



L'ORGANIZZAZIONE COSTITUZIONALE ITALIANA

GLI ENTI LOCALI

1) IL DECENTRAMENTO DEI POTERI ATTRAVERSO LE AUTONOMIE LOCALI

Nell'art. 5 Cost., in subordine al principio di unità e indivisibilità della Repubblica, viene affermato il principio del decentramento dei poteri attraverso la promozione e il riconoscimento delle autonomie locali.

Più specificamente, l'art. 114 Cost., così come riformulato a seguito della L. cost. 18-10-2001, n. 3, afferma che la Repubblica è costituita, oltre che dallo Stato, anche dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane e dalle Regioni, tutti enti autonomi dotati di propri statuti, poteri e funzioni che esplicano entro il limite del rispetto dei principi ricavabili dalla stessa Costituzione.

L'ordine nel quale le autonomie territoriali vengono elencate dall'art. 114 Cost., ovvero in primo luogo il Comune quale ente più vicino alla cittadinanza e poi in progressione tutti gli altri, è chiaramente improntato alla sussidiarietà, principio cardine di tutta la riforma del 2001.

2) LE AUTONOMIE LOCALI NELL'AMBITO DELLA LEGISLAZIONE ORDINARIA

2.1) Il Testo Unico Enti Locali

Avendo riguardo alla legislazione primaria, la principale fonte normativa che disciplina le autonomie locali è il D.Lgs. 18-8-2000, n. 267, ovvero il Testo unico delle leggi dell'ordinamento degli enti locali (cd. T.U.E.L.), che ha raccolto e coordinato tutta l'opera di decentramento e potenziamento delle amministrazioni locali portata avanti dal legislatore nell'arco degli anni '90, in primis con la L. 142/1990 e poi con le leggi Bassanini.

2.2) Il riordino degli enti locali ad opera della L. 56/2014 (cd. Legge Delrio)

Nelle more della riforma del Titolo V della Costituzione si è mosso il legislatore ordinario che, mediante la L. 7 aprile 2014, n. 56 (cd. legge Delrio), recante «Disposizioni sulle Città metropolitane, sulle Province, sulle Unioni e fusioni di Comuni», ha introdotto una parziale riforma del sistema.

In particolare, tale legge (formata da un unico articolo) provvede ad istituire le Città metropolitane (enti introdotti nel nostro ordinamento dalla L. 142/1990, ma di fatto ancora non entrati a regime), a innovare l'ente Provincia e, sempre nell'ottica del risparmio, a dare nuovo impulso all'associazionismo nello svolgimento delle funzioni e all'accorpamento dei piccoli enti.

3) LA POTESTÀ STATUTARIA E REGOLAMENTARE

Dall'art. 114 Cost. si evince che gli enti locali possono dotarsi di un proprio statuto nel rispetto dei principi fissati dalla stessa Carta costituzionale.

La L. 5-6-2003, n. 131 (cd. legge La Loggia), di attuazione della riforma costituzionale del 2001, ha individuato poi dei limiti più precisi all'esplicazione della potestà statutaria da parte delle autonomie locali consistenti, oltre che nella Costituzione, anche nel rispetto dei principi generali in materia di organizzazione pubblica, delle leggi statali disciplinanti la legislazione elettorale, gli organi di governo e le funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane (materie oggetto di legislazione esclusiva dello Stato ai sensi dell'art. 117 Cost., comma 2, lett. p)).

L'autonomia normativa di questi enti non si esaurisce qui. L'art. 117, comma 6 della Costituzione, infatti, riconosce a Comuni, Province e Città metropolitane la potestà regolamentare in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite.

4) IL RICONOSCIMENTO DELL'AUTONOMIA FINANZIARIA

Il D.Lgs. 267/2000, all'art. 3, riconosce agli enti locali un'autonomia impositiva e finanziaria da esplicarsi nell'ambito dei propri statuti e regolamenti e nel rispetto delle leggi di coordinamento della finanza pubblica.

Grazie alle modifiche recate all'art. 119 Cost. dalla L. cost. 3/2001, il riconoscimento di tale potestà è stato elevato a livello costituzionale. Al comma 1 di tale articolo, infatti, si legge che Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa.





5) IL COMUNE

Ai sensi dell'art. 3, comma 2, del D.Lgs. 267/2000 (T.U.E.L.) il Comune è l'ente locale che rappresenta la propria comunità, ne cura gli interessi e ne promuove lo sviluppo.

Gli elementi costitutivi del Comune sono:

- a) il territorio, ovvero quella parte ben definita del territorio nazionale in cui il Comune esplica le sue potestà (cd. elemento materiale).
- b) la popolazione, costituita da tutte le persone fisiche che hanno la dimora abituale (cd. elemento personale);
- c) il patrimonio, rappresentato dal complesso delle attività economiche (beni e diritti) del Comune.

6) FUNZIONI DEL COMUNE

6.1) Funzioni proprie e funzioni conferite

In tema di funzioni comunali anche il D.Lgs. 267/2000, all'art. 3, fa riferimento alla sussidiarietà e distingue tra «funzioni proprie» che competono all'ente in quanto rappresentativo della propria comunità e «funzioni conferite» con legge da parte dello Stato o della Regione.

Ai sensi dell'art. 13 dello stesso TUEL sono radicate in capo al Comune, quali funzioni proprie, tutte quelle che riguardano la sua popolazione e il suo territorio nei seguenti settori organici, salvo quanto non sia espressamente attribuito dalla legge ad altri soggetti:

- servizi alla persona e alla comunità;
- assetto e utilizzazione del territorio;
- sviluppo economico.

Per quanto concerne le funzioni conferite, invece, trattasi di servizi correlati ad interessi generali dell'ordinamento e non ad esigenze locali. La loro titolarità, dunque, continua ad essere detenuta dallo Stato o dalla Regione, è il solo esercizio che viene delegato al Comune.

Servizi che vengono gestiti a livello comunale per delega dello Stato sono i servizi elettorali, i servizi di stato civile, i servizi anagrafici e statistici e la leva militare.

6.2) Le funzioni fondamentali

Il D.L. 78/2010, conv. con modif. in L. 122/2010, all'art. 14 (comma 27) come modificato dal D.L. 95/2012, conv. con modif. in L. 135/2012, enuclea una serie di funzioni fondamentali dei Comuni il cui esercizio è obbligatorio per l'ente.

Tali funzioni sono:

- a) organizzazione generale dell'amministrazione, gestione finanziaria e contabile e controllo;
- b) organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito comunale, ivi compresi i servizi di trasporto pubblico comunale;
- c) catasto, ad eccezione delle funzioni mantenute allo Stato dalla normativa vigente;
- d) pianificazione urbanistica ed edilizia di ambito comunale, nonché partecipazione alla pianificazione territoriale di livello sovracomunale;
- e) attività, in ambito comunale, di pianificazione di protezione civile e di coordinamento dei primi soccorsi;
- f) organizzazione e gestione dei servizi di raccolta, avvio e smaltimento e recupero dei rifiuti urbani e riscossione dei relativi tributi;
- g) progettazione e gestione del sistema locale dei servizi sociali ed erogazione delle relative prestazioni ai cittadini, secondo quanto previsto dall'art. 118, comma 4, Cost.;
- h) edilizia scolastica per la parte non attribuita alla competenza delle Province, organizzazione e gestione dei servizi scolastici;
- i) polizia municipale e polizia amministrativa locale;

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

l-bis) servizi in materia statistica (lettera aggiunta dalla L. 228/2012. In precedenza, detti servizi rientravano nel novero di cui alla precedente lettera l).





I Comuni più piccoli, nello specifico quelli con popolazione fino a 5.000 abitanti (ovvero fino a 3.000 abitanti se appartengono o sono appartenenti a Comunità montane) sono obbligati ad esercitare le predette funzioni fondamentali in forma associata mediante Unioni di Comuni o convenzioni (art. 14 cit. comma 28).

7) ORGANI DEL COMUNE

Sono organi del Comune il Consiglio, la Giunta e il Sindaco (art. 36 T.U.E.L.: Testo unico degli Enti locali).

L'art. 42 T.U.E.L. definisce il Consiglio organo di indirizzo e di controllo politico-amministrativo, con competenza esclusiva relativamente ad alcuni atti fondamentali per la vita dell'ente.

Esso è altresì organo rappresentativo dell'ente, in grado di impegnarlo emanando atti che promanano dalla sua volontà ed hanno rilevanza esterna.

La Giunta può definirsi organo esecutivo dell'ente locale con competenza autonoma, seppur residuale, su tutte le materie non espressamente attribuite dalla legge o dallo statuto ad altri organi. Inoltre, essa assume il carattere di organo fiduciario del Sindaco, rispetto ai cui programmi politico-amministrativi svolge attività di intensa collaborazione.

A norma dell'art. 47 del T.U.E.L. essa è composta dal Sindaco, che la presiede, e da un numero di assessori nominati dal Sindaco; tra di essi viene nominato un Vicesindaco.

Il Sindaco è un organo monocratico del Comune, eletto direttamente dai cittadini, chiamato a svolgere sia le funzioni di capo dell'amministrazione comunale, sia quelle di ufficiale di Governo, ossia organo periferico dell'amministrazione statale e rappresentante del Governo in sede locale.

Al Sindaco, in qualità di capo dell'amministrazione comunale, spetta (art. 50 T.U.E.L.):

- la rappresentanza dell'ente;
- convocare e presiedere la Giunta nonché il Consiglio quando non è previsto un Presidente;
- sovrintendere al funzionamento dei servizi e degli uffici e all'esecuzione degli atti;
- sovrintendere all'espletamento delle funzioni statali e regionali attribuite o delegate al Comune;
- provvedere, sulla base degli indirizzi stabiliti dal Consiglio, alla nomina, alla designazione e alla revoca dei rappresentanti del Comune in seno a enti, aziende ed istituzioni;
- nominare i responsabili degli uffici e dei servizi, oltre ad attribuire e definire gli incarichi dirigenziali e quelli di collaborazione esterna secondo le modalità ed i criteri stabiliti dagli artt. 109 e 110 T.U.E.L. nonché dallo statuto e dai regolamenti comunali;
- l'esercizio di altre funzioni specifiche ad esso attribuite da leggi, regolamenti e Statuto.

Funzioni del Sindaco in qualità di Ufficiale di Governo, invece, concernono i seguenti settori: sicurezza e ordine pubblico; stato civile; anagrafe; leva militare; servizi elettorali; statistica.

8) LA PROVINCIA

La Provincia è definita dall'art. 3, comma 3, del D.Lgs. 267/2000 come l'ente che rappresenta la propria comunità, ne cura gli interessi e ne promuove lo sviluppo.

Sono elementi costitutivi della Provincia:

- il territorio, costituito dall'insieme dei territori dei Comuni che appartengono alla medesima Provincia;
- la popolazione, corrisponde numericamente alla somma della popolazione dei Comuni rientranti nel territorio della Provincia;
- il patrimonio, riconosciuto alle Province (nonché ai Comuni ed alle Città metropolitane) anche a livello costituzionale (art. 119, comma 6, Cost.).





La L. 56/2014 riordina il sistema delle autonomie locali partendo proprio dalle Città metropolitane, alle quali vengono espressamente estese, per quanto compatibili, le disposizioni in materia di Comuni di cui al TUEL, nonché le norme di cui all'art. 4 della L. 131/2003 relativo alla potestà normativa degli enti locali (comma 50).

Esse vengono definite (comma 2) enti territoriali di vasta area chiamati a perseguire le seguenti finalità istituzionali:

- cura dello sviluppo strategico del territorio metropolitano;
- promozione e gestione integrata dei servizi, delle infrastrutture e delle reti di comunicazione di interesse della Città metropolitana;
- cura delle relazioni istituzionali afferenti al proprio livello, ivi comprese quelle con le Città e le Aree metropolitane europee.

In attesa della riforma costituzionale del Titolo V della Costituzione e delle relative norme di attuazione, la L. 56/2014 individua (comma 5) le seguenti Città metropolitane: Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Bari, Napoli e Reggio Calabria, il cui territorio coincide con quello della Provincia omonima.

12.2) Funzioni

La L. 56/2014 (comma 44) attribuisce alle Città metropolitane alcune funzioni fondamentali riferibili specificamente ad esse alle quali si aggiungono le medesime funzioni riconosciute alle Province, nonché le ulteriori funzioni che risultano di competenza delle Città metropolitane a seguito del processo di riordino delle funzioni provinciali da parte dello Stato e delle Regioni ai sensi dei commi 85-97.

Le funzioni fondamentali proprie delle Città metropolitane sono (comma 44):

- a) adozione e aggiornamento annuale di un piano strategico triennale del territorio metropolitano, che costituisce atto di indirizzo per l'ente e per l'esercizio delle funzioni dei Comuni e delle Unioni di Comuni compresi nel predetto territorio;
- b) pianificazione territoriale generale (ivi comprese le strutture di comunicazione, le reti di servizi e delle infrastrutture appartenenti alla competenza della comunità metropolitana) anche fissando vincoli e obiettivi all'attività e all'esercizio delle funzioni dei Comuni compresi nel territorio metropolitano;
- c) strutturazione di sistemi coordinati di gestione dei servizi pubblici, organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito metropolitano;
- d) mobilità e viabilità, anche assicurando la compatibilità e la coerenza della pianificazione urbanistica comunale nell'ambito metropolitano;
- e) promozione e coordinamento dello sviluppo economico e sociale;
- f) promozione e coordinamento dei sistemi di informazione e di digitalizzazione in ambito metropolitano.

A tutte le suddette funzioni possono affiancarsi ancora altre funzioni che possono essere attribuite ad esse dallo Stato o dalle Regioni (ciascuno per le proprie competenze) in attuazione dei principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione di cui all'art. 118 Cost. (comma 46).

12.3) ORGANI

La L. 56/2014, al comma 7 dell'art. 1, prevede quali organi della Città metropolitana: il Sindaco metropolitano, il Consiglio metropolitano e la Conferenza metropolitana.

Tutti gli incarichi ricoperti presso la Città metropolitana sono svolti a titolo gratuito (comma 24).

Il Sindaco metropolitano è di diritto il Sindaco del Comune capoluogo (comma 19). Esso svolge le seguenti funzioni (comma 8):

- rappresenta l'ente;
- convoca e presiede il Consiglio e la Conferenza;
- sovrintende al funzionamento dei servizi e degli uffici;
- sovrintende all'esecuzione degli atti;
- esercita tutte le altre funzioni ad esso attribuite dallo Statuto.





Il Consiglio metropolitano, organo di indirizzo e controllo, è competente per (art. 1, comma 8):

- proporre alla Conferenza lo Statuto e le sue modifiche;
- l'approvazione di regolamenti, piani e programmi;
- l'approvazione e l'adozione di ogni altro atto ad esso sottoposto dal Sindaco metropolitano;
- l'esercizio di altre funzioni previste dallo Statuto;
- l'adozione, su proposta del Sindaco metropolitano, di schemi di bilancio da sottoporre al parere della Conferenza metropolitana;
- l'approvazione in via definitiva dei bilanci dell'ente a seguito del parere espresso dalla Conferenza (con i voti che rappresentino almeno 1/3 dei Comuni compresi nella Città metropolitana e la maggioranza della popolazione complessivamente residente).

Il Consiglio metropolitano è composto dal Sindaco metropolitano e da un numero di consiglieri che varia in rapporto al numero di abitanti (comma 20).

Il Consiglio metropolitano dura in carica 5 anni.

I suoi membri sono eletti dai Sindaci e dai consiglieri comunali dei Comuni della Città metropolitana. Sono eleggibili a consigliere metropolitano i Sindaci e i consiglieri comunali in carica. La cessazione dalla carica comunale comporta la decadenza da consigliere metropolitano (comma 25).

Il legislatore offre all'ente la possibilità che lo Statuto preveda l'elezione diretta del Sindaco e del Consiglio metropolitano utilizzando un sistema elettorale determinato dalla legge statale (comma 22).

La Conferenza metropolitana ha poteri propositivi e consultivi, secondo quanto disposto dallo Statuto.

Essa, inoltre, adotta o respinge lo Statuto e le sue modifiche proposti dal Consiglio metropolitano con i voti che rappresentino almeno 1/3 dei Comuni compresi nella Città metropolitana e la maggioranza della popolazione complessivamente residente (art. 1, comma 9).

La Conferenza metropolitana è composta dal Sindaco metropolitano, che la presiede, e dai Sindaci dei Comuni appartenenti alla Città metropolitana (comma 42).

13) LO STATUS DI «ROMA CAPITALE»

L'art. 114 Cost., come riformulato a seguito della L. cost. 3/2001, sancisce il cd. status di «Roma capitale», infatti afferma che Roma è la capitale della Repubblica e che la legge dello Stato disciplina il suo ordinamento.

In riferimento a tale ordinamento la L. 42/2009 (cd. federalismo fiscale), all'art. 24, detta delle norme transitorie laddove definisce Roma Capitale come ente territoriale, i cui confini sono attualmente quelli del Comune di Roma, dotato di una speciale autonomia statutaria, amministrativa e finanziaria, nei limiti stabiliti dalla Costituzione.

Ricordiamo, poi, che la L. 56/2014 estende alla Città metropolitana di Roma capitale le norme relative alle Città metropolitane (art. 1, comma 101).

Con il D.Lgs. 17-9-2010, n. 156, recante Disposizioni fondamentali sull'ordinamento di Roma capitale, sono stati disciplinati gli organi di governo di Roma capitale, essi sono individuati nell'Assemblea capitolina, nella Giunta capitolina e nel Sindaco (art. 2).

L'Assemblea capitolina è l'organo di indirizzo e di controllo politico-amministrativo.

Il Sindaco è il responsabile dell'amministrazione di Roma capitale.

La Giunta capitolina collabora con il Sindaco nel governo di Roma capitale e compie tutti gli atti rientranti nelle funzioni degli organi di governo che non siano di competenza dell'Assemblea o del Sindaco.





14) LE UNIONI DI COMUNI

L'art. 32 del D.Lgs. 267/2000, interamente sostituito ad opera del D.L. 95/2012 (cd. spending review), conv. con modif. in L. 135/2012, ed ora in parte modificato dalla L. 56/2014, definisce l'Unione di Comuni un ente locale costituito da due o più Comuni, di norma contermini, finalizzato all'esercizio associato di funzioni e servizi (comma 1).

Ogni Comune può far parte di una sola Unione di Comuni.

In base a quanto dispone l'art. 32 citato al comma 4, integralmente sostituito dalla L. 56/2014, l'Unione ha potestà statutaria e regolamentare e ad essa si applicano, in quanto compatibili e non derogati, i principi previsti per l'ordinamento dei Comuni.

In particolare, la stessa L. 56/2014 estende alle Unioni composte da Comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti le disposizioni normative previste per i piccoli Comuni (art. 1, comma 115).

