

# MANUALE DI FORMAZIONE

## *SCUOLA DI PARTITO*



A cura di  
**Avv. Marco Tarelli**  
Vice Segretario Nazionale



**MANUALE**  
**PER I FUTURI AMMINISTRATORI**

**Fiamma Tricolore**

**Ordinamento costituzionale e funzionamento degli enti territoriali e del Parlamento**

---

## **INTRODUZIONE**

L'assunzione di un incarico pubblico non è mai un atto leggero o meramente formale; essa comporta, per sua stessa natura, un intreccio indissolubile di **responsabilità giuridiche, politiche e morali** di primaria rilevanza. Chi si appresta a ricoprire un ruolo nella Pubblica Amministrazione, sia a livello locale che nazionale, accetta di farsi custode non solo di un mandato elettorale, ma di un vero e proprio patto fiduciario con la collettività.

L'amministratore locale o nazionale trascende la mera rappresentanza di un indirizzo politico specifico. Pur essendo espressione di una parte, egli diviene **titolare di una funzione pubblica** la cui essenza risiede nell'esercizio imparziale e dedito all'interesse superiore della collettività. Ogni decisione, ogni atto, ogni presa di posizione deve essere permeata dalla consapevolezza di operare in nome e per conto di tutti i cittadini, nel rispetto incondizionato della **Costituzione** e delle leggi che regolano la vita della Repubblica Italiana. È un impegno che richiede integrità, trasparenza e una costante tensione verso il bene comune.

In questo contesto complesso e sfidante, la necessità di una formazione solida e strutturata diviene impellente. Il presente manuale non vuole essere una semplice raccolta di informazioni, bensì una **guida sistematica e indispensabile** pensata per orientare chiunque intenda servire lo Stato e i suoi cittadini. Il nostro obiettivo è fornire gli strumenti cognitivi e operativi essenziali per comprendere a fondo il funzionamento delle istituzioni e per affrontare con competenza le sfide dell'azione politica e amministrativa.

Nelle pagine che seguono, esploreremo in dettaglio il funzionamento di:

- **Il Parlamento:** Cuore pulsante della democrazia italiana, ne analizzeremo la composizione, i poteri legislativi, le dinamiche di dibattito e i meccanismi di controllo sull'Esecutivo.
- **Le Regioni:** Enti fondamentali per l'autonomia territoriale e la sussidiarietà, ne approfondiremo le competenze, la struttura amministrativa e il ruolo nel contesto unitario dello Stato.

- **I Comuni:** Il primo e più vicino presidio delle istituzioni per i cittadini, di cui illustreremo l'organizzazione, le funzioni essenziali e le interazioni con la cittadinanza.

Particolare attenzione sarà dedicata all'analisi dei ruoli specifici all'interno di questi organismi: dai **consiglieri di maggioranza e minoranza**, custodi della rappresentanza e del controllo democratico, agli **assessori**, responsabili settoriali delle politiche pubbliche, fino al ruolo centrale del **sindaco** e degli altri organi esecutivi e deliberativi.

L'analisi prenderà avvio dalle **norme costituzionali**, pilastri inamovibili della nostra Repubblica e fondamento imprescindibile di ogni ordinamento giuridico. La conoscenza approfondita della Carta Costituzionale è infatti la bussola insostituibile per ogni amministratore che voglia operare con cognizione di causa e in piena conformità ai valori democratici che ci definiscono.

Questo manuale è pertanto un invito alla preparazione, all'approfondimento e all'assunzione consapevole di un ruolo che, se svolto con passione e rigore, può contribuire concretamente al progresso e al benessere della nostra Nazione.

---

## PARTE I

### LE NORME COSTITUZIONALI DI RIFERIMENTO

---

#### 1. Principi fondamentali (artt. 1–12 Cost.)

L'azione dell'amministratore deve sempre collocarsi nel quadro dei principi fondamentali della Repubblica.

##### Articolo 1

L'Italia è una Repubblica democratica fondata sul lavoro.

La sovranità appartiene al popolo, che la esercita nelle forme e nei limiti della Costituzione.

Conseguenza operativa: ogni carica elettiva è esercizio di sovranità popolare delegata.

##### Articolo 2

Riconoscimento e garanzia dei diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo sia nelle formazioni sociali.

Gli enti territoriali sono “formazioni sociali” e devono operare nel rispetto dei diritti fondamentali.

### **Articolo 3**

Principio di uguaglianza formale e sostanziale.

L'amministratore è chiamato a rimuovere ostacoli di ordine economico e sociale che limitano libertà e uguaglianza.

### **Articolo 5**

La Repubblica, una e indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali.

Questo articolo costituisce il fondamento costituzionale di Comuni, Province, Città Metropolitane e Regioni.

### **Articolo 97**

Principi di buon andamento e imparzialità della pubblica amministrazione.

Ogni atto amministrativo deve essere:

- legittimo
- motivato
- conforme a legge
- finalizzato all'interesse pubblico

---

## **2. Autonomie territoriali (Titolo V, Parte II Cost.)**

Il Titolo V disciplina l'assetto delle autonomie territoriali.

### **Articolo 114**

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

Principio fondamentale: **pari dignità istituzionale** tra Stato ed enti territoriali.

---

### **Articolo 117 – Riparto di competenze legislative**

Stabilisce:

1. Materie di competenza esclusiva dello Stato;
2. Materie di competenza concorrente (Stato stabilisce principi, Regione disciplina nel dettaglio);
3. Competenza residuale delle Regioni.

L'amministratore regionale deve sempre verificare:

- se la materia è di competenza regionale;
- se esistono limiti derivanti da leggi statali;
- se la normativa europea incide sulla materia.

---

## Articolo 118 – Principio di sussidiarietà

In Italia esiste una regola d'oro: **il Comune è il primo responsabile**. Poiché è l'ente più vicino a te, è lui che deve gestire i servizi di cui hai bisogno. Tuttavia, se un compito è troppo grande o complesso per un singolo Comune, allora quel compito "sale di scala" e passa alla Provincia, alla Regione o allo Stato.

Per capire come avviene questo passaggio, si usano tre criteri (i "Principi Fondamentali"):

### 1. Sussidiarietà (Il principio della "prossimità")

È l'idea che le decisioni debbano essere prese il più vicino possibile ai cittadini.

- **In parole povere:** Se il Comune può risolvere un problema da solo, deve farlo lui. Lo Stato o la Regione intervengono solo se il Comune non ce la fa o se è necessario un coordinamento più grande (ad esempio, una singola città non può gestire da sola la rete ferroviaria nazionale).

### 2. Differenziazione (Il principio del "su misura")

Non tutti i Comuni sono uguali: gestire Roma non è come gestire un borgo di 500 abitanti in montagna.

- **In parole povere:** Le leggi non possono dare a tutti gli stessi compiti in modo rigido. Bisogna tenere conto delle differenze geografiche, demografiche e delle risorse di ogni

territorio. Un piccolo comune potrebbe aver bisogno che la Regione lo aiuti in compiti che un grande comune gestisce autonomamente.

### **3. Adeguatezza (Il principio della "capacità")**

L'ente che riceve un compito deve avere i "muscoli" (risorse economiche, uffici, personale esperto) per portarlo a termine bene.

- **In parole povere:** Se un Comune è troppo piccolo per avere un ufficio tecnico che si occupi di grandi opere ambientali, per "adeguatezza" quel compito viene affidato a un livello superiore o a un'unione di comuni, per garantire che il servizio ai cittadini sia efficiente e non fallisca.

---

### **Articolo 119 – Autonomia finanziaria**

Comuni e Regioni:

- hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa;
- possono istituire tributi propri;
- dispongono di compartecipazioni al gettito erariale;
- possono ricorrere all'indebitamento solo per spese di investimento.

---

### **3. Il Parlamento (artt. 55–82 Cost.)**

#### **Articolo 55**

Il Parlamento si compone della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica.

#### **Articolo 70**

La funzione legislativa è esercitata collettivamente dalle due Camere.

#### **Articolo 72**

Disciplina il procedimento legislativo.

#### **Articolo 77**

Decreti-legge.

## **Articolo 81**

Equilibrio di bilancio.

L'amministratore locale deve comprendere:

- come nasce una legge;
  - come incide sugli enti territoriali;
  - come interagire con l'attività parlamentare.
- 

## **PARTE II**

### **IL PARLAMENTO DELLA REPUBBLICA**

---

#### **1. Struttura e funzioni**

Il Parlamento esercita:

1. Funzione legislativa
  2. Funzione di indirizzo politico
  3. Funzione di controllo sul Governo
  4. Funzione elettiva (Presidente della Repubblica, giudici costituzionali, CSM)
  5. Funzione di revisione costituzionale
- 

#### **2. Procedimento legislativo ordinario**

Fasi principali:

1. Iniziativa legislativa (Governo, parlamentari, Regioni, popolo)
2. Esame in Commissione
3. Discussione e voto in Aula
4. Trasmissione all'altra Camera
5. Promulgazione del Presidente della Repubblica

## 6. Pubblicazione in Gazzetta Ufficiale

---

### 3. Ruolo delle Commissioni parlamentari

Le Commissioni:

- esaminano i disegni di legge;
  - possono operare in sede referente, redigente o legislativa;
  - svolgono audizioni.
- 

### 4. Maggioranza e minoranza in Parlamento

#### Maggioranza

- sostiene il Governo;
- determina l'agenda parlamentare;
- approva leggi e bilancio.

#### Minoranza

- esercita controllo politico;
- presenta emendamenti;
- utilizza strumenti ispettivi (interrogazioni, interpellanze);
- può promuovere commissioni d'inchiesta.

Il corretto equilibrio tra maggioranza e minoranza garantisce la qualità democratica dell'ordinamento.

---

## PARTE III

### IL COMUNE

---

#### 1. Fonti normative

Il funzionamento dei Comuni è disciplinato principalmente da:

- Costituzione (artt. 114–119)
  - D.Lgs. 267/2000 (Testo Unico Enti Locali – TUEL)
  - Statuto comunale
  - Regolamenti comunali
- 

## **2. Organi del Comune**

Gli organi fondamentali sono:

1. Sindaco
  2. Consiglio comunale
  3. Giunta comunale
- 

## **3. Il Sindaco**

### **Natura della carica**

È organo monocratico eletto direttamente dai cittadini.

### **Funzioni principali**

- Rappresenta l'ente;
- Nomina e revoca gli assessori;
- Convoca e presiede la Giunta;
- Sovrintende al funzionamento dei servizi;
- Esercita funzioni di ufficiale di Governo (ordine pubblico, anagrafe, stato civile).

### **Responsabilità**

- Politica (verso elettori e Consiglio);
- Amministrativa e contabile (Corte dei Conti);
- Penale (in caso di reati);

- Civile (per danno erariale).
- 

#### **4. La Giunta Comunale**

Organo esecutivo.

##### **Composizione**

- Sindaco
- Assessori (numero variabile secondo popolazione)

##### **Funzioni**

- Attuazione indirizzi del Consiglio;
  - Proposte di bilancio;
  - Deliberazioni esecutive;
  - Programmazione operativa.
- 

#### **5. Il Consiglio Comunale**

Organo di indirizzo e controllo politico-amministrativo.

##### **Competenze fondamentali**

- Approvazione bilancio;
  - Piani urbanistici;
  - Regolamenti;
  - Convenzioni;
  - Indirizzi generali di governo.
- 

#### **6. Consiglieri di maggioranza**

Funzioni:

- Sostenere l'indirizzo politico del Sindaco;

- Votare atti fondamentali;
- Partecipare alle Commissioni;
- Mantenere rapporto con il territorio.

Responsabilità:

- Coerenza politica;
  - Vigilanza sull'azione della Giunta;
  - Mediazione tra base elettorale e amministrazione.
- 

## **7. Consiglieri di minoranza**

Fondamentali per l'equilibrio democratico.

Strumenti:

- Interrogazioni;
- Mozioni;
- Ordini del giorno;
- Accesso agli atti;
- Richiesta convocazione Consiglio;
- Ricorsi amministrativi.

Il consigliere di minoranza:

- controlla la legittimità degli atti;
  - rappresenta l'alternativa politica;
  - tutela minoranze sociali e territoriali.
- 

## **PARTE IV**

### **LA REGIONE**

---

## **1. Organi regionali**

- Presidente della Regione
  - Consiglio regionale
  - Giunta regionale
- 

## **2. Presidente della Regione**

Eletto direttamente.

Funzioni:

- Rappresentanza politica;
  - Direzione della Giunta;
  - Promulgazione leggi regionali;
  - Coordinamento politiche regionali.
- 

## **3. Consiglio regionale**

Funzione legislativa regionale.

Compiti:

- Approvazione leggi regionali;
  - Bilancio regionale;
  - Atti di indirizzo;
  - Controllo sulla Giunta.
- 

## **4. Giunta regionale**

Organo esecutivo.

- Attuazione leggi regionali;
- Programmazione economica;

- Gestione fondi europei;
  - Attuazione piani sanitari.
- 

## **PARTE V**

### **DIFFERENZE TRA MAGGIORANZA E MINORANZA NEGLI ENTI TERRITORIALI**

<b>Profilo</b>	<b>Maggioranza</b>	<b>Minoranza</b>
Funzione	Governo	Controllo
Responsabilità	Attuazione programma	Verifica legittimità
Strumenti	Delibere, atti esecutivi	Interrogazioni, mozioni
Rischi	Immobilismo, autoreferenzialità	Ostruzionismo sterile

La qualità amministrativa dipende dalla maturità istituzionale di entrambi i ruoli.

---

### **CONCLUSIONI DELLA PRIMA PARTE**

La conoscenza delle norme costituzionali e della struttura degli enti è condizione imprescindibile per un'azione politica efficace e legittima.

Un amministratore consapevole deve:

- conoscere le competenze dell'ente;
  - distinguere indirizzo politico e gestione amministrativa;
  - rispettare legalità e trasparenza;
  - comprendere il ruolo della minoranza;
  - esercitare il mandato con disciplina e onore (art. 54 Cost.).
- 

Se lo ritiene opportuno, nel prosieguo posso sviluppare:

- Parte VI: Bilancio e finanza pubblica negli enti locali

- Parte VII: Responsabilità amministrativa e Corte dei Conti
- Parte VIII: Tecniche di redazione degli atti amministrativi
- Parte IX: Strategia politica e comunicazione istituzionale
- Parte X: Gestione delle crisi e poteri straordinari

Resto a disposizione per proseguire con la redazione sistematica dell'opera.

proseguì

Proseguo con la redazione organica del Manuale, mantenendo impostazione tecnico-istituzionale e sistematica.

---

## **PARTE VI**

### **IL BILANCIO E LA FINANZA PUBBLICA NEGLI ENTI LOCALI E NELLE REGIONI**

---

#### **1. Principi costituzionali e contabili**

Il sistema finanziario degli enti territoriali si fonda su:

- Art. 81 Cost. (equilibrio di bilancio)
- Art. 97 Cost. (buon andamento)
- Art. 119 Cost. (autonomia finanziaria)
- D.Lgs. 118/2011 (armonizzazione contabile)
- TUEL (D.Lgs. 267/2000)

Principi fondamentali:

- Pareggio di bilancio
- Competenza finanziaria potenziata
- Trasparenza
- Veridicità
- Prudenza

L'amministratore deve comprendere che il bilancio non è solo un atto tecnico, ma il principale strumento politico-programmatico.

---

## **2. Struttura del bilancio comunale**

Il bilancio di previsione si articola in:

- Entrate (Titoli I–IX)
- Spese (Missioni e Programmi)

### **Principali entrate:**

- Tributi propri (IMU, addizionale IRPEF)
- Trasferimenti statali e regionali
- Proventi da servizi
- Oneri di urbanizzazione

### **Spese:**

- Spesa corrente (personale, servizi)
  - Spesa in conto capitale (investimenti)
  - Rimborso prestiti
- 

## **3. Iter di approvazione**

1. Documento Unico di Programmazione (DUP)
2. Schema di bilancio predisposto dalla Giunta
3. Parere del revisore dei conti
4. Discussione e approvazione in Consiglio

Il Consiglio esercita funzione centrale: senza approvazione del bilancio l'ente è paralizzato.

---

## **4. Il ruolo della maggioranza e della minoranza sul bilancio**

**Maggioranza:**

- Definisce priorità politiche;
- Propone emendamenti migliorativi;
- Sostiene l'impianto programmatico.

**Minoranza:**

- Analizza criticamente voci di spesa;
- Verifica coperture finanziarie;
- Evidenzia criticità strutturali;
- Può proporre emendamenti alternativi.

Un'opposizione competente contribuisce alla solidità finanziaria dell'ente.

---

**5. Dissesto e riequilibrio**

Il dissesto finanziario si verifica quando l'ente non è in grado di garantire l'equilibrio strutturale.

Conseguenze:

- Commissariamento;
- Aumento automatico tributi;
- Limitazione spesa;
- Controllo straordinario.

Responsabilità politica e contabile possono ricadere sugli amministratori.

---

**PARTE VII****RESPONSABILITÀ DEGLI AMMINISTRATORI E CORTE DEI CONTI**

---

**1. Tipologie di responsabilità**

L'amministratore pubblico può incorrere in:

- Responsabilità politica
  - Responsabilità amministrativa-contabile
  - Responsabilità civile
  - Responsabilità penale
  - Responsabilità disciplinare (nei casi previsti)
- 

## **2. Responsabilità amministrativa e danno erariale**

Si configura quando:

- Vi è violazione di legge o regolamento;
- Si produce un danno al patrimonio pubblico;
- Sussiste dolo o colpa grave.

La competenza è della Corte dei Conti.

Esempi:

- Affidamenti illegittimi;
  - Spese prive di copertura;
  - Omissione di controlli obbligatori.
- 

## **3. Obbligo di astensione e conflitto di interessi**

L'amministratore deve astenersi in caso di interesse proprio o di parenti fino al quarto grado.

La violazione può comportare:

- Annullabilità dell'atto;
  - Responsabilità personale.
- 

## **4. Trasparenza e anticorruzione**

Riferimenti normativi:

- L. 190/2012
- D.Lgs. 33/2013

Obblighi:

- Pubblicazione atti;
- Tracciabilità;
- Piano triennale anticorruzione;
- Rotazione incarichi.

La trasparenza è presidio di legittimità e strumento politico di credibilità.

---

## **PARTE VIII**

### **TECNICA DI REDAZIONE DEGLI ATTI AMMINISTRATIVI**

---

#### **1. Struttura dell'atto amministrativo**

Ogni deliberazione deve contenere:

1. Intestazione
2. Premesse (richiamo normativo e motivazione)
3. Parte dispositiva
4. Pareri di regolarità tecnica e contabile
5. votazione
6. Pubblicazione

Elemento centrale è la **motivazione** (art. 3 L. 241/1990).

---

#### **2. Tipologie di atti**

- Deliberazioni (Consiglio e Giunta)

- Determinazioni dirigenziali
- Ordinanze del Sindaco
- Regolamenti
- Decreti

È fondamentale distinguere tra:

- Atto politico di indirizzo
- Atto gestionale di competenza dirigenziale

La separazione tra politica e gestione è principio cardine.

---

### **3. Procedimento amministrativo**

Disciplinato dalla L. 241/1990.

Fasi:

1. Avvio
2. Istruttoria
3. Partecipazione interessati
4. Conclusione con provvedimento espresso
5. Comunicazione

Il silenzio può assumere valore di:

- Silenzio-assenso
  - Silenzio-rigetto
  - Silenzio-inadempimento
- 

## **PARTE IX**

### **STRATEGIA POLITICA E COMUNICAZIONE ISTITUZIONALE**

---

## **1. Distinzione tra comunicazione politica e istituzionale**

La comunicazione istituzionale:

- Deve essere neutrale;
- Non può diventare propaganda;
- Deve informare correttamente i cittadini.

La comunicazione politica:

- È legittima nell'ambito del confronto democratico;
  - Non deve utilizzare risorse pubbliche in modo improprio.
- 

## **2. Rapporto con il territorio**

Un amministratore efficace:

- Mantiene ascolto costante;
- Convoca incontri pubblici;
- Coinvolge associazioni;
- Favorisce partecipazione civica.

La distanza tra istituzione e cittadino è uno dei principali fattori di crisi della rappresentanza.

---

## **3. Gestione del conflitto politico**

Principi di condotta:

- Evitare personalizzazione eccessiva;
- Concentrarsi sugli atti;
- Utilizzare strumenti regolamentari in modo proporzionato;
- Non ostacolare funzionamento dell'ente per finalità tattiche.

La credibilità amministrativa si costruisce nella moderazione e nella fermezza.

---

## **PARTE X**

### **GESTIONE DELLE CRISI E POTERI STRAORDINARI**

---

#### **1. Poteri del Sindaco in situazioni emergenziali**

Il Sindaco può adottare:

- Ordinanze contingibili e urgenti (art. 54 TUEL);
- Provvedimenti per tutela salute pubblica;
- Interventi per sicurezza urbana.

Tali poteri sono:

- Temporanei;
  - Motivati;
  - Soggetti a controllo prefettizio e giurisdizionale.
- 

#### **2. Stato di emergenza nazionale**

Dichiarato dal Consiglio dei Ministri.

Conseguenze:

- Nomina commissari straordinari;
  - Deroghe limitate alla normativa ordinaria;
  - Coordinamento con Protezione Civile.
- 

#### **3. Scioglimento del Consiglio comunale**

Può avvenire per:

- Dimissioni contestuali della maggioranza dei consiglieri;
- Mancata approvazione bilancio;
- Gravi violazioni di legge;

- Infiltrazioni mafiose (art. 143 TUEL).

Lo scioglimento è atto di estrema gravità istituzionale.

---

## **CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE**

L'amministrazione pubblica richiede:

- Conoscenza tecnica;
- Rigoroso rispetto della legalità;
- Equilibrio politico;
- Capacità di visione strategica.

Il mandato elettivo non è mera rappresentanza ideologica, ma esercizio concreto di potere pubblico entro limiti costituzionali.

Un futuro amministratore deve:

- Studiare sistematicamente normativa e regolamenti;
- Comprendere il ruolo di controllo della minoranza;
- Evitare sovrapposizione tra politica e gestione;
- Operare nel rispetto dell'interesse generale;
- Assumere decisioni ponderate, motivate e legittime.