

DIRITTO DEGLI ENTI LOCALI

1. L'EVOLUZIONE DEL QUADRO NORMATIVO DELLE AUTONOMIE LOCALI

1.1 LE AUTONOMIE LOCALI E LA COSTITUZIONE DEL 1948

La Costituzione Repubblicana del 1948 pone tra i principi fondamentali il **principio autonomistico**. Infatti, l'art. 5 del nuovo testo costituzionale afferma:

- il principio dell'unità e dell'indivisibilità della Repubblica;
- il riconoscimento e la promozione di tutte le autonomie locali;
- il principio del *"decentramento amministrativo"* nei servizi che dipendono dallo Stato;
- la necessità di adeguare *"i principi e i metodi della legislazione statale alle esigenze dell'autonomia e del decentramento"*.

In particolare, nell'affermare che la Repubblica *"riconosce e promuove"* le autonomie locali, l'art. 5 dà atto della loro preesistenza ed attribuisce all'ordinamento repubblicano il compito di valorizzarle.

Stabilito il principio autonomistico, il Costituente del '48:

- identifica i tre livelli di enti territoriali autonomi e necessari con la previsione dell'art. 114 secondo la quale *"la Repubblica si riparte in Regioni, Province e Comuni"*;
- dispone che *"Le Province e i Comuni sono enti autonomi nell'ambito dei principi fissati da leggi generali della Repubblica che ne determinano le funzioni"* (art. 128);
- attribuisce la materia relativa alle circoscrizioni comunali alla competenza legislativa concorrente delle Regioni⁽¹⁾ (art. 117);
- prevede che *"Le Province e i Comuni sono anche circoscrizioni di decentramento statale e regionale"*, mentre *"Le circoscrizioni provinciali possono essere divise in circondari con funzioni esclusivamente amministrative per un ulteriore decentramento"* (art. 129);
- attribuisce il controllo di legittimità sugli atti degli enti locali ad un organo della Regione *"costituito nei modi stabiliti dalla legge della Repubblica"*, mentre circoscrive ad eventuali e specifici casi determinati dalla legge il controllo di merito *"nella forma della richiesta motivata agli enti deliberanti di riesaminare la loro deliberazione"* (art. 130);
- demanda alle Regioni le funzioni amministrative nelle stesse materie in cui sono attribuite le potestà legislative, fatta salva la facoltà di esercitare queste funzioni tramite delega a Comuni e Province (art. 118).

1.2 LA LEGISLAZIONE ORDINARIA SUGLI ENTI LOCALI: DALLA LEGGE N. 142 DEL 1990 AL TESTO UNICO N. 267 DEL 2000

Sul versante della legislazione ordinaria, l'attuazione dell'ordinamento regionale, avvenuta all'inizio degli anni '70, rappresenta il primo notevole passo avanti verso la meta delle autonomie locali e del decentramento delineata dalla Costituzione.

Con riguardo all'ordinamento delle autonomie locali, la parte essenziale dello stesso rimane regolata, fino al 1990, dai vecchi testi unici della legge comunale e provinciale risalenti al 1934 ed al 1915 e da un regolamento del 1911.

È la **Legge n. 142 del 1990** a rappresentare un serio tentativo di adeguare l'ordinamento comunale e provinciale ai principi costituzionali delle autonomie locali, segnando il passaggio tra il vecchio e il nuovo sistema degli enti locali.

In particolare, la legge n. 142/90:

- riconosce, per la prima volta, agli enti locali la facoltà di dotarsi di propri statuti (*autonomia statutaria*);
- stabilisce una nuova distribuzione delle competenze tra Consiglio e Giunta, prevedendo che al Consiglio siano attribuite le sole competenze esplicitamente indicate dalla legge e che alla Giunta spetti la competenza generale-residuale (in passato attribuita al Consiglio), nel senso che ad essa spettano *"tutti gli atti di amministrazione che non siano riservati dalla legge al Consiglio e che non rientrino nelle competenze previste dalla legge o dallo Stato, del Sindaco e del Presiden-*

⁽¹⁾ Nelle materie di legislazione concorrente spetta alle regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato.

- te della Provincia, degli organi del decentramento, del segretario o dei funzionari dirigenti.*”;
- prevede, come per il passato, l'elezione del Sindaco o del Presidente della Provincia e della Giunta da parte del Consiglio, ma stabilisce che la stessa debba avvenire entro 60 giorni dalla proclamazione degli eletti, dalla vacanza o dalle dimissioni e che trascorso inutilmente questo termine il Consiglio sia sciolto;
 - consente, per la prima volta, la nomina di assessori esterni al Consiglio, quando ciò sia previsto dallo Statuto;
 - introduce, ai fini di una maggiore stabilità dell'esecutivo, l'istituto della *sfiducia costruttiva* in base al quale la mozione di sfiducia deve essere presentata da almeno un terzo dei consiglieri e contenere l'indicazione nominativa del nuovo esecutivo;
 - assegna alla Regione un ruolo di rilevante supremazia nei confronti degli enti territoriali locali, prevedendo che spetti alla stessa il compito di identificare, nelle materie di cui all'art. 117 Cost., “*gli interessi comunali e provinciali in rapporto alle caratteristiche della popolazione e del territorio*”, nonché di determinare “*gli obiettivi della programmazione economico-sociale e territoriale e su questa base ripartire le risorse destinate al finanziamento del programma di investimenti degli enti locali*”;
 - dedica speciale attenzione alla materia relativa ai controlli, limitando il controllo di legittimità ad alcuni atti fondamentali e sopprimendo il controllo di merito.

A pochi anni dalla legge n. 142/90 il legislatore interviene nuovamente con la **legge n. 81 del 1993** che riforma il sistema elettorale degli organi.

La legge n. 81/93, infatti, prevede l'elezione diretta del Sindaco e del Presidente della Provincia (“*il Sindaco e il Presidente della Provincia sono eletti dai cittadini a suffragio universale e diretto*”) ed attribuisce a questi ultimi il potere di nominare e revocare i componenti della Giunta.

Passando alle riforme normative intervenute negli ultimi anni, occorre ricordare che le **leggi di delega 15 marzo 1997, n. 59** (c.d. *legge Bassanini*), **15 maggio 1997, n. 127** (c.d. *Bassanini bis*), **16 giugno 1998, n. 191** (c.d. *Bassanini ter*) e i **relativi decreti legislativi** intervengono sulle materie disciplinate dalla legge n. 142/90, sviluppandone o modificandone le linee di fondo.

In particolare, la legge n. 59/97 contiene una delega al Governo per l'emanazione di decreti legislativi, finalizzati al conferimento di funzioni e compiti alle Regioni ed enti locali, per la riforma della pubblica amministrazione e per la semplificazione amministrativa. Al legislatore delegato è attribuito il compito di trasferire le nuove competenze in via definitiva o di delegarle, sulla base del **principio di sussidiarietà**, secondo cui al soddisfacimento degli interessi dei cittadini sono tenuti a provvedere gli enti più vicini agli stessi (sussidiarietà verticale).

L'art. 1 della legge precisa, inoltre, che gli enti locali sono competenti in tutte le funzioni connesse allo sviluppo ed alla cura delle collettività amministrate e riserva allo Stato soltanto le funzioni, espressamente indicate, relative ad interessi nazionali.

A ciò va aggiunto che il conferimento delle funzioni agli enti locali avviene, oltre che con i decreti delegati, anche da parte delle Regioni le quali, nelle materie di loro spettanza ai sensi dell'art. 117 Cost., devono provvedere, entro 6 mesi dall'emanazione di ciascun decreto legislativo, ad adottare le leggi di puntuale individuazione di tutte le funzioni conferite agli enti locali e di quelle da mantenere in capo alla Regione stessa in quanto per una loro efficace gestione è necessario affidarne l'unitario esercizio al livello regionale.

La legge n. 59/97 prevede, per di più, la creazione o la modifica di strutture di raccordo tra lo Stato e gli altri enti che comprendono rappresentanti dello Stato, delle Regioni e delle autonomie locali.

A tal riguardo è necessario ricordare che la prima struttura di raccordo, istituita dalla legge n. 400/88, è la *conferenza permanente Stato-Regioni* in cui avviene il confronto politico tra lo Stato e le Regioni in relazione agli indirizzi di politica generale che possono incidere sulle competenze regionali. La seconda struttura di raccordo, creata dal D.P.C.M. del 2 luglio 1996 per coordinare l'azione dello Stato e degli enti locali e per esprimere le valutazioni delle autonomie locali sulle politiche e sui principali provvedimenti che le riguardano, è la *Conferenza permanente Stato-Città e autonomie locali*. Essa è presieduta dal presidente del Consiglio dei ministri ed è composta dai ministri maggiormente interessati (*Interno, Tesoro, ecc.*) e da rappresentanti delle autonomie (*Sindaci, Presidenti di Provincia, ecc.*).

Il d.lgs. n. 281 del 1997, emanato sulla base della delega di cui alla legge n. 59/97, congiunge, in una

Conferenza unificata Stato-Regioni e Stato-Città ed autonomie locali, la conferenza Stato-Città-autonomie locali con la conferenza Stato-regioni. Essa promuove intese ed accordi tra Governo, Regioni e autonomie locali, designa rappresentanti delle autonomie, esprime pareri sul disegno di legge finanziaria e sui disegni di legge ad essa collegati, ecc.

Restando alla legge n. 59, risulta evidente che tale legge avvia il processo di decentramento delle funzioni dallo Stato alle Regioni ed agli enti locali (*c.d. federalismo amministrativo*); processo che si attua, innanzitutto, con il d.lgs. n. 112 del 1998 il quale provvede ad un massiccio conferimento di funzioni e compiti.

Nel 1999, la **legge n. 265** (*c.d. Napolitano-Vigneri*) dà luogo ad una revisione complessiva della legge n. 142/90. In particolare, la legge n. 265 amplia la potestà statutaria degli enti, modifica alcune norme sul sistema elettorale per i Comuni di dimensioni maggiori, regola lo status degli amministratori locali e delega il Governo ad elaborare, nel termine di un anno, un Testo Unico per riunire e coordinare le disposizioni legislative vigenti in materia di ordinamento degli enti locali.

Il **d.lgs. n. 267 del 2000**, "*Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali*", dà attuazione alla suddetta delega. Si tratta di un testo, non meramente compilativo, che raccoglie, riordina e riscrive le norme vigenti in materia di:

- ordinamento "*in senso proprio*" e struttura istituzionale degli enti locali;
- sistema elettorale;
- stato giuridico degli amministratori;
- sistema finanziario e contabile;
- controlli;
- norme fondamentali sull'organizzazione degli uffici e del personale.

Schema riassuntivo delle maggiori Leggi in materia di Enti Locali		
1990	Legge n. 142	Riforma dell'ordinamento delle autonomie locali
1993	Legge n. 81	Riforma del sistema elettorale
1997 - 1999	Legge n. 59 e relativi decreti delegati	Processo di decentramento delle funzioni dallo Stato alle Regioni ed agli enti locali
1999	Legge n. 265	Revisione della legge n. 142
2000	Testo Unico n. 267	Coordinamento delle disposizioni sulle autonomie locali

1.3 LA RIFORMA COSTITUZIONALE DEL 2001

La legge costituzionale n. 3 del 2001 modifica il titolo V della parte seconda della Costituzione disciplinante "*le Regioni, le Province, i Comuni*".

La riforma del titolo V della Costituzione prevede:

- il **principio di parità tra enti territoriali**.

A differenza del vecchio art. 114 della Costituzione, secondo cui la Repubblica si ripartiva in Regioni, Province e Comuni, il nuovo art. 114, al comma 1, dispone che "*la Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato*". Quindi, lo Stato concorre, insieme agli altri enti territoriali, a costituire la Repubblica. Tale ultima considerazione non annulla, però, le differenze tra i diversi livelli di governo, con la conseguenza che gli enti in questione continuano ad avere ruoli e poteri diversi;

- il **riconoscimento dell'autonomia statutaria**,

anche in capo a Comuni, Province e Città metropolitane (*art. 114, comma 2*). A differenza del testo del '48 che riconosceva autonomia statutaria solo alle Regioni, con il nuovo art. 114 tale autonomia (già prevista dal legislatore del '90) viene riconosciuta a livello costituzionale e come

tale va rispettata dal legislatore ordinario;

- **il riconoscimento della potestà regolamentare.**

Il nuovo titolo V prevede che lo Stato ha potestà regolamentare nelle materie di sua competenza esclusiva, con facoltà di delega alle Regioni, mentre le Regioni hanno tale potestà in ogni altra materia, fatta salva la competenza regolamentare degli enti locali per quanto riguarda la loro organizzazione e l'esercizio delle loro funzioni;

- **una nuova disciplina del riparto della potestà legislativa tra Stato e Regioni.**

A differenza del vecchio testo che elencava le materie demandate alla competenza legislativa concorrente delle Regioni e stabiliva che le materie non espressamente riportate nell'elenco residuavano nella competenza dello Stato, il nuovo art. 117 elenca le materie riservate alla competenza legislativa esclusiva dello Stato e le materie riservate alla potestà legislativa concorrente. Inoltre, tale articolo prevede la competenza generale-residuale delle Regioni in tutte le materie non espressamente riservate alla legislazione esclusiva dello Stato o a quella concorrente. In sostanza, lo Stato ha legislazione esclusiva nelle seguenti materie: politica estera, immigrazione, difesa e forze armate, moneta, organi dello Stato e relative leggi elettorali, ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato, ordine pubblico e sicurezza, cittadinanza, giurisdizione e norme processuali, determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, legislazione elettorale nonché organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane, tutela dell'ambiente ecc. Invece, le materie demandate alla legislazione concorrente sono quelle che riguardano i rapporti internazionali e con l'Unione europea delle regioni, il commercio con l'estero, la tutela e sicurezza del lavoro, l'istruzione, la tutela della salute, il governo del territorio, le grandi reti di trasporto, la valorizzazione dei beni culturali e ambientali, il coordinamento della finanza pubblica ecc. In particolare, per quanto riguarda gli enti locali, l'art. 117 riserva alla competenza legislativa esclusiva dello Stato la materia di *"legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane"*, mentre riserva alla potestà legislativa (piena o concorrente) regionale la maggior parte delle materie che assumono rilievo per gli enti locali;

- **il principio di sussidiarietà "verticale"⁽²⁾.**

A differenza del testo del '48 che demandava alle Regioni le funzioni amministrative nelle stesse materie in cui erano attribuite le potestà legislative, fatta salva la facoltà di esercitare queste funzioni tramite delega a Comuni e Province, il nuovo art. 118, al comma 1, prevede che *"le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza"*. Alla base di questa previsione vi è la considerazione che il Comune è l'ente territoriale più vicino ai cittadini destinatari dell'attività amministrativa. Per questo motivo è preferibile, in base al principio di sussidiarietà, attribuire al Comune per primo le competenze in questione, salvo che esigenze unitarie richiedano il loro conferimento a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato;

- **il principio di sussidiarietà "orizzontale"⁽³⁾.**

L'art. 118, al comma 4, prevede che lo Stato, le Regioni, le Città metropolitane, le Province e i Comuni debbano favorire l'autonoma iniziativa dei cittadini, sia singoli che associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale sulla base del principio di sussidiarietà;

- **l'autonomia finanziaria.**

Il nuovo art. 119 dispone che *"i Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno autonomia finanziaria, di entrata e di spesa"* e che essi hanno, oltre a compartecipazioni al gettito dei tributi erariali riferibili al loro territorio, tributi ed entrate proprie in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza e del sistema tributario. Inoltre, ai sensi del predetto articolo, lo Stato può destinare risorse aggiuntive agli enti locali per promuovere lo sviluppo delle zone più svantaggiate;

⁽²⁾ La sussidiarietà verticale riguarda il criterio di distribuzione delle competenze tra lo Stato e le autonomie locali. Secondo tale principio è conveniente che sia svolto a livello superiore solo ciò che non può essere svolto a livello territorialmente inferiore con la stessa efficacia, efficienza ed economicità.

⁽³⁾ La sussidiarietà orizzontale riguarda i rapporti tra lo Stato, le formazioni sociali e gli individui e comporta che al soggetto pubblico sia rimesso tutto ciò che non può essere svolto direttamente dal privato con la stessa efficacia, efficienza ed economicità.

- la **previsione del “Consiglio delle autonomie locali”**, nuovo organo rappresentativo di Comuni e Province per la consultazione tra Regioni e autonomie locali. La disciplina di tale organo è demandata allo statuto regionale, che può regolarne la composizione ed il funzionamento;
- la **modifica dei controlli**. In particolare, il nuovo titolo V non prevede più l'organo regionale di controllo.

1.4 L'ATTUAZIONE DELLA RIFORMA COSTITUZIONALE E LA LEGGE N. 131 DEL 2003

La legge n. 131 del 2003 (c.d. *legge La loggia*) dà attuazione al nuovo titolo V.

Tale legge:

- delega il Governo ad adottare uno o più decreti legislativi, entro il termine di un anno dall'entrata in vigore della legge, per l'individuazione delle funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane e, nell'ambito della competenza legislativa dello Stato, per *“la revisione delle disposizioni in materia di enti locali, per adeguarle alla legge costituzionale n. 3 del 2001”*, eliminando le norme contrastanti o incompatibili;
- prevede che i decreti siano approvati mediante un procedimento complesso. Tale procedimento inizia con l'approvazione da parte del Consiglio dei ministri di uno schema di decreto o decreti legislativi. Quest'ultimo deve essere riformulato sulla base dei pareri espressi dal Consiglio di Stato, dalla Conferenza unificata di cui al d.lgs. n. 281 del 1997 e dalle competenti Commissioni parlamentari e poi, sulla base di nuovi pareri definitivi, deve essere nuovamente approvato dal Governo;
- stabilisce che, nell'esercizio di entrambe le deleghe, il Governo sia tenuto a *“garantire il rispetto delle competenze legislative dello Stato e delle Regioni, l'autonomia e le competenze costituzionali degli enti territoriali”* e a valorizzare le *“potestà statutaria e regolamentare dei Comuni, delle Province e delle Città metropolitane”*;
- afferma che *“i principi di organizzazione e funzionamento”* dell'ente debbano essere previsti dallo Statuto nel rispetto della Costituzione, dei principi generali di organizzazione pubblica nonché della disciplina statale in materia elettorale e di organi di governo;
- statuisce che la più specifica *“organizzazione degli enti locali”* sia disciplinata dai regolamenti nel rispetto delle norme statutarie;
- riconosce la facoltà di accesso, anche se indirettamente, alla Corte costituzionale. Tale legge, infatti, consente alla Conferenza Stato-Città e autonomie locali di proporre al Governo l'impugnazione di leggi regionali ritenute lesive dell'autonomia e delle competenze degli enti locali e consente al Consiglio delle autonomie di sollecitare la Giunta regionale a ricorrere contro leggi statali;
- prevede, per quanto attiene al riparto della potestà legislativa, che le disposizioni normative statali in materie appartenenti alla legislazione regionale continuino a trovare applicazione fino all'entrata in vigore delle disposizioni regionali e che le disposizioni normative regionali nelle materie ora di competenza esclusiva statale continuino a trovare applicazione fino all'entrata in vigore delle disposizioni statali;
- mantiene fermo il **principio di sussidiarietà** in senso verticale ed orizzontale.

Nel dicembre 2005 il Consiglio dei ministri approva lo schema di un decreto legislativo che individua le funzioni fondamentali e adegua alla Costituzione le disposizioni sugli enti locali. Tuttavia, non si conclude entro il termine previsto il procedimento per l'esercizio della delega.