di garantire stabilità ai Comuni.

Sotto la pressione della crisi politico-sociale degli anni '90 (crisi finanziaria – tangentopoli – governi tecnici) viene approvata la **Legge 25 marzo 1993, n. 81**, con la quale si procede ad un riordino del sistema di formazione dei Consigli e l'introduzione **dell'elezione a suffragio universale e diretto del SINDACO.**

**massimo riconoscimento al Sindaco attraverso l'elezione diretta da parte dei cittadini, quindi si raggiunge il massimo grado di legittimazione popolare del Sindaco, prima non riconosciuto.**

L'art. 1, stabilisce che **“il Sindaco ed il presidente della Provincia sono eletti dai cittadini a sistema universale e diretto”**.

modalità di elezione:

- a) per i Comuni sino a 15.000 abitanti (sistema maggioritario secco ad un turno);
- b) per i comuni superiori a 15.000 abitanti (sistema proporzionale con premio di maggioranza e turno di ballottaggio se non si ottiene la maggioranza assoluta);

# Sistema elettorale comuni fino a 15000 ab.

- Sindaco e consiglieri eletti contestualmente
- Con la lista dei candidati al Consiglio comunale deve essere anche presentato il candidato alla carica di sindaco e il programma amministrativo
- Ciascuna candidatura alla carica di sindaco è collegata ad una lista di candidati alla carica di consigliere comunale
- Ciascun elettore ha diritto di votare per un candidato alla carica di sindaco, segnando il relativo contrassegno. Può altresì esprimere voto di preferenza per un candidato alla carica di consigliere compreso nella lista collegata alla carica di sindaco prescelto
- E' proclamato eletto sindaco il candidato alla carica che ottiene il maggior numero di voti
- Alla lista collegata al candidato alla carica di sindaco che ha riportato il maggior numero di voti sono attribuiti due terzi dei seggi assegnati al consiglio. I restanti seggi sono ripartiti proporzionalmente fra le altre liste con il metodo d'Hondt

# METODO D'HONDT (PROPORZIONALE)

Alle elezioni del Parlamento composto da 10 seggi, si presentano cinque partiti. I risultati elettorali sono i seguenti:

Voti validi: 87.800 schede

Partito A: 30.000 preferenze

Partito B: 26.000 preferenze

Partito C: 17.000 preferenze

Partito D: 9.500 preferenze

Partito E: 5.300 preferenze

L'applicazione del metodo D'Hondt prevede la formazione di una tabella in cui si dividano i voti ottenuti dai vari partiti per un numero crescente di un'unità, fino all' identificazione decrescente del numero di seggi disponibili (nell'esempio, i numeri divisori dovranno essere quanto basta per ottenere i risultati cercati):

<b>Numeri divisori</b>	<b>A</b>	<b>B</b>	<b>C</b>	<b>D</b>	<b>E</b>
<b>1</b>	<b>30.000</b>	<b>26.000</b>	<b>17.000</b>	<b>9.500</b>	5.300
<b>2</b>	<b>15.000</b>	<b>13.000</b>	<b>8.500</b>	4.750	2.650
<b>3</b>	<b>10.000</b>	<b>8.667</b>	5.667	3.167	1.767
<b>4</b>	<b>7.500</b>	6.500	4.250	2.375	1.325
<b>5</b>	6.000	5.200	3.400	1.900	1.060

Vengono dunque evidenziati, come accade nella tabella qui sopra, i dieci numeri più alti presenti nella tabella stessa, essendo dieci i deputati da eleggere.

Ad ogni casella evidenziata, corrisponde un candidato eletto. Il Parlamento sarà dunque composto da:

- quattro deputati del partito A
- tre deputati del partito B
- due deputati del partito C
- un deputato del partito D
- nessun deputato del partito E

Qualora ci fossero due quozienti uguali, si assegnerebbe un deputato ad entrambi i partiti

# Sistema elettorale comuni oltre 15000 ab.

- Ciascun candidato alla carica di sindaco deve dichiarare all'atto della presentazione della candidatura il collegamento con una o più liste presentate per l'elezione del consiglio comunale
- La scheda per l'elezione del sindaco è la stessa utilizzata per l'elezione del consiglio. Ciascun elettore può, con un unico voto, votare per un candidato alla carica di sindaco e per una delle liste ad esse collegate. Ciascun elettore può altresì votare per un candidato alla carica di sindaco, anche non collegato alla lista prescelta.
- E' proclamato eletto sindaco il candidato alla carica che ottiene la maggioranza assoluta dei voti validi.
- Qualora nessun candidato ottenga la maggioranza, si procede ad un secondo turno elettorale al quale sono ammessi i due candidati che hanno ottenuto al primo turno il maggior numero di voti.
- Al secondo turno i candidati alla carica di sindaco hanno la facoltà di dichiarare il collegamento con ulteriori liste che non sono collegate ai due candidati al ballottaggio.
- L'attribuzione dei seggi alle liste è effettuata successivamente alla proclamazione dell'elezione del sindaco.

# Sistema elettorale comuni oltre 15000 ab.

- Non sono ammesse all'assegnazione dei seggi quelle liste che abbiano ottenuto al primo turno meno del 3% dei voti validi e che non appartengano a nessun gruppo di liste che abbia superato tale soglia
- L'attribuzione dei seggi ai gruppi di liste avviene con il metodo d'Hondt
- Nell'ambito di ciascun gruppo di liste collegate si procede all'attribuzione dei seggi sempre con il metodo d'Hondt
- Qualora un candidato alla carica di sindaco sia proclamato eletto al primo turno, alla lista o al gruppo di liste a lui collegate che non abbia già conseguito almeno il 60 per cento dei seggi del consiglio, ma abbia ottenuto almeno il 40 per cento dei voti validi, viene assegnato il 60 per cento dei seggi, sempreché nessuna altra lista o altro gruppo di liste collegate abbia superato il 50 per cento dei voti validi. Qualora un candidato alla carica di sindaco sia proclamato eletto al secondo turno, alla lista o al gruppo di liste ad esso collegate che non abbia già conseguito almeno il 60 per cento dei seggi del consiglio, viene assegnato il 60 per cento dei seggi, sempreché nessuna altra lista o altro gruppo di liste collegate al primo turno abbia già superato nel turno medesimo il 50 per cento dei voti validi. I restanti seggi vengono assegnati alle altre liste o gruppi di liste collegate.

# Gli effetti (in negativo) del precedente sistema elettorale

- Formazione post-elettorale delle coalizioni di governo
- Accentuata instabilità delle giunte
- Notevole difficoltà decisionale
- Sostanziale irresponsabilità politico-elettorale dei governanti locali nei confronti degli elettori

# Le ragioni del successo della riforma elettorale per i comuni

- Legittimazione diretta del sindaco
- Elezione diretta del sindaco e formazione di una maggioranza consiliare
- Possibilità del consiglio di rovesciare l'esecutivo solo con un voto di sfiducia distruttiva
- Rilevanza della “personalizzazione” nella figura del sindaco più svincolato dai partiti
- Rapporto cittadini-istituzioni.
- Sindaco direttamente responsabile nei confronti con i cittadini

# Effetti (negativi) della riforma elettorale per i comuni

- Il Sindaco diventa detentore quasi esclusivo del potere comunale
- Peso irrilevante del Consiglio e soprattutto della Giunta
- Vengono meno i presupposti della selezione “dal basso” della classe politica

# Principio di separazione tra indirizzo e gestione

- **organi politici** (Consiglio-Giunta-Sindaco) **sono titolari dei compiti di indirizzo e controllo**
- **organi burocratici** (dirigenti-resp. di Servizio) **competono compiti di gestione**
- Il principio sulla distribuzione di competenze tra organi elettivi ed organi burocratici secondo cui "i poteri di indirizzo e di controllo spettano agli organi elettivi, mentre la gestione amministrativa è attribuita ai dirigenti", costituisce "norma fondamentale delle riforme economico - sociali della Repubblica"
- **L'assetto delle competenze negli enti locali è ispirato al suddetto principio di separazione tra indirizzo e gestione**

# Attività di gestione

Quali sono le attività di gestione:

- *attuazione degli obiettivi e dei programmi definiti negli atti di indirizzo definiti dagli organi di governo dell'Ente*
- *Gestione poteri di spesa,*
- *di organizzazione delle risorse umane,*
- *adozione degli atti e provvedimenti amministrativi che impegnano l'amministrazione verso l'esterno*
- **Principio di separazione delle competenze: i poteri di indirizzo e di controllo spettano agli organi elettivi, mentre la gestione amministrativa è attribuita alla struttura tecnica.**

# Organi di gestione

## Segretario comunale:

è il vertice della struttura burocratica. Funge da raccordo tra sfera politica e struttura tecnica. Il Sindaco (o il Presidente della Provincia) nomina il Segretario scegliendolo fra gli iscritti all'Albo dei Segretari. La nomina dura in carica per il periodo corrispondente a quello della durata del mandato del capo dell'amministrazione. Ha Compiti di collaborazione e di assistenza giuridico - amministrativa nei confronti degli organi dell'ente in relazione alla conformità dell'azione amministrativa alle leggi, allo Statuto e ai regolamenti. Partecipa con funzioni consultive, referenti e di assistenza alle sedute del Consiglio e della Giunta e ne cura la verbalizzazione. Roga i contratti dell'Ente. Esercita ogni altra funzione assegnata dal Sindaco, dallo Statuto o dai regolamenti comunali.

## Dirigenti e Responsabili di Servizio:

Le competenze dei dirigenti sono stabilite dall'art. 107 T.U. e possono essere ulteriormente definite e disciplinate nello Statuto e nei regolamenti di organizzazione dell'Ente.

# Organi di gestione

Ai dirigenti compete:

- la presidenza delle commissioni di gara e di concorso;
- la responsabilità delle procedure d'appalto e di concorso;
- la stipulazione dei contratti;
- 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;
- gli atti di impegno di spesa
- gli atti di gestione del personale
- 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

I dirigenti sono responsabili degli obiettivi assegnati e in casi particolari possono essere revocati o dispensati dall'incarico

# Strumenti per la guida dell'Ente locale: L'importanza della programmazione

- Programmare = avere bene in mente i fini di breve, medio e lungo periodo verso i quali si deve dirigere l'organizzazione
- gli obiettivi che si vogliono raggiungere nel corso del mandato e fino alla fine dello stesso, a partire dal programma elettorale
- avere delle strategie di medio e lungo periodo
- indicare i mezzi più adatti per raggiungere il fine voluto fornendo nel contempo appropriate direttive per il raggiungimento degli obiettivi prefissati
- fare un'attenta analisi delle risorse a disposizione per concentrarsi su obiettivi concreti

# Responsabilità e programmazione

Grande responsabilità degli amministratori:

- dal punto di vista politico (valutazione ex ante ed ex post da parte dell'elettorato)
- dal punto di vista amministrativo contabile nel definire specifiche mete di gestione (mission) che attuano il proprio programma elettorale, nell'ambito delle funzioni assegnate all'ente locale
- dall'altra parte i dirigenti che assumono la responsabilità (amm, contabile e gestionale) di attuare (raggiungere) gli obiettivi che l'organo politico gli affida

# linee programmatiche e Piano generale di sviluppo

il programma di mandato costituisce non solo un documento propositivo che permette di verificare la fiducia dell'elettorato, rappresenta anche la prima fase di un percorso di pianificazione strategica che potrà permettere lo sviluppo di programmi e progetti prioritari ed indispensabili ai fini della crescita del proprio territorio

il sindaco, entro i termini definiti dallo Statuto, a decorrere dall'insediamento, presenta al consiglio le linee programmatiche relative alle azioni e ai progetti da realizzare nel corso del mandato (art. 46 Tuel).

- Linee programmatiche: traduzione del programma elettorale in pianificazione quinquennale, contenente azioni e progetti , valutazione della fattibilità economico-tecnica e sociale delle strategie
- I principali obiettivi pluriennali dovrebbero essere esplicitati attraverso uno strumento a "scorrimento" annuale, quale è il **Piano generale di sviluppo (art. 165, comma 7)**, con la precisa identificazione, da aggiornare anno per anno, prima dell'approvazione del bilancio, di programmi, progetti e azioni strategiche.
- qui l'amministrazione deve preventivamente ponderare sia all'inizio del proprio mandato che in corso di sviluppo dello stesso il necessario bilanciamento delle diverse variabili (sviluppo urbanistico potenziale, vincoli ambientali, sostenibilità finanziaria, ecc)

# Principali atti amministrativi

L'attività del Comune si esplica attraverso atti che possono assumere per forma e contenuti aspetti e denominazioni diversi.

I principali atti sono:

- Deliberazioni:** La deliberazione è l'atto tipico con cui un organo collegiale (nel caso del Comune il Consiglio comunale o la Giunta) assumono le loro decisioni nelle materie di loro competenza.
- 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 (art. 49 Tuel).
  - 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.
  - Contestualmente all'affissione all'albo le deliberazioni adottate dalla giunta sono trasmesse in elenco ai capigruppo consiliari; i relativi testi sono messi a disposizione dei consiglieri nelle norme stabilite dallo statuto o dal regolamento.
  - Le deliberazioni diventano esecutive dopo il decimo giorno dalla loro pubblicazione.
  - Nel caso di urgenza le deliberazioni del consiglio o della giunta possono essere dichiarate immediatamente eseguibili con il voto espresso dalla maggioranza dei componenti.

# Principali atti amministrativi

**Provvedimenti dirigenziali**: I provvedimenti tipici dei dirigenti o resp. di serv. Sono le **determinazioni**.

- Queste sono gli atti amministrativi tipici con cui i dirigenti assumono le decisioni necessarie per realizzare gli obiettivi affidati dalla Giunta;
- con le determinazioni, che possono avere o meno rilevanza contabile, i dirigenti impegnano l'amministrazione verso l'esterno.
- Quando le determinazioni 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. (art. 151 c.4 Tuel).
- Sono pubblicate all'albo pretorio se tale adempimento è previsto dallo Statuto o dai regolamenti dell'Ente.
- Sono comunicati al Sindaco e alla Giunta con le modalità stabilite da ogni Ente.

# Principali atti amministrativi

**Ordinanze**: Le ordinanze sono i provvedimenti tipici del Sindaco (o dei dirigenti) e di solito contengono un dovere di condotta positiva (comando) o negativa (divieto).

- Possono essere ordinarie o contingibili e urgenti;
- queste ultime sono emanate per far fronte a situazioni di emergenza sanitaria o di igiene pubblica, nonché per prevenire ed eliminare gravi pericoli che minacciano l'incolumità dei cittadini.
- Le ordinanze vengono rese pubbliche mediante affissione all'albo pretorio e notificate ai destinatari diretti.

**Decreti**: sono provvedimenti di un organo monocratico (Sindaco, Assessore o dirigente) con il quale si adottano decisioni in materie di competenza del medesimo.

- Possono avere contenuto vario
- Hanno una regolamentazione diversa a seconda della materia sulla quale intervengono
- Sono immediatamente esecutivi

# Principali atti amministrativi

Quanto a contenuto possiamo distinguere tra:

**Concessioni:** La **concessione** viene definita come il provvedimento con il quale il Comune conferisce ex novo posizioni giuridiche attive al destinatario, ampliandone così la sfera giuridica.

**Autorizzazioni:** L'**Autorizzazione** è un particolare provvedimento con il quale il Comune rimuove un limite posto dalla normativa per l'esercizio di un diritto.

- Con questo provvedimento non si assegna la titolarità di alcun diritto, ma se ne permette l'esercizio a chi ne è già titolare.
- In questo modo l'amministrazione pubblica può verificare che l'esercizio del diritto da parte del titolare non sia pregiudizievole per gli interessi della collettività.

**Convenzioni:** la **convenzione** è un accordo tra due o più soggetti (persone fisiche, enti, ecc.) con il quale gli stessi regolano questioni di comune interesse.

***Grazie***  
***per la cortese attenzione***

***Arch. De Pedro Fabio***