

Le autonomie degli enti territoriali

Corso

“Donne, politica e istituzioni”

Maria Rovero

13 novembre 2008

Gli enti territoriali

Nell'ordinamento italiano sono enti territoriali:

- Lo **Stato**, che è ente territoriale nazionale;
- gli enti territoriali locali che, secondo l'art. 114 della Costituzione, costituiscono assieme allo Stato la Repubblica italiana, sono:
 - i comuni;
 - le province;
 - le città metropolitane;
 - le regioni.

→ Enti a elezione popolare diretta

gli ulteriori enti territoriali locali

non previsti dall'art. 114 della Costituzione
ma elencati dal Testo unico delle leggi
sull'ordinamento degli enti locali sono:

- le comunità montane,
- le comunità isolate,
- le unioni di comuni
- i *consorzi* fra enti territoriali.

In Piemonte anche le *comunità collinari*

Il Comune

è l'ente locale fondamentale, che svolge funzioni che incidono direttamente sulla vita dei cittadini e soddisfano bisogni primari della collettività amministrata

Può essere suddiviso in

- frazioni,
- circoscrizioni

al fine di assicurare alla popolazione una più diretta partecipazione all'amministrazione

L'Italia ha 8101 comuni.

In Piemonte 1206 Comuni

Gli organi del Comune

- il consiglio comunale → elezione diretta
- il sindaco → elezione diretta
- la giunta comunale → nominata dal Sindaco

La Provincia

territorio è

- per estensione inferiore a quello della regione
- compreso in una sola regione
- comprende il territorio di più Comuni (a sua volta il territorio di ogni comune fa parte di una sola provincia).

Ha competenze di “area vasta”: programmazione e coordinamento di attività e servizi attinenti il governo e la gestione del territorio

le province italiane sono 109 Le due Province TAA
→ competenze legislative

Organi della Provincia

- il Consiglio provinciale → elezione diretta
- il Presidente della Provincia → elezione diretta
- la Giunta provinciale → nominata dal Presidente

La città metropolitana

Art.114 Costituzione

L'istituzione della Città metropolitana è prevista per 9 aree (Bari, Bologna, Firenze, Genova, Milano, Napoli, Roma, Torino e Venezia)

All'ente sono attribuite le funzioni della Provincia e parte delle funzioni di interesse sovracomunale proprie dei singoli Comuni.

Nessuna città metropolitana è stata ancora istituita sul territorio italiano.

Le Regioni italiane

introdotte nell'ordinamento della Repubblica italiana dalla **Costituzione del 1948**

- **15 a statuto ordinario** cominciarono a funzionare nel **1970**.
- **5 a statuto speciale** (1945: Valle d'Aosta, 1946: Sicilia, 1948 Sardegna e il Trentino Alto Adige, 1963 Friuli Venezia Giulia)

La Regione

ente autonomo con propri statuti, poteri e funzioni
(→ legislativa)

Riforma costituzionale del 2001 → la potestà legislativa appartiene allo Stato e alle Regioni, posti sullo stesso piano; la competenza è attribuita per materie.

La competenza a legiferare può essere:

- esclusiva dello Stato;
- esclusiva delle Regioni;
- concorrente.

Regioni ed enti locali

elementi che distinguono le Regioni dagli altri enti locali:

- possibilità di emanare, oltre a provvedimenti amministrativi, **norme con valore di legge**
- partecipazione alla formazione e all'attività degli organi dello Stato, attraverso la partecipazione **all'elezione del Presidente della Repubblica** e l'esercizio del potere di **iniziativa legislativa** e di **referendum**

GLI ORGANI DELLA REGIONE

- Il **Consiglio** regionale (elezione diretta, durata in carica 5 anni) → esercita il **potere legislativo**
- Il **Presidente** della Regione (elezione diretta) → rappresenta **la Regione**
- La **Giunta** regionale (nominata dal Presidente) → esercita il **potere esecutivo**

Chi può presentare progetti di legge?

- Ogni consigliere
- La Giunta regionale
- 1 consiglio provinciale
- 5 consigli comunali
- 1 comune di più di 25000 elettori
- 8000 elettori

Le comunità montane

Le **comunità montane** sono enti di diritto pubblico istituiti con la legge 1102 del 1971.

La comunità montana è un ente locale ad appartenenza *obbligatoria* tra Comuni montani e pedemontani, anche appartenenti a Province diverse (art. 27 del Testo Unico sugli Enti Locali).

Lo scopo è la valorizzazione delle zone montane

- esercizio di funzioni proprie conferite
- esercizio associato di funzioni comunali.

Le comunità montane in Piemonte

3 novembre 2008 → le comunità montane passano **da 48 a 22**: sei nelle province di Torino e Cuneo, tre nel Biellese, due nell'Alessandrino, una nelle province di Asti e Vercelli, tre tra VCO e Novara, di cui una con sede nel Novarese.

Il provvedimento consente

- di realizzare risparmi riducendo la burocrazia,
- di rafforzare il ruolo delle comunità

I nuovi enti inizieranno ad operare dopo la tornata di elezioni amministrative del 2009.

L'unione di comuni

ente territoriale di secondo grado costituito da due o più Comuni contigui per *esercitare congiuntamente una pluralità di funzioni di loro competenza.*

Ciò significa che i singoli comuni si uniscono e delegano alle unioni dei compiti precisi.

Il “nuovo” Titolo V e gli enti locali

Le principali innovazioni:

- Art. 114 → Pari ordinazione fra tutti i soggetti istituzionali
 - Costituzionalizzazione del potere statutario degli enti locali
- Art. 117 lett. p) → competenza esclusiva statale, per quanto riguarda gli enti locali, solo per legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali
- Art. 118 → Costituzionalizzazione dei principi di sussidiarietà, differenziazione, adeguatezza

Attuazione del nuovo Titolo V

Ridefinizione dell'assetto organizzativo delle istituzioni e del sistema di relazioni che legano i vari livelli di governo

- individuazione delle funzioni fondamentali come previsto dalla lett. p dell'art. 117 e nuovo TUEL
- attuazione del federalismo fiscale
- definizione delle sedi di raccordo tra Stato, Regioni e autonomie locali

Il codice delle autonomie locali

sussidiarietà

- riconosciuto dal trattato dell'Unione Europea di Maastricht

L'intervento degli organi pubblici (Stato, Regioni, Enti locali)

- nei confronti dei cittadini
- nei confronti degli enti e suddivisioni amministrative sottostanti,

deve essere attuato esclusivamente come *sussidio* (ovvero come *aiuto*) se il cittadino o l'entità sottostante sono impossibilitati ad agire per conto proprio.

ne consegue

le attività amministrative

- debbono essere svolte dall'entità territoriale amministrativa **più vicina** ai cittadini (i comuni)
- possono essere delegate ai livelli amministrativi territoriali superiori (province, regioni, stato) solo se questi possono rendere il servizio **in maniera più efficace ed efficiente.**

Sussidiarietà verticale e orizzontale

- *in senso verticale*: la ripartizione gerarchica delle competenze deve essere spostata verso gli enti più prossimi al cittadino e, pertanto, più vicini ai bisogni del territorio;
- *in senso orizzontale*: il cittadino, sia come singolo che attraverso le formazioni sociali, deve avere la possibilità di cooperare con le istituzioni nel definire gli interventi che incidano sulle realtà sociali a lui più prossime

differenziazione

- la distribuzione delle funzioni non deve necessariamente avvenire in modo uniforme fra enti territoriali dello stesso livello
- si procede nell'allocazione delle funzioni in considerazione delle **diverse caratteristiche**, anche associative, demografiche, territoriali e strutturali **degli enti riceventi**
- a livelli istituzionali uguali possono essere allocate funzioni diverse se la dimensione degli enti è differente

adeguatezza

- l'allocazione delle funzioni deve avvenire nel modo più adeguato per lo svolgimento delle stesse
- l'entità organizzativa potenzialmente titolare di una potestà amministrativa deve avere un'organizzazione adatta a garantire l'effettivo esercizio di tali potestà
- l'adeguatezza va considerata sia rispetto al singolo ente, sia rispetto all'ente associato con altri enti per l'esercizio delle funzioni amministrative.

ne consegue

principi di differenziazione, adeguatezza e sussidiarietà → se l'ente territoriale a cui è affidata una funzione amministrativa, che per il principio della sussidiarietà dovrebbe essere quello più vicino al cittadino amministrato, non ha la struttura organizzativa per rendere il servizio in maniera adeguata, questa funzione deve essere attribuita all'entità amministrativa territoriale superiore.

Cosa significa federalismo fiscale

la possibilità per le Regioni e gli enti locali di imporre tasse per finanziare le proprie spese → autonomia finanziaria di entrata e di spesa.

Obiettivi:

- legare il più possibile le tasse al territorio
- creare un sistema di compensazione tra regioni più ricche e regioni più povere per garantire comunque una media distribuzione di ricchezza.

I tributi degli enti locali

- **tributi propri derivati**, disciplinati dalla legge statale e il cui gettito è attribuito alle regioni e agli enti locali;
- **aliquote** riservate alle regioni e agli enti locali su basi imponibili **dei tributi erariali**.
- **tributi propri**, istituiti su basi imponibili non assoggettati ad imposizione erariale.

Il disegno di legge sul federalismo fiscale

dà **delega** al Governo per dare attuazione all'articolo 119 della costituzione

- attribuzione agli EE. LL. di tributi propri e di compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibili al loro territorio
- istituzione un fondo perequativo statale, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale per abitante.

Cos'è una legge di delega

è una legge approvata dal Parlamento che delega il Governo a legiferare su una determinata materia

deve contenere:

- definizione dell'oggetto della delega
- limiti temporali
- principi e criteri direttivi cui deve attenersi il legislatore delegato
- eventuali norme procedurali

L'atto emanato è un “decreto legislativo”

Il patto di stabilità (PSI)

lo Stato chiede il concorso degli enti locali per il raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica che il Paese si è posto in conseguenza alla partecipazione all'Unione Europea comportante l'adesione al **Patto di Stabilità e Crescita**

Come? impegnandosi a ridurre progressivamente

- il finanziamento in disavanzo delle proprie spese;
- il proprio rapporto debito/prodotto interno lordo.

La potestà normativa degli Enti locali

Gli Enti locali hanno potestà normativa secondo i principi fissati dalla Costituzione:

- potestà statutaria
- potestà regolamentare (nel rispetto delle norme statutarie)

La potestà regolamentare

- allo **Stato** nelle materie di legislazione esclusiva (salvo delega alle Regioni)
- alle **Regioni** in ogni altra materia
- agli **Enti locali** in ordine alla disciplina dell'organizzazione, dello svolgimento e della gestione delle funzioni loro attribuite

Statuto regionale statuti degli EE. LL.

Per tutti ora previsione costituzionale ma..

- storie diverse. Nelle Regioni nel 1970 fu l'atto fondativo previsto da Costituzione, per Enti locali l. 142 del 1990
- diversità delle modalità e degli atti di approvazione → diverso peso e cogenza (valore normativo)

L'approvazione degli statuti

della Regione

- doppia votazione a distanza di due mesi
- maggioranza assoluta
- Governo → può impugnare alla Corte Costituzionale
- possibilità di richiesta di referendum

LEGGE REGIONALE

degli Enti locali

- approvati con il voto dei due terzi (se no, maggioranza assoluta con doppia votazione)
- pubblicazione sul BUR e affissione all'albo pretorio
- invio al Min. interno

DELIBERA CONSILIARE

Contenuti obbligatori

regionale

- forma di governo
- principi fondamentali di organizzazione e funzionamento
- diritto di iniziativa e referendum
- pubblicazione leggi e regolamenti
- Consiglio delle autonomie locali

degli enti locali

- principi di organizzazione e funzionamento
- forme di controllo anche sostitutivo
- garanzie delle minoranze
- forme di partecipazione popolare

Lo Statuto regionale

La Regione Piemonte ha approvato lo statuto nella scorsa legislatura (legge statutaria 4 marzo 2005 n. 1)

Approvato lo statuto, la Regione deve attuarlo con leggi regionali:

- CAL → I. r. n. 30/2006
- Commissione di Garanzia → I. r. n. 25/2006: è stata istituita
- CREL → in fase di discussione

Lo statuto piemontese

Si possono individuare alcuni filoni negli articoli dello statuto in materia di enti locali:

- Le affermazioni di principio (sussidiarietà e differenziazione)
- Gli istituti della partecipazione
- I rapporti Regione Enti locali
- I nuovi organismi: il Consiglio delle autonomie locali (e la Commissione di garanzia)

Le affermazioni di principio

Preambolo

Art. 2 Autonomia e partecipazione

Art. 3 principio di sussidiarietà

Art. 4 Programmazione

Gli istituti della partecipazione

articolo 72

- a) l'iniziativa popolare;
- b) **l'iniziativa degli enti locali;**
- c) **il referendum abrogativo e consultivo (che può essere richiesto anche dagli enti locali);**
- d) **l'interrogazione rivolta agli organi della Regione dagli enti locali,** dai sindacati dei lavoratori e dalle organizzazioni di categoria a carattere regionale e provinciale;
- e) la petizione di singoli cittadini, di enti e di associazioni.

I rapporti Regione Enti locali

art. 97 Rapporti con gli enti locali

art. 27 Esercizio della potestà regolamentare

art. 32 Poteri di consultazione delle
Commissioni

art. 60 Enti, aziende e società regionali

art. 15 Relazioni internazionali e rapporti con
l'Unione europea

I nuovi organismi: il Consiglio
delle autonomie locali (e la
Commissione di garanzia)

art. 3

Principio di sussidiarietà

La partecipazione del sistema degli enti locali all'attività della Regione è assicurata dal Consiglio delle autonomie locali.

La Conferenza Regioni autonomie locali

istituita con legge regionale n. 34 del 1998

- organo di cooperazione fra la Regione e gli Enti locali piemontesi per il conferimento a questi di funzioni amministrative in attuazione della riforma federalista dello Stato
- Compito → esprimere pareri e formulare proposte sui provvedimenti regionali, legislativi ed amministrativi di carattere generale, pertinenti al conferimento di funzioni ovvero incidenti in modo strutturale sul sistema piemontese delle Autonomie locali.

Perché il CAL?

Il Cal è stato inserito nello statuto in attuazione dell'espresso disposto costituzionale.

Dettato statutario è stringato → due soli articoli:

- istituzione dell'organo e definizione delle sue competenze;
- sede, composizione di massima e durata in carica con rinvio alla legge attuativa per la definizione del modus operandi del CA

art. 88 Statuto

Consiglio delle autonomie locali

1. Il Consiglio delle autonomie locali è l'organo di consultazione tra la Regione e il sistema delle autonomie locali.
2. Il Consiglio esprime parere obbligatorio :
 - a) sulle leggi e sui provvedimenti relativi a materie che riguardano gli enti locali;
 - b) sulle leggi di conferimento delle funzioni amministrative;
 - c) sulla legislazione che disciplina l'esercizio delle funzioni attribuite agli enti locali;
 - d) su ogni altra questione ad esso demandata dalle leggi.
3. Il Consiglio esprime altresì parere sulle proposte di bilancio e sugli atti di programmazione della Regione.

art. 89 Statuto

Modalità di elezione e funzionamento

1. Il Consiglio delle autonomie locali è composto dai Presidenti delle Province, dai sindaci dei Comuni capoluogo delle stesse e da rappresentanti degli enti locali.
2. Il Consiglio delle autonomie locali è rinnovato all'inizio di ogni legislatura e ha sede presso il Consiglio regionale del Piemonte.
3. Le norme sulla composizione, sull'organizzazione e sul funzionamento del Consiglio delle autonomie locali sono contenute nella legge regionale.

La legge regionale 30/2006

E' la legge attuativa del disposto statutario:

- disciplina la composizione, le modalità di elezione, le norme di organizzazione e funzionamento, le funzioni del Cal e le modalità di espressione dei pareri
- ridefinisce la Conferenza Regioni autonomie locali quale organo di concertazione, cooperazione e coordinamento tra la Regione e le Associazioni rappresentative degli enti locali.

Le funzioni del CAL

esprime parere obbligatorio:

- a) sui progetti di legge e sulle proposte di regolamento relativi a materie che riguardano gli enti locali;
- b) sulle leggi di conferimento delle funzioni amministrative;
- c) sulla legislazione che disciplina l'esercizio delle funzioni attribuite agli enti locali;
- d) su ogni altra questione ad esso demandata dalle leggi.

Composizione del CAL

Il CAL è composto da:

- a) i presidenti delle province della Regione;
- b) i sindaci dei comuni capoluogo di provincia;
- c) 5 presidenti di comunità montane;
- d) 2 Presidenti di comunità collinari;
- e) 13 rappresentanti di comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti, di cui 3 rappresentanti di comuni montani;
- f) 20 rappresentanti di comuni con popolazione inferiore o uguale a 5.000 abitanti, di cui 11 rappresentanti di comuni montani e 9 rappresentanti di comuni non montani;
- g) i presidenti regionali delle associazioni rappresentative degli enti locali: ANCI, ANPCI, Lega Autonomie Locali, UNCEM, UPP qualora non ricoprano una delle cariche di cui alle lettere a), b), c), d) e), f).

Competenze della Conferenza secondo la l. r. 30/2006

la Conferenza

- a) esprime pareri obbligatori e formula proposte, di norma in via preventiva, sugli atti amministrativi di competenza della Giunta regionale, a carattere generale che incidono in modo strutturale sul sistema regionale delle autonomie locali, nonché in merito a quelli che trasferiscono beni e risorse necessari per il relativo conferimento delle funzioni amministrative;
- b) esprime pareri in merito alla semplificazione ed armonizzazione delle procedure amministrative.

Composizione della Conferenza secondo la l.r. 30/2006

è composta

- dal Presidente della Giunta regionale
- dalle Associazioni regionali degli enti locali, UPP, ANCI, UNCEM, Lega delle autonomie locali e ANPCI (piccoli comuni)

art. 92

Attribuzioni della Commissione di garanzia

La Commissione di garanzia, su richiesta del Presidente della Giunta regionale o del Presidente del Consiglio regionale o di un terzo dei Consiglieri oppure **del Consiglio delle autonomie locali** nelle materie di sua competenza, esprime parere:

- a) sull'interpretazione dello Statuto **nei conflitti di attribuzione tra gli organi della Regione e tra la Regione e gli enti locali;**
- b) sul carattere invasivo e lesivo delle attribuzioni regionali da parte di leggi o atti aventi forza di legge dello Stato;
- c) sulla coerenza statutaria di progetti di leggi e di regolamenti

art. 99

Rapporti con la Corte dei Conti

Il Consiglio regionale e il Consiglio delle autonomie locali designano rispettivamente, secondo i principi stabiliti dalla legge dello Stato, un componente ad integrazione della sezione di controllo della Corte dei Conti.

Gli Enti locali e le pari opportunità

Le modifiche costituzionali:

- l'art. 51 della Costituzione relativo alla parità di accesso agli uffici e alle cariche pubbliche
- l'art. 117 comma relativo alle competenze legislative regionali

I nuovi statuti regionali e gli statuti degli enti locali

Lo Statuto piemontese e le pari opportunità

- **l'articolo 13** afferma che la Regione “garantisce” le pari opportunità tra donne e uomini”. L'articolo si sofferma anche sulla piena parità nella vita sociale, politica, culturale ed economica
- riconoscimento del ruolo che svolgono le istituzioni di parità regionali (Commissione regionale pari opportunità e Consulta delle elette)

La legge elettorale regionale

dovrà assicurare uguali condizioni di accesso tra donne e uomini alle **cariche elettive**

uguali condizioni di accesso debbono essere assicurate anche negli enti, negli organi e in tutti gli incarichi di **nomina** del Consiglio e della Giunta regionale.

Gli organismi di parità locali

- Assessorati alla condizione femminile
- Commissioni regionali pari opportunità
- Consulte femminili locali
- Comitati pari opportunità
- Consulte delle elette
- Sportelli donna
- Comitati per l'impresonditoria femminile (CCIAA)