



**Università  
degli Studi  
di Ferrara**



# GLI ENTI TERRITORIALI

# 1. Il pluralismo autonomistico



- Art. 114 Cost., sviluppando il principio contenuto all'art. 5 Cost., afferma che la Repubblica è *costituita* dai comuni, dalle province, dalle città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato (prima era solo *ripartita*).
- Enfasi sull'elenco dal basso verso l'alto per evidenziare la rottura della visione gerarchica e stato-centrica e l'affermarsi del pluralismo autonomistico
- Disegno di *tendenziale* pari dignità istituzionale a tutti i livelli territoriali
- Questo non vuol dire parificazione assoluta dei livelli

## 2. Il policentrismo (quasi) paritario



- Secondo la Corte costituzionale l'art. 114 Cost. non ha comportato «affatto una totale equiparazione fra gli enti in esso indicati che dispongono di poteri profondamente diversi tra di loro»
- Basti considerare «che solo allo Stato spetta il potere di revisione costituzionale e che i Comuni, le Città metropolitane e le Province (diverse da quelle autonome) non hanno potestà legislativa» (Corte costituzionale, n. 274/2003)

# 3. Principi costituzionali sulle autonomie



- La Costituzione:
  - ① individua gli organi fondamentali delle Regioni (Consiglio, Giunta, Presidente) definendone le funzioni (art. 121)
  - ② Stabilisce che lo Stato ha potestà legislativa esclusiva in materia di legislazione elettorale, organi di governo, funzioni fondamentali di comuni, province e CM (art. 117, comma 2, lett. p)
  - ③ garantisce a questi enti autonomia finanziaria di entrata e di spesa, inclusa l'applicazione di tributi propri (art. 119)

### 3. Principi costituzionali sulle autonomie



- La Costituzione del 1948 non indica le Regioni come enti caratterizzati da un tipo di autonomia *qualitativamente* diverso rispetto agli enti locali, preferisce differenziarle per la misura *quantitativa* dell'indipendenza dallo Stato e delle funzioni attribuite.
- In questo modo, la Costituzione finisce per concepire l'autonomia regionale come «una specie di un genere molto più vasto», di cui fanno parte i comuni, le province, e, per quanto peculiari, le istituzioni di alta cultura. (Paladin, *Diritto regionale*)

### 3. Principi costituzionali sulle autonomie



- La riforma del Titolo V Cost. del 2001 getta le premesse per un salto qualitativo, innalzando il livello di autonomia di tutti gli enti territoriali e assoggettandola solamente ai principi fissati dalla Costituzione e ai vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali.
- Vengono abrogati sia l'art. 115 che l'art. 128 Cost.
- Si punta alla trasformazione delle Regioni in entità federali, cui viene formalmente attribuita la potestà legislativa generale e residuale

### 3. Principi costituzionali sulle autonomie



- Il nuovo Titolo V attribuisce formalmente alle regioni la potestà legislativa generale e residuale
- Riconoscimento alle Regioni di una vera autonomia statutaria, realizzata mediante una speciale legge regionale.
- Scompare la fase dell'ulteriore approvazione degli Statuti regionali da parte di una legge dello Stato
- Riconoscimento espresso dell'autonomia statutaria e finanziaria degli enti locali, che acquistano maggiore indipendenza politica dal centro e si avvicinano così al modello regionale

## 4. Una nuova forma di stato



- Equilibrio istituzionale tra centro e periferia delineato dalla Costituzione (con impulso al decentramento dopo la riforma del Titolo V) porta a qualificare la nostra forma di Stato come unitaria (non federale), e al contempo autonomistica
- L'allocazione delle funzioni amministrative tra i vari livelli avviene in base ai principi di sussidiarietà (verticale), differenziazione e adeguatezza (art. 118)



## 5. Rapporti tra stato, Regioni e eell



- Non è un modello a cascata, per cui un livello si relaziona solo con il successivo
- Piuttosto il modello recepito dalla Costituzione è quello triangolare
- I comuni hanno tradizionalmente un legame diretto con il centro (Ministero interno) e guardano con sospetto il neocentralismo regionale
- ANCI preferisce trattare direttamente con il centro, anziché chiedere alle regioni di farsi portavoce delle istanze locali

## 6. Caratteri Regioni e eell



- Sono enti costituzionalmente necessari
- Tra gli elementi costitutivi vi è il territorio
- A competenza generale: curano gli interessi della popolazione e del territorio di riferimento sulla base di indirizzi politici autonomi
- Sono enti inserito nell'ordinamento amministrativo, nel senso che i loro atti sono amministrativi (ad eccezione delle leggi regionali)

# 7. Gli enti locali



- TUEL (d.lgs. 267/00)
- Comuni, province e dal 2016 CM
- La disciplina degli enti risale all'unificazione nazionale ( l. 2248/1865, All.A)
- Modello francese dell'uniformità giuridica
- Sottoposti a penetranti controlli di legittimità e giuridici da parte dello Stato
- In epoca fascista vennero privati di rappresentatività politica (soppressione dei consigli) e trasformati in mere articolazioni periferiche dello Stato (podestà)
- Segretari comunali/provinciali come funzionari statali

## 7. Gli eell (disciplina costituzionale )



- La Costituzione 1948 li definisce enti autonomi “nell’ambito dei principi fissati da leggi generali della Repubblica, che ne determinano le funzioni” (128 Cost.,vecchio testo)
- Solo a partire dagli anni ‘90 riconoscimento di potestà statutaria
- Con la riforma del Titolo V lo Stato perde competenza generale sugli eell, e mantiene solo competenza su sistema elettorale, organi di governo, funzioni fondamentali (art. 117, comma 2, lett. p)

# 8. I comuni



- TUEL: l'ente locale che rappresenta la comunità, ne cura gli interessi e ne promuove lo sviluppo (art. 2)
- Ente a fini generali: spettano al comune “tutte le funzioni amministrative che riguardano la popolazione e il territorio comunale”
- Settori organici dei servizi alla persona, assetto del territorio, sviluppo economico
- Funzioni proprie (storiche) e funzioni conferite con legge statale e regionale
- Esercitano anche funzioni propriamente statali (anagrafe, stato civile, servizi elettorali, leva) e sindaco come ufficiale di governo

## 8. I comuni



- Autonomia si manifesta anzitutto nel potere statutario (114 Cost.)
- Statuto approvato con maggioranza qualificata e procedimento rinforzato
- Stabilisce le norme fondamentali dell'organizzazione del comune
- Contenuto vincolato (es. attribuzione organi, partecipazione popolare), facoltativo e eventuale
- Potere statutario doveva segnare il superamento simbolico dell'uniformità
- Oltre alla potestà statutaria, hanno potestà regolamentare

## 8. I comuni



- Organi di governo: consiglio, giunta, sindaco
- Consiglio comunale ha un numero di consiglieri variabile in base alla popolazione, eletti con sistema proporzionale (nei comuni maggiori)
- Superato il modello assembleare, in cui il consiglio concentrava su di sé tutte le competenze amministrative e nominava al proprio interno sindaco e giunta
- Consiglio è organo di indirizzo politico-amministrativo, con competenze tassative

## 8. I comuni



- Il sindaco è eletto direttamente dal corpo elettorale per max due mandati quinquennali
- Differenza tra comuni sopra e sotto 15 mila abitanti
- Titolare di gran parte dei poteri di nomina, responsabile dell'amministrazione comunale, rappresenta l'ente
- La giunta è composta da un numero variabile di assessori nominati dal sindaco al di fuori del consiglio (sopra 15 mila ab.)
- Giunta ha competenze residuali



## 8. I comuni



- Segretario comunale ha compiti di collaborazione e assistenza giuridica (pareri, partecipazione al consiglio)
- Sovrintende e coordina i dirigenti in epoca fascista assume qualifica di funzionario statale, dipendente dal Min. interno (oggi da un'agenzia autonoma)
- Direttore generale (o city manager) è introdotto negli anni '90 e previsto solo per i comuni sopra i 100 mila ab.
- Funge da raccordo tra gli organi di governo e la dirigenza. I dirigenti rispondono a questa figura, se nominata
- Come il segretario è figura a spoils system

## 8. I comuni



- I dirigenti sono nominati dal sindaco e assegnati agli incarichi secondo competenza e professionalità
- Alta percentuale di dirigenti esterni, nominati fiduciarmente e al di fuori della pianta organica
- Prima del 2001 i comuni erano sottoposti a controlli preventivi di legittimità (Co.re.co.), sistema sostituito con i controlli interni di regolarità contabile e amministrativa, controlli di gestione, strategici
- Controllo successivo della Corte dei conti, anche per il rispetto del patto di stabilità interno
- Controllo sugli organi (scioglimento con DPR su proposta Min int.)

## 8. I comuni



- Forme di cooperazione tra comuni nel TUEL
- Consorzi per l'esercizio associato di funzioni, enti strutturati con assemblea e cda
- Unioni di comuni (con statuto e organi propri)
- Comunità montane come particolari unioni per la valorizzazione della montagna, esercitano funzioni delegate dai comuni
- Accordi di programma promossi dal sindaco per la realizzazione di interventi che richiedono azione integrata tra enti

## 9. Le province



- Il TUEL si applica in larga misura anche ad esse
- Titolar di funzioni fondamentali limitate a pochi ambiti (l. 56/2014), soprattutto di programmazione
- Tutela e valorizzazione dell'ambiente
- Pianificazione dei trasporti
- Programmazione rete scolastica
- Hanno anche funzioni amministrative concrete
- Dopo la legge 56/14 hanno funzioni di coordinamento dei comuni, sono la casa dei comuni

# 9. Le province



- A seguito della legge 56/14 (cd. Delrio) le province diventano enti di secondo livello
- Perdono la diretta rappresentatività
- Consiglio provinciale (compiti di indirizzo e controllo) e Presidente sono eletti tra sindaci e consiglieri comunali
- Assemblea dei sindaci dei comuni della provincia, con poteri propositivi, consultivi e di controllo
- Fallito il disegno di soppressione delle province, questi enti sono svuotati di funzioni e risorse
- Dibattito sul futuro delle province e enti di area vasta

# 10. Città metropolitane



- Prevedute in Costituzione sin dal 2001 (art. 114 Cost.), disciplinate dalla legge 142/90, CM restano sulla carta fino al 2014
- Istituzione con legge statale di 11 CM in Italia, che assorbono le funzioni provinciali e hanno la medesima circoscrizione
- Sindaco metropolitano (coincide con quello del comune principale), Consiglio e conferenza metropolitana
- Hanno il compito di gestire le grandi conurbazioni metropolitane per promuoverne lo sviluppo economico
- Piano strategico triennale, pianificazione territoriale generale, reti di comunicazione e servizi, infrastrutture; coordinamento dei servizi pubblici; mobilità e viabilità; sviluppo sociale e economico

# 11. Le Regioni



- La Costituzione individua direttamente gli organi di governo (art. 121)
- Consiglio, giunta, presidente regionale
- Ampliamento della funzione legislativa (e politica)
- Il nuovo comma 4 dell'art. 117 attribuisce infatti «alle Regioni la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato», invertendo in questo modo il meccanismo di residualità che fino ad allora aveva operato a beneficio del legislatore centrale.

# 11. Le Regioni



- Si può affermare che il legislatore principale della Repubblica è attualmente il legislatore regionale, in quanto dotato di capacità legislativa generale e residuale
- La stessa Corte costituzionale che, all'indomani della riforma del Titolo V Cost., rileva come nel nuovo assetto costituzionale non sia più necessario trovare un titolo di legittimazione in base al quale le Regioni possono legiferare in determinate materie, ma occorra semmai trovare un titolo specifico per cui lo Stato può continuare a legiferare in quelle stesse materie (Corte cost. 282/2002)



# 11. Le Regioni



- Nuovo Titolo V riconosce una vera autonomia statutaria, realizzata mediante una speciale legge regionale.
- Scompare la fase dell'ulteriore approvazione degli Statuti regionali da parte di una legge dello Stato, con la conseguente possibilità per le Camere di esercitare un potere di condizionamento sul potere statutario
- Controllo eventuale preventivo da parte della Corte costituzionale, stimolato da un ricorso diretto del Governo per soli motivi di legittimità costituzionale (art. 123 Cost).

# 11. Le Regioni



- Potere sostitutivo (straordinario) dello Stato nei confronti di organi delle Regioni (oltre che degli enti locali)
- Il nuovo art.120 Cost. stabilisce una lista di ipotesi :
  - ① mancato rispetto di norme e trattati internazionali o della normativa comunitaria
  - ② pericolo grave per incolumità e sicurezza pubblica;
  - ③ tutela dell'unità giuridica e economica della Repubblica, con particolare riferimento alla garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, prescindendo dai confini territoriali dei governi locali.
- La legge definisce le procedure atte a garantire che i poteri sostitutivi siano esercitati nel rispetto del principio di sussidiarietà e di leale collaborazione (riserva di legge).

# 11. Le Regioni



- Prima della legge cost. 3/2001 vigeva il parallelismo tra funzioni legislative e funzioni amministrative (art. 118 vecchio testo)
- Inoltre principio per cui la regione esercita normalmente le proprie funzioni delegandole agli enti locali (amministrazione indiretta)
- Di fatto, svolgono funzione di grande ente di amministrazione diretta, organizzate secondo il modello ministeriale (assessorati)

# 11. Le Regioni



- Lo Stato ha devoluto funzioni e personale statali alle regioni in tre grandi tornate di decentramento (l. 281/70 e decreti delegati; dpr 616/77; d.lgs. 112/98)
- Inoltre trasferimento diretto agli enti delle funzioni di esclusivo interesse locale
- Le regioni sono state più restie a trasferire le proprie funzioni agli enti locali, finendo per comportarsi come enti di amministrazione e non di indirizzo
- Crisi del regionalismo, fallimento della riforma costituzionale del 2016 e rilancio del regionalismo differenziato (art. 116, comma 3)