

Le nozioni essenziali

Collane Timone

Elementi di Diritto Amministrativo

XI edizione (Aggiornata alle L. 27 dicembre 2006
n. 296, finanziaria per il 2007)

SIMONE, 2007

CAPITOLO TERZO

GLI ENTI TERRITORIALI

Sommario: 1. Gli enti territoriali. - 2. Le Regioni: concetto e natura giuridica. - 3. Gli Statuti delle Regioni ordinarie e speciali. - 4. La potestà legislativa delle Regioni. - 5. La potestà regolamentare regionale. - 6. L'autonomia amministrativa delle Regioni. - 7. L'autonomia finanziaria delle Regioni. - 8. L'organizzazione regionale. - 9. Le autonomie locali. - 10. La Provincia. - 11. Il Comune. - 12. Modificazioni territoriali, fusione e istituzioni di nuovi Comuni. - 13. I Municipi. - 14. Circoscrizioni comunali. - 15. Circondari e circoscrizioni provinciali. - 16. Le Comunità montane e isolane. - 17. Le Unioni di Comuni. - 18. Le Città metropolitane. - 19. I controlli sugli enti territoriali: in particolare il controllo sulle leggi e sugli atti amministrativi regionali. - 20. Il controllo sugli organi regionali. - 21. Il controllo sugli organi degli enti locali.

1. GLI ENTI TERRITORIALI

Gli *enti pubblici territoriali* sono *enti autonomi*, nei quali il territorio costituisce non soltanto l'elemento delimitativo della sfera di competenza e di efficacia dei relativi poteri, ma è *elemento costitutivo*, nel senso che l'ente non potrebbe esistere senza di esso. Enti territoriali nell'ordinamento italiano sono le **Regioni**, le **Province**, i **Comuni**, le **Unioni di Comuni**, le **Comunità montane e isolane** e le **Città metropolitane**.

Essi sono espressione di quelle «*autonomie locali*», che, a norma dell'art. 5 Cost., la Repubblica «*riconosce e promuove*».

2. LE REGIONI: CONCETTO E NATURA GIURIDICA

A) Generalità

Lo Stato italiano è articolato in 20 Regioni, di cui 5 ad *autonomia speciale* (o a *Statuto speciale*) e 15 ad *autonomia ordinaria* (o a *Statuto ordinario*).

Esso costituisce un esempio di Stato regionale, cioè di Stato in cui, accanto all'*ente pubblico sovrano «Stato»* dotato sia di personalità giuridica interna che internazionale, sono previ-

sti altri enti pubblici territoriali dotati di personalità giuridica *esclusivamente interna*, e di un certo grado di *autonomia politica, legislativa ed amministrativa*.

B) Natura e caratteri delle Regioni

Per la prevalente dottrina, le Regioni, sia ad autonomia ordinaria che speciale sono:

- **enti pubblici costituzionali** (SANDULLI, VIRGA): in quanto partecipano della funzione politica, sia pure a livello locale, e sono organi essenziali nella struttura costituzionale della Repubblica italiana;
- **a fini generali, cioè politici** (LAVAGNA);
- **territoriali**: il territorio non rappresenta soltanto l'ambito di efficacia dei loro poteri, ma è *elemento costitutivo* di essi: occorre infatti una legge costituzionale per modificare il numero delle Regioni.

Di che tipo di autonomia godono le Regioni?

Le Regioni sono dotate di:

- **autonomia statutaria**: tutte le Regioni, sia ordinarie che speciali, emanano i loro Statuti:
 - per le *Regioni ordinarie*, gli Statuti sono *leggi regionali* (art. 123 Cost. novellato dalla L. cost. 22 novembre 1999, n. 1);
 - per le *Regioni a Statuto speciale*, invece, gli Statuti sono «*adottati*» con legge costituzionale dello Stato;
- **autonomia di indirizzo politico**: tutte le Regioni posseggono, nei rispettivi ambiti loro consentiti dalla Costituzione, la potestà di dirigere la loro azione legislativa ed amministrativa secondo un indirizzo politico diverso dall'indirizzo politico statale espresso dal Parlamento;
- **autonomia legislativa**: a tutte le Regioni è riconosciuta la potestà di emanare leggi aventi valore di legge ordinaria in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato (nuovo art. 117 Cost.), fermo restando un gruppo di materie a competenza ripartita;
- **autonomia amministrativa**: le Regioni sono dotate di un proprio apparato amministrativo e agiscono a mezzo di atti amministrativi (cd. *autarchia*), emanati dai propri organi in attuazione delle proprie scelte politiche e legislative;
- **autonomia finanziaria**: per l'art. 119 novellato dalla L. cost. 3/2001, le Regioni hanno autonomia di entrata e di spesa. Esse, inoltre, stabiliscono ed applicano tributi ed entrate propri, in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario.

3. GLI STATUTI DELLE REGIONI ORDinarie E SPECIALI

L'*autonomia statutaria* delle Regioni è contemplata direttamente dalla Carta costituzionale al novellato art. 114, comma 2 laddove definisce le

Regioni quali *enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione*.

Diversa è la disciplina dettata dalla Costituzione per gli Statuti delle Regioni speciali rispetto a quella delle Regioni ordinarie.

Per le *prime*, l'art. 116 Cost. nella dizione novellata dalla L. cost. 3/2001 sancisce: «*Il Friuli Venezia Giulia, la Sardegna, la Sicilia, il Trentino - Adige/Südtirol e la Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste dispongono di forme e condizioni particolari di autonomia, secondo i rispettivi statuti speciali adottati con legge costituzionale*».

Per le *secondo*, la riforma federalista, ad eccezione della previsione all'ultimo comma del Consiglio delle autonomie locali, lascia impregiudicata la formulazione dell'art. 123, nella dizione novellata dalla L. cost. 1/1999.

Pertanto attualmente l'art. 123 Cost., commi 1-3, recita: «*Ciascuna Regione ha uno statuto che, in armonia con la Costituzione, ne determina la forma di governo e i principi fondamentali di organizzazione e funzionamento. Lo statuto regola l'esercizio del diritto d'iniziativa e del referendum su leggi e provvedimenti amministrativi della Regione e la pubblicazione delle leggi e dei regolamenti regionali. Lo statuto è approvato e modificato dal Consiglio regionale con legge approvata a maggioranza assoluta dei suoi componenti, con due deliberazioni successive adottate ad intervallo non minore di due mesi. Per tale legge non è richiesta l'apposizione del visto da parte del Commissario del Governo. Il Governo della Repubblica può promuovere la questione di legittimità costituzionale sugli statuti regionali dinanzi alla Corte costituzionale entro trenta giorni. Lo statuto è sottoposto a referendum popolare qualora entro tre mesi dalla sua pubblicazione ne faccia richiesta un cinquantesimo degli elettori della Regione o un quinto dei componenti il Consiglio regionale. Lo statuto sottoposto a referendum non è promulgato se non è approvato dalla maggioranza dei voti validi*».

Alla luce di quanto sinora esposto, non pare possano sorgere dubbi sul carattere formalmente e materialmente *costituzionale* degli Statuti speciali e sulla natura giuridica di *leggi regionali* degli Statuti ordinari.

4. LA POTESTÀ LEGISLATIVA DELLE REGIONI

A) Forme della potestà legislativa regionale

La potestà legislativa regionale si articola in:

- 1) **potestà legislativa residuale**. Prima dell'intervento riformatore della L. cost. 3/2001, tale potestà spettava esclusivamente alle Regioni a Statuto speciale e alle Province di Trento e di Bolzano nelle materie individuate dai rispettivi Statuti.

La **L. cost. 3/2001** ha conferito alle Regioni a Statuto ordinario competenza legislativa in un vasto ambito di materie, precisamente quelle non attribuite allo Stato dallo stesso art. 117, comma 2 e in quelle non rientranti nella legislazione concorrente ex art. 117, comma 3;

- 2) **potestà legislativa concorrente (o ripartita o complementare).** In virtù di essa la Regione legifera con leggi vincolate al rispetto delle disposizioni di principio dettate dallo Stato con le *cd. leggi cornice o leggi quadro*. In base all'art. 1, comma 3, **L. 131/2003**, le Regioni potranno desumere tali principi, in difetto di leggi cornice, dalle leggi statali vigenti. A tal proposito il Governo è delegato ad emanare testi unici ricognitivi dei principi fondamentali che si desumono dalle leggi vigenti, con l'eventuale indicazione di quelle disposizioni statali che, pur operando nelle materie di legislazione regionale concorrente, rientrano nella competenza esclusiva dello Stato, e testi unici delle disposizioni di dettaglio nelle materie di legislazione concorrente;
- 3) **potestà legislativa di attuazione (o integrativa).** Nel caso delle Regioni a Statuto speciale, la potestà legislativa di attuazione veniva identificata come una competenza *propria*, in quanto per legge era ad esse assegnata dagli Statuti speciali in determinate materie. Nel caso, invece, delle Regioni a Statuto ordinario, era richiesto che la competenza in parola venisse conferita da apposite leggi statali: ne discendeva che non si trattava di competenza propria, bensì *delegata* (MORTATI, PALADIN). Con la riforma federale, la potestà legislativa integrativa deve ragionevolmente ritenersi soppressa, dal momento che il nuovo testo costituzionale non prevede alcuna delega dello Stato alle Regioni se non in ambito regolamentare (art. 117).

B) Limiti generali alla legislazione regionale

In effetti, sia le Regioni a Statuto speciale che quelle a Statuto ordinario incontrano comuni limiti nell'esercizio della loro autonomia legislativa.

Tutte le forme di legislazione, accanto ai limiti particolari per ciascuna di esse previsti, incontrano limiti generali che condizionano il loro esercizio.

Tali limiti comuni sono:

- il **limite per materia**;
- il **limite costituzionale**, dato dal complesso dei vincoli posti dalla Costituzione e dagli Statuti speciali;
- i **vincoli** derivanti dall'ordinamento comunitario;
- il **rispetto** degli obblighi *internazionali* assunti dallo Stato;
- il **limite territoriale**;
- il **limite della riserva di legge**.

5. LA POTESTÀ REGOLAMENTARE REGIONALE

Con la legge di riforma federale la previsione dell'art. 121, che definisce la **titolarità della potestà regolamentare**, si completa e si perfeziona nella lettura con il combinato disposto dell'art. 117, comma 6 che, invece, ne precisa la portata e l'ampiezza.

Quest'ultimo comma recita, infatti: *La potestà regolamentare spetta allo Stato nelle materie di legislazione esclusiva, salva delega alle Regioni. La potestà regolamentare spetta alle Regioni in ogni altra materia.*

Il tenore letterale è estremamente chiaro e da esso si evince schematicamente che le Regioni sono titolari di potestà regolamentare:

- nelle materie di legislazione concorrente ad esse riservate ex art. 117, comma 3;
- nelle materie residuali di legislazione esclusiva di cui all'art. 117, comma 4;
- nelle materie che l'art. 117, comma 2, definisce di legislazione esclusiva statale e per le quali lo Stato abbia delegato alle Regioni la normazione secondaria.

In conclusione, la riforma costituzionale affida alle Regioni la competenza generale in ambito regolamentare in analogia a quanto previsto per la potestà legislativa.

6. L'AUTONOMIA AMMINISTRATIVA DELLE REGIONI

A) Autonomia amministrativa e attribuzioni amministrative delegate

La nuova formulazione dell'art. 118, introdotta dalla **L. cost. 18-10-2001, n. 3**, conferisce ai Comuni, *in primis*, la titolarità generale delle funzioni amministrative e, solo in via subordinata quando lo impongono esigenze di unitarietà, le attribuisce a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato.

I principi ispiratori di tale articolo possono essere riassunti in:

- **sussidiarietà**, per la prima volta affermato nella **L. 59/1997** laddove si sostiene che i compiti di gestione amministrativa della cosa pubblica devono essere affidati alla struttura più vicina alla cittadinanza, lasciando alle strutture superiori quelle funzioni che, per loro natura, non possono essere svolte localmente;
- **adeguatezza**, principio di nuovo conio in base al quale l'amministrazione ricevente deve possedere una struttura organizzativa che risulti atta a garantire la buona riuscita dei compiti affidati;
- **differenziazione**, per cui l'allocazione delle funzioni deve essere effettuata tenendo conto delle diverse caratteristiche (associative, demografiche, territoriali e strutturali) degli enti riceventi.

Inoltre, le funzioni amministrative attribuite a Comuni, Province e Città metropolitane possono essere *proprie* o *conferite* (art. 118, comma 2): l'attribuzione avviene con legge statale o regionale a seconda della materia.

Per alcune materie, quali quelle dell'immigrazione, dell'ordine pubblico, della pubblica sicurezza e della tutela dei beni culturali, la differente collocazione territoriale delle problematiche ad esse afferenti richiede, ex art. 118, comma 3, un'opera sinergica che il legislatore definisce di coordinamento fra Stato e Regioni.

Tra l'altro la **L. 28-11-2005, n. 246** (*legge di semplificazione per il 2005*) ha ribadito che la ripartizione delle attribuzioni e competenze tra i diversi soggetti istituzionali deve sempre

conformarsi ai principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza, secondo i criteri dell'autonomia, della leale collaborazione, della responsabilità e della tutela dell'affidamento.

B) Il trasferimento delle funzioni amministrative. Il principio di sussidiarietà

Il trasferimento di funzioni amministrative dallo Stato alle Regioni è avvenuto in tre distinte fasi, ciascuna corrispondente ad una specifica epoca storica:

- 1) la *prima fase*, con i decreti delegati del 1972, comportò un primo trasferimento di funzioni amministrative dallo Stato alle Regioni. Le materie conferite furono raggruppate per ambiti di competenza dei singoli Ministeri. Questo primo trasferimento di funzioni si rivelò poco incisivo ed insufficiente rispetto alle aspettative delle Regioni;
- 2) la *seconda fase*, coincidente con la legge delega 382/1975 e con i successivi decreti legislativi 616, 617 e 618 del 1977, emanati in sua attuazione, comportò un più ampio trasferimento di compiti e funzioni alle Regioni. I decreti delegati dotarono le Regioni delle risorse e del personale necessari a rendere operativo l'esercizio delle funzioni loro conferite, contemporaneamente riducendo in proporzione i relativi organici statali;
- 3) la *terza fase* ha ribaltato il principio tradizionale del trasferimento di funzioni: con la legge delega 59/1997 (legge Bassanini) si è stabilito che la totalità delle funzioni amministrative, con l'eccezione di quelle espressamente riservate allo Stato e tassativamente elencate nella legge citata, siano conferite alle Regioni ed agli enti locali. Il nuovo modello di decentramento amministrativo è l'effetto del recepimento nel nostro ordinamento del cd. *principio di sussidiarietà*, introdotto dal Trattato sull'Unione Europea del 7 febbraio 1992 (Trattato di Maastricht).

Il Governo, in attuazione della legge delega 59/1997 (art. 4, comma 3), ha emanato il D.Lgs. 112/1998, individuando in maniera puntuale le funzioni e le materie trasferite alle Regioni e agli enti locali, nonché quelle residuali riservate allo Stato (difesa, ordine e sicurezza pubblica, giustizia, protezione civile, politica estera etc.).

Il D.Lgs. 112/1998 individua le materie, oggetto di trasferimento, non per competenza bensì per *settori omogenei*. Ciò in adempimento dei principi di *unicità e responsabilità dell'amministrazione* nonché di *omogeneità*.

Infine, l'art. 7 della L. 131/2003 ha stabilito che siano attribuite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, solo le funzioni di cui occorra assicurare l'unitarietà di esercizio, per motivi di buon andamento, efficienza dell'azione amministrativa o per motivi funzionali. Tutte le altre funzioni amministrative, non diversamente attribuite, spettano ai Comuni che la esercitano in forma singola o associata. L'individuazione dei beni e delle risorse avviene con la legge collegata alla finanziaria annuale o, in mancanza, con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri. Per le funzioni amministrative relative alle materie di competenza regionale, occorreranno una legge statale di trasferimento delle funzioni ancora nella titolarità dello stato e leggi regionali di attribuzione delle funzioni e delle risorse agli enti locali.

7. L'AUTONOMIA FINANZIARIA DELLE REGIONI

A) Autonomia finanziaria delle Regioni ordinarie

Con la legge costituzionale di modifica al Titolo V della Costituzione, assumono rango costituzionale i principi di autonomia finanziaria degli enti locali e delle Regioni, mediante il rafforzamento della potestà tributaria, in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica. In particolare, in merito all'autonomia finanziaria, si distinguono una *finanza ordinaria* e una *finanza straordinaria*.

Il sistema delle entrate regionali è stato ridisegnato dalla legge 13 maggio 1999, n. 133 cui ha dato attuazione il D.Lgs. 18 febbraio 2000, n. 56; tale ultimo provvedimento ha ampliato l'autonomia tributaria delle Regioni a Statuto ordinario, istituendo fra l'altro una compartecipazione regionale all'IVA. È stato infine rifondato con la **legge di riforma costituzionale 18-10-2001, n. 3**, che ha dato ancora maggior vigore alle innovazioni recate dal D.Lgs. 56/2000 contenente disposizioni in materia di cd. *federalismo fiscale*.

B) La finanza ordinaria

Dal nuovo testo dell'articolo 119, novellato dalla L. cost. 3/2001, in particolare se confrontato con la precedente versione, si possono ricavare i seguenti **concetti chiave**:

- *l'autonomia finanziaria è ora esplicitamente attribuita anche ai Comuni, alle Province e alle Città metropolitane, oltre che alle Regioni;*
- *l'autonomia finanziaria si concretizza in un'autonomia di entrata e di spesa;*
- *quest'ultima facoltà è ulteriormente sottolineata nel passaggio in cui si afferma che gli enti territoriali «stabiliscono e applicano tributi ed entrate propri». L'abbandono della precedente impostazione centralistica, con la quale si stabiliva che «alle Regioni sono attribuiti tributi propri», è evidente, così come è chiaro l'intento della legge di riforma di attribuire una reale autonomia alle Regioni nella fissazione dell'entità delle risorse finanziarie e nelle procedure applicative di riscossione;*
- *alle Regioni sono attribuite anche compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibili al loro territorio. In pratica viene esplicitamente affermato il principio della territorialità dell'imposta, in base al quale, almeno in parte, il gettito prelevato da un territorio dovrà rimanere nell'ambito della comunità che lo ha prodotto.*

C) Il fondo perequativo

Secondo quanto stabilito dal nuovo comma 3 dell'art. 119 Cost. «per i territori con minore capacità fiscale per abitante» con legge dello Stato si provvede ad istituire un fondo perequativo senza vincoli di destinazione: si tratta di uno strumento volto a garantire, attraverso una solidarietà nazionale, il raggiungimento di livelli adeguati di assistenza anche nelle Regioni economicamente più deboli.

D) La finanza straordinaria

Altro pilastro della finanza regionale è costituito dalla **risorse aggiuntive destinate dallo Stato**.

Rispetto alle altre forme di finanziamento delle Regioni i trasferimenti aggiuntivi presentano le seguenti caratteristiche (novellato comma 5, art. 119 Cost.):

- sono risorse che possono essere assegnate solo ad alcune Regioni (o anche Comuni, Province e Città metropolitane) e non a tutte;
- le aree verso cui sono indirizzate le risorse aggiuntive *non devono necessariamente essere localizzate nel Mezzogiorno o nelle isole*, ma possono essere individuate su tutto il territorio nazionale;
- le risorse assegnate *hanno un vincolo di destinazione*, in senso che devono essere erogate solo per il perseguimento delle finalità esplicitamente enunciate nell'articolo citato; questo elemento contribuisce a differenziarle da quelle derivanti dal fondo perequativo che non hanno vincolo di destinazione.

8. L'ORGANIZZAZIONE REGIONALE

Organi essenziali dell'organizzazione regionale sono:

- a) il **corpo elettorale regionale**. È costituito da tutti i cittadini italiani (maggiorenni e con godimento dei diritti politici), che abbiano la residenza nella *Regione*, e siano iscritti nelle liste elettorali dei Comuni della Regione (VIRGA);
- b) il **Consiglio regionale**. È l'organo regionale corrispondente, per funzioni, al *Parlamento dello Stato*. Esso dura in carica 5 anni sia nelle Regioni ordinarie che nelle Regioni ad autonomia speciale. Per l'art. 121 Cost., come novellato dalla L. cost. 1/1999, il *Consiglio regionale esercita le potestà legislative attribuite alle Regioni e le altre funzioni conferitegli dalla Costituzione e dalle leggi*.

I Consigli regionali svolgono le seguenti funzioni:

- funzioni *legislative*, nei limiti delle loro attribuzioni;
 - funzioni *amministrative*, nei casi previsti dallo Statuto e nel rispetto delle leggi e regolamenti regionali;
 - funzioni di *controllo politico*, sull'operato della Giunta e del Presidente;
 - funzioni di *indirizzo politico*, spettante alla Regione;
- c) la **Giunta regionale**, l'*organo esecutivo* della Regione.
La nuova formulazione dell'art. 122 Cost. prevede che essa sia nominata dal Presidente, qualora quest'ultimo venga eletto direttamente dal popolo.
Ha una *competenza amministrativa generale*: in particolare essa provvede alla predisposizione e presentazione del bilancio e del conto consuntivo regionale; all'allestimento dei piani e dei programmi economici e di gestione del territorio regionale, nonché all'esecuzione delle deliberazioni del Consiglio regionale.
Ha *potere di iniziativa legislativa regionale* ed esercita alla luce della L. cost. 1/1999 potestà regolamentare;

- d) il **Presidente della Regione**. Le cariche di *Presidente della Giunta regionale* e di *Presidente della Regione* si cumulano in una sola persona: ciò appunto distingue il Presidente della Regione dalla figura del Presidente della Repubblica.

La riforma costituzionale del 1999 prevede che qualora lo Statuto non disponga diversamente, il Presidente venga eletto a suffragio universale e diretto.

Egli cumula in sé i poteri di *rappresentanza* della Regione, e di *esecuzione* delle direttive e deliberazioni della Giunta e del Consiglio regionale. Inoltre fa da tramite tra gli organi di governo della Regione e gli organi dell'amministrazione statale.

Egli promulga le leggi ed emana i regolamenti regionali; dirige le funzioni amministrative delegate dallo Stato alle Regioni, conformandosi alle istruzioni del Governo centrale (art. 121 Cost. novellato).

Anche per le Regioni a Statuto speciale con **legge costituzionale n. 2 del 31 gennaio 2001** è stata disposta l'elezione diretta del Presidente della Regione, tranne che per il Trentino-Alto Adige e la Valle d'Aosta. In particolare, per il Trentino è prevista l'elezione diretta con il doppio turno a Trento, mentre a Bolzano resta il sistema proporzionale. In Valle d'Aosta, invece è previsto il sistema senza elezione diretta né premio di maggioranza, salvo diversa decisione della Regione.

9. LE AUTONOMIE LOCALI

La Costituzione pone le autonomie locali alla base del sistema statale, riconoscendo in esse le «cellule fondamentali» dell'intero apparato amministrativo ed organizzativo della *res publica*. L'art. 5 Cost., infatti, non a caso include il riconoscimento e la tutela delle autonomie locali fra i principi fondamentali della Repubblica.

Gli enti locali, nel nostro ordinamento, sono i seguenti (art. 2, D.Lgs. 267/2000):

- a) i **Comuni**, che sono «enti originari» e coincidono di solito con un centro urbano storicamente identificato come tale;
- b) le **Province**, che sono «enti intermedi» fra i Comuni e le Regioni;
- c) le **Comunità montane**, che sono enti locali costituiti fra Comuni montani e parzialmente montani, anche appartenenti a Province diverse, associati dalle caratteristiche montane del loro territorio e, pertanto, dalla necessità di specifici interventi finalizzati a sopperire alle difficoltà economiche e dei collegamenti;
- d) le **Comunità isolane e d'arcipelago**, alle quali si estendono le norme sulle Comunità montane e che possono essere istituite in ciascuna isola o arcipelago di isole, ad eccezione della Sicilia e della Sardegna;
- e) le **Unioni di Comuni**, enti locali costituiti da due o più Comuni di norma contermini allo scopo di esercitare congiuntamente una pluralità di funzioni di loro competenza. Ad esse si applicano i principi previsti per l'ordinamento comunale, in quanto compatibili;
- f) le **Città metropolitane**, che sono speciali tipi di Province istituibili all'interno delle *Aree metropolitane* dal Comune capoluogo e dagli altri Comuni ad esso uniti da contiguità territoriale e da rapporti di stretta integrazione in ordine all'attività economica, ai servizi essenziali, ai caratteri ambientali e alle relazioni sociali e culturali. I Comuni che ne fanno

parte costituiscono tutti insieme una grande conurbazione caratterizzata dalla continuità del tessuto urbano e dalla comunanza di interessi (si pensi all'*hinterland* di Milano o di Napoli).

Dei citati enti locali solo tre (Comune, Provincia, Città metropolitane) hanno dignità costituzionale (artt. 114 e ss., novellati dalla L. cost. 3/2001).

10. LA PROVINCIA

Ai sensi del novellato art. 114 Cost., le Province sono enti autonomi con propri Statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione.

La Provincia è un **ente locale intermedio** tra Comune e Regione (art. 3, comma 3 T.U.E.L.), che rappresenta la propria comunità, ne cura gli interessi, ne promuove e ne coordina lo sviluppo; essa gode di autonomia statutaria, normativa, organizzativa e amministrativa, nonché di autonomia impositiva e finanziaria nell'ambito dei propri Statuti e regolamenti e delle leggi di coordinamento della finanza pubblica.

La Provincia è titolare di funzioni proprie e di quelle ad essa conferite con legge statale e regionale, in ossequio al principio di sussidiarietà (art. 3, T.U. degli enti locali).

Sono organi della Provincia:

- a) il **Consiglio provinciale**, che ha funzioni di indirizzo e di controllo politico-amministrativo;
- b) la **Giunta provinciale** collabora con il Presidente della Provincia nel governo dell'ente e compie tutti gli atti rientranti nelle funzioni degli organi di governo, che non siano riservati dalla legge al Consiglio e che non sono attribuiti, in base a previsioni statutarie o legislative, al Presidente o agli organi di decentramento. La Giunta, inoltre, riferisce annualmente al Consiglio sulla propria attività (art. 48, T.U. degli enti locali);
- c) il **Presidente della Provincia** rappresenta l'ente, convoca e presiede la Giunta e sovrintende al funzionamento dei servizi e degli uffici e all'esecuzione degli atti. Salvo le funzioni dirigenziali fissate dall'art. 107 del T.U. degli enti locali, egli esercita le funzioni attribuitegli dalle leggi, dallo Statuto e dai regolamenti e sovrintende all'espletamento delle funzioni statali e regionali attribuite o delegate alla Provincia;
- d) il **Segretario provinciale**. Si rinvia a quanto verrà detto sul Segretario comunale nel prossimo paragrafo;
- e) i **Dirigenti provinciali**. Si rinvia a quanto verrà detto in merito ai dirigenti comunali nel prossimo paragrafo;
- f) il **Direttore generale**. Il Presidente della Provincia può nominare un *Direttore generale*, con funzioni di direzione e coordinamento dei dirigenti. In alternativa, può decidere di non nominare nessun Direttore generale oppure di attribuire questa qualifica al *Segretario provinciale*, il quale, comunque, mantiene le attribuzioni che gli sono proprie. Il Direttore generale è nominato con atto discrezionale ed è legato all'ente da contratto a tempo determinato (in ogni caso non superiore alla durata in carica del Presidente). L'incarico, dunque, ha *carattere fiduciario*.

11. IL COMUNE

A) Definizione

Secondo la nuova formulazione dell'art. 114 Cost. i Comuni sono enti autonomi, con propri Statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione.

Il Comune è l'**ente locale** che rappresenta la propria comunità, ne cura gli interessi e ne promuove lo sviluppo; analogamente alla Provincia, gode di autonomia statutaria, normativa, organizzativa e amministrativa, nonché di autonomia impositiva e finanziaria nell'ambito dei propri Statuti e regolamenti e delle leggi di coordinamento della finanza pubblica (art. 3, T.U. degli enti locali).

Inoltre, a seguito della nuova elencazione di cui al citato art. 114 Cost. che stabilisce *«La Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato»*, viene evidenziato il nuovo ruolo del Comune come cellula autonoma e primaria per ogni determinazione amministrativa relativa alla gestione dei servizi e del governo della collettività locale.

B) Organi del Comune

Sono:

- a) il **Consiglio comunale** che è l'organo di indirizzo e di controllo politico-amministrativo (art. 42, T.U. degli enti locali);
- b) la **Giunta comunale** compie tutti gli atti rientranti nelle funzioni degli organi di governo, che non siano riservati dalla legge al Consiglio e che non ricadano nelle competenze, previste dalle leggi o dallo Statuto, del Sindaco o degli organi di decentramento; collabora con il Sindaco nell'attuazione degli indirizzi generali del Consiglio, riferisce annualmente a quest'ultimo sulla propria attività e svolge attività propositive e di impulso nei confronti dello stesso (art. 48, T.U. degli enti locali);
- c) il **Sindaco** è eletto a suffragio universale e diretto, rappresenta il Comune, convoca e presiede la Giunta, nonché il Consiglio quando non è previsto il Presidente del Consiglio, e sovrintende al funzionamento dei servizi e degli uffici e all'*esecuzione degli atti*. L'elezione di tale organo avviene con sistema maggioritario nei Comuni con popolazione fino a 15mila abitanti, proporzionale con premio di maggioranza negli altri. Il Sindaco ha la piena responsabilità dell'amministrazione del Comune, ma svolge anche funzioni di ufficiale di Governo;
- d) il **Segretario comunale** è un funzionario pubblico, dipendente dall'Agenzia autonoma per la gestione dell'albo dei Segretari comunali ed iscritto all'Albo nazionale (gestito da detta Agenzia, la composizione del cui Consiglio di Amministrazione è oggi prevista dall'art. 5, L. 3/2003). Egli svolge compiti di collaborazione e funzioni di assistenza giuridico-amministrativa nei confronti degli organi dell'ente in ordine alla conformità dell'azione amministrativa alle leggi, allo Statuto ed ai regolamenti; assiste e cura la verbalizzazione delle sedute di Giunte e Consigli, roga i contratti dell'amministrazione ed esercita le altre funzioni attribuitegli dallo Statuto dell'ente. Nel caso in cui il Comune abbia un Direttore generale, le funzioni di coordinamento dei dirigenti sono esercitate da quest'ultimo, restando al Segretario la sua specifica funzione di *garante della legalità e della correttezza amministrativa e di notaio dell'amministrazione*;

- e) il **Difensore civico**, organo facoltativo che può essere istituito allo scopo di tutelare i cittadini che vi si rivolgono per ottenere un intervento in occasione di rapporti con le autorità comunali. Il Difensore svolge compiti di controllo che in passato spettavano al CORECO (e che tale organo continua a svolgere nei Comuni in cui il Difensore non è istituito) (art. 11, T.U. degli enti locali);
- f) i **Dirigenti comunali**. Spetta ai Dirigenti la direzione degli uffici e dei servizi secondo i criteri e le norme dettati dagli Statuti e dai regolamenti, nonché tutti i compiti che impegnano l'amministrazione verso l'esterno non ricompresi tra le funzioni di indirizzo e controllo politico-amministrativo degli organi di governo dell'ente o non rientranti tra le funzioni del Segretario o del Direttore generale (art. 107, T.U. degli enti locali). Nei Comuni privi di personale di qualifica dirigenziale le funzioni dirigenziali possono essere attribuite, con provvedimento motivato del Sindaco, ai responsabili degli uffici e dei servizi, indipendentemente dalla loro qualifica funzionale (art. 109, T.U. degli enti locali);
- g) il **Direttore generale**. Vale quanto detto a proposito della Provincia. In più va aggiunto che i Comuni con meno di 15 mila abitanti possono convenzionarsi per assumere un unico Direttore generale, che provvederà alla gestione coordinata o unitaria dei servizi tra i Comuni (art. 108, T.U. degli enti locali).



Quali sono le attribuzioni del Comune?

Dalla lettura dell'art. 13 del T.U. degli enti locali si evince che spettano al Comune tutte le funzioni amministrative che riguardano la popolazione ed il territorio comunale, in particolare nei settori organici dei servizi alla persona e alla comunità, dell'assetto ed utilizzazione del territorio e dello sviluppo economico, salvo quanto non sia espressamente attribuito ad altri soggetti dalla legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze. Il Comune, per l'esercizio delle funzioni in ambiti territoriali adeguati, attua forme sia di decentramento sia di cooperazione con altri Comuni e con la Provincia.

L'art. 13 T.U. va opportunamente letto in combinato disposto col novellato art. 118 Cost. che radica la titolarità generale delle funzioni amministrative in capo ai Comuni, e, in via subordinata, qualora lo impongano esigenze di carattere unitario, ne prevede il conferimento a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza.

Il nuovo art. 117 Cost., al comma 6 ha, infine, riservato alla *potestà regolamentare* dei Comuni delle Province e delle Città metropolitane la disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite.

12. MODIFICAZIONI TERRITORIALI, FUSIONE E ISTITUZIONI DI NUOVI COMUNI

Secondo quanto disposto dall'art. 133, comma 2, Cost. l'istituzione di nuovi Comuni e la modificazione delle loro circoscrizioni e denominazioni sono riservate alla *legge regionale*, sentite le popolazioni interessate. Salvo i casi di fusione tra più Comuni, non possono essere

istituiti nuovi Comuni con popolazione inferiore a 10.000 abitanti o la cui costituzione comporti che altri Comuni scendano sotto tale limite. La legge regionale che istituisce nuovi Comuni, mediante fusione di due o più Comuni contigui, prevede che alle comunità di origine o ad alcune di esse siano assicurate adeguate forme di partecipazione e di decentramento dei servizi (art. 15, T.U. degli enti locali).

13. I MUNICIPI

Nei Comuni istituiti mediante fusione di due o più Comuni contigui lo Statuto comunale può prevedere l'istituzione di **Municipi** nei territori delle comunità di origine o di alcune di esse. Statuto e regolamento disciplinano l'organizzazione e le funzioni di tali organismi, potendo prevedere anche organi eletti a suffragio universale diretto (art. 16 TUEL).

14. CIRCOSCRIZIONI COMUNALI

L'art. 17 TUEL prevede l'*obbligo* da parte dei Comuni con popolazione superiore ai 100.000 abitanti o capoluogo di Provincia, e la *facoltà* per i Comuni con popolazione tra i 30.000 e i 100.000 abitanti, di articolare il territorio in **circoscrizioni*** di decentramento.

I **compiti** ad esse attribuiti sono quelli di: partecipazione, consultazione e gestione dei servizi di base; esercizio delle funzioni delegate loro dal Comune.

Tale attribuzioni sono disciplinate dallo Statuto comunale e da un apposito regolamento.

Gli organi della circoscrizione sono eletti nelle forme stabilite dallo Statuto e dal regolamento e rappresentano le esigenze della popolazione delle circoscrizioni nell'ambito dell'unità del Comune.

15. CIRCONDARI E CIRCOSCRIZIONI PROVINCIALI

I **circondari** sono delle suddivisioni, delle articolazioni della Provincia, in relazione al territorio, che la stessa Provincia può stabilire in base all'ampiezza e alle caratteristiche del territorio, alle esigenze della popolazione ed alla funzionalità dei servizi (art. 21 T.U.). Il citato art. 21, con l'abrogazione dell'art. 129 Cost. ad opera della legge di riforma 3/2001, non ha più referente costituzionale ma, secondo l'opinione di autorevole dottrina non può comunque ritenersi costituzionalmente illegittimo.

16. LE COMUNITÀ MONTANE E ISOLANE

Le **Comunità montane** sono unioni di Comuni, enti locali costituiti fra Comuni montani e parzialmente montani, anche appartenenti a Province diverse, per la valorizzazione delle

zone montane, per l'esercizio di funzioni proprie, di funzioni conferite e per l'esercizio associato delle funzioni comunali. La costituzione della Comunità montana avviene con provvedimento del Presidente della Giunta regionale; la Comunità ha un organo rappresentativo e un organo esecutivo composti da Sindaci, assessori o consiglieri dei Comuni partecipanti (art.27, T.U. degli enti locali).

Le norme sulle Comunità montane si estendono anche alla **Comunità isolana o d'arcipelago**, che può essere istituita dai Comuni interessati in ciascuna isola o arcipelago di isole, ad eccezione della Sicilia e della Sardegna, ove esistono più Comuni (art.29, T.U. degli enti locali).

17. LE UNIONI DI COMUNI

Le **Unioni di Comuni** sono enti locali, costituiti da due o più Comuni di norma contermini allo scopo di esercitare congiuntamente, ed evidentemente ad un livello sovracomunale, una pluralità di funzioni di loro competenza. L'atto costitutivo e lo statuto dell'Unione sono approvati dai Consigli dei Comuni partecipanti con le procedure e la maggioranza richieste per le modifiche statutarie. Nell'individuazione degli organi le disposizioni statutarie devono comunque prevedere il Presidente dell'Unione scelto tra i Sindaci dei Comuni interessati, mentre gli altri organi devono essere formati da membri delle Giunte e dei Consigli dei Comuni associati, garantendo la rappresentanza delle minoranze. Alle Unioni dei Comuni si applicano, in quanto compatibili, i principi previsti per l'ordinamento dei Comuni (art. 32, T.U. degli enti locali).

Infine, la **L. 131/2003**, all'art. 4 comma 5, ha sottolineato che le Unioni di Comuni, così come le Comunità montane ed isolane, esercitano un potere normativo.

18. LE CITTÀ METROPOLITANE

Sono considerate «*Aree metropolitane*» le zone comprendenti i Comuni di Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Roma, Bari, Napoli e gli altri Comuni i cui insediamenti abbiano con essi rapporti di stretta integrazione territoriale e in ordine alle attività economiche, ai servizi essenziali alla vita sociale, nonché alle relazioni culturali e alle caratteristiche territoriali. La concreta delimitazione delle Aree spetta tuttavia alla Regione, su conforme proposta degli enti territoriali interessati, con eventuale attivazione del potere sostitutivo del Governo che, qualora la Regione non provveda nel termine di 180 giorni, la invita, sentita la Conferenza unificata, a provvedere entro un ulteriore termine, scaduto il quale procede alla delimitazione dell'Area (art. 22, T.U. degli enti locali). A questo punto il Comune capoluogo e gli altri Comuni ad esso uniti da contiguità territoriale e da rapporti di stretta integrazione in ordine all'attività economica, ai servizi essenziali, ai caratteri ambientali, alle relazioni sociali e culturali possono decidere di costituirsi in **Città metropolitane** ad ordinamento differenziato.

La Città metropolitana acquisisce le funzioni della Provincia e, se il suo territorio non coincide con quello di una Provincia, si procede ad una nuova delimitazione delle circoscrizioni provinciali o all'istituzione di nuove Province in modo tale che l'area della Città corrispon-

da al territorio di una nuova Provincia. La L. cost. 3/2001 ha sancito il riconoscimento costituzionale delle Città metropolitane, così conferendo loro la medesima dignità e le medesime autonomie concesse a Comuni e Province.



È possibile ricorrere a forme di associazione tra enti locali?

Le forme associative tra enti locali sono:

- a) **le convenzioni**, (art. 30, T.U. degli enti locali), che possono essere *facoltative* od *obbligatorie*. Tali convenzioni possono anche costituire uffici comuni, che operano con personale distaccato degli enti partecipanti, per l'esercizio delle funzioni pubbliche; oppure delegare le funzioni ad uno solo degli enti stipulanti, che agirà in luogo e per conto degli enti deleganti;
- b) **i consorzi**: per la gestione associata di uno o più servizi e l'esercizio associato di funzioni gli enti locali possono costituire un consorzio, secondo le norme previste per le aziende speciali in quanto compatibili. Al consorzio possono partecipare altri enti pubblici quando siano a ciò autorizzati, secondo le leggi alle quali sono soggetti. Il legislatore riconosce dunque agli enti locali ampio margine di valutazione circa l'opportunità di riunirsi in consorzio (*consorzio facoltativo*) provvedendo, preliminarmente, alla stipula di una convenzione; vi sono tuttavia dei casi del tutto eccezionali nei quali — in presenza di un *rilevante interesse pubblico* — lo Stato può disporre con legge la costituzione di *consorzi obbligatori* per l'esercizio di determinate funzioni e servizi (art. 31, T.U. degli enti locali). Va evidenziato inoltre che a norma dell'art. 35, L. 448/2001 gli enti locali sono tenuti a trasformare i consorzi e le aziende speciali che gestiscono servizi pubblici locali di rilevanza industriale in società di capitali;
- c) **le Unioni di Comuni**, di cui si è parlato al §17;
- d) **gli accordi di programma**, tesi ad eliminare i «tempi morti» che caratterizzano gli interventi di opere o di programmi coinvolgenti più livelli di governo.

19. I CONTROLLI SUGLI ENTI TERRITORIALI: IN PARTICOLARE IL CONTROLLO SULLE LEGGI E SUGLI ATTI AMMINISTRATIVI REGIONALI

Il vecchio art. 127 istituiva e disciplinava il procedimento di controllo sulle leggi regionali e attribuiva la veste di organo controllore al Governo.

La legge costituzionale 3/2001, in piena sintonia con la volontà di attribuire maggiore autonomia in tutti gli ambiti di operatività ai poteri locali, elimina del tutto le forme di controllo dello Stato nei confronti degli atti legislativi regionali.

L'art. 125, comma 1, Cost. nella sua originaria formulazione prevedeva che nelle Regioni a Statuto ordinario il controllo sugli atti amministrativi fosse affidato ad un'apposita **Commissione statale di controllo**.

L'abolizione di ogni forma di controllo tanto sulle leggi regionali (secondo il combinato disposto degli articoli 124 e 127 Cost.) quanto sugli atti amministrativi (*ex art. 125*) non deve

far ritenere, tuttavia, che l'operato delle Regioni sia totalmente sganciato da qualsiasi vincolo, ovvero, per contro, da qualsiasi garanzia posta a presidio dell'unità della Repubblica.

Oltre ai limiti che, infatti, sono insiti nello stesso riconoscimento dell'autonomia legislativa ed amministrativa, va considerato che la nuova formulazione dell'art. 120, comma 2, Cost. prevede il meccanismo del potere sostitutivo dello Stato nei confronti dell'operato regionale.

La legge 131/2003 ha, poi, disciplinato la procedura di tale intervento sostitutivo: il Presidente del Consiglio dei Ministri assegna all'ente interessato un congruo termine per provvedere, scaduto il quale, il Consiglio dei Ministri o un apposito commissario nominato *ad acta* adotta i provvedimenti necessari anche normativi (non però legislativi).

20. IL CONTROLLO SUGLI ORGANI REGIONALI

A) Il controllo sugli organi delle Regioni a Statuto ordinario

La L. cost. 1/1999 ha interamente riscritto l'art. 126 Cost., distinguendo cause di scioglimento che implicano un controllo statale e cause di scioglimento per così dire «interne», cioè relative al funzionamento e alle attività degli organi politici regionali. Le prime possono essere ricondotte a due ipotesi:

- il compimento di atti contrari alla Costituzione o di gravi violazioni di legge;
- la presenza di ragioni di sicurezza nazionale.

Lo scioglimento e la rimozione sono disposte con *decreto motivato del Capo dello Stato*, previa *deliberazione del Consiglio dei Ministri* (si tratta, pertanto, di un *atto governativo* e non di un *atto presidenziale*), sentito il *parere obbligatorio della Commissione parlamentare per le questioni regionali*, attualmente formata da 20 deputati e 20 senatori.

Sono invece cause di scioglimento e di rimozione «interne», le quali, cioè non configurano forme di controllo statale sugli organi delle Regioni:

- approvazione di una mozione di sfiducia da parte del Consiglio regionale nei confronti del Presidente della Giunta che sia stato eletto a suffragio universale e diretto;
- rimozione, impedimento permanente, morte o dimissioni volontarie del Presidente della Giunta che sia stato eletto a suffragio universale e diretto;
- dimissioni contestuali della maggioranza dei componenti del Consiglio regionale.

B) Il controllo sugli organi delle Regioni a Statuto speciale

Per la Regione Sicilia la proposta al Governo viene fatta dal Commissario dello Stato presso la Regione Sicilia, previa deliberazione delle due Camere, e solo per persistente violazione dello Statuto.

Per la Sardegna, la Val d'Aosta, il Trentino-Alto Adige e il Friuli-Venezia Giulia è previsto un sistema di controllo sugli organi regionali (e cioè lo scioglimento dei Consigli regionali) pressoché identico a quello che era originariamente previsto per le Regioni ordinarie, salvo differenze marginali.

21. IL CONTROLLO SUGLI ORGANI DEGLI ENTI LOCALI

A) Scioglimento del Consiglio comunale e provinciale

L'art. 141 del T.U. prevede lo scioglimento del Consiglio comunale e provinciale a seguito di un decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro dell'Interno:

- a) quando il Consiglio compia atti contrari alla Costituzione;
- b) quando il Consiglio compia gravi e persistenti violazioni di legge;
- c) per gravi motivi di ordine pubblico;
- d) quando non possa essere assicurato il normale funzionamento degli organi e dei servizi nei casi di:
 - dimissioni, impedimento permanente, rimozione, decadenza, decesso del Sindaco o del Presidente della Provincia;
 - cessazione dalla carica, per dimissioni contestuali, ovvero rese anche con atti separati purché contemporaneamente presentati al protocollo dell'ente, della metà più uno dei membri assegnati, non computando a tal fine il Sindaco o il Presidente della Provincia;
 - riduzione dell'organo assembleare per impossibilità di surroga alla metà dei componenti il Consiglio;
- e) mancata approvazione del bilancio nei termini di legge;
- f) accertata infiltrazione e condizionamento di tipo mafioso;
- g) omissione della deliberazione di dissesto finanziario;
- h) inosservanza del termine per la formulazione del bilancio riequilibrativo;
- i) mozione di sfiducia nei confronti del Sindaco e del Presidente della Provincia.

Il D.L. 30-9-2003, n. 269, convertito con L. 24-11-2003, n. 326, ha, inoltre, introdotto un'altra ipotesi di scioglimento dei consigli comunali e provinciali, aggiungendo all'art. 141 del D.Lgs. 267/2000, la lettera *c-bis*: la disposizione prevede lo scioglimento nei casi in cui gli enti territoriali al di sopra dei mille abitanti siano sprovvisti dei relativi strumenti urbanistici generali e non adottino tali strumenti entro diciotto mesi dalla data di elezione degli organi. Trascorso infruttuosamente tale termine, la Regione assegna agli enti che non vi abbiano provveduto un ulteriore termine di tre mesi, alla scadenza del quale, con lettera notificata al Sindaco, diffida il consiglio di adempiere nei successivi tre giorni, decorsi i quali viene data comunicazione al Prefetto.

B) Sospensione del Consiglio comunale e provinciale

Iniziata la procedura di scioglimento del Consiglio ed in attesa del relativo decreto il Prefetto, per motivi di grave ed urgente necessità, può sospendere per un periodo non superiore a novanta giorni l'organo consiliare e nominare un commissario per la provvisoria amministrazione dell'ente (art. 141, comma 7, T.U. degli enti locali). Analoga procedura di sospensione può essere attivata dal Prefetto anche nelle ipotesi di scioglimento dei Consigli conseguente a fenomeni di infiltrazioni mafiose, la cui durata tuttavia non può essere superiore a sessanta giorni (art. 143, comma 5, T.U. degli enti locali).

C) Rimozione e sospensione di amministratori locali

Il Sindaco, il Presidente della Provincia, i Presidenti dei consorzi e delle Comunità montane, i componenti dei Consigli e delle Giunte e i Presidenti dei Consigli circoscrizionali possono essere rimossi con decreto del Ministro dell'interno:

- quando compiano atti contrari alla Costituzione;
- per gravi e persistenti violazioni di legge;
- per gravi motivi di ordine pubblico.

In attesa del decreto di rimozione il Prefetto può sospendere i menzionati amministratori qualora sussistano motivi di grave e urgente necessità. L'art. 142 del T.U. degli enti locali in esame fa salve le ipotesi di sospensione di diritto previste dagli artt. 58 e 59 del medesimo Testo Unico.

D) Il potere di annullamento governativo degli atti degli enti locali

L'art. 138 T.U. degli enti locali prevede il potere governativo di procedere all'annullamento straordinario degli atti degli enti locali viziati, da illegittimità, per motivi eccezionali volti a salvaguardare l'unità dell'ordinamento. Tale disposizione è prevista in applicazione dell'articolo 2, comma 3, lett. p) della L. 400/1988, che prevede la sottoposizione ad apposita delibera del Consiglio dei ministri delle determinazioni concernenti l'annullamento straordinario degli atti amministrativi illegittimi già sottoposti al parere del Consiglio di Stato.

E) L'Unità per il monitoraggio

Al fine di assicurare un controllo indipendente e continuativo della qualità dell'Azione di governo degli enti locali la **L. 296/2006** (legge finanziaria per il 2007) ha previsto al comma 724 l'istituzione dell'Unità per il monitoraggio che ha il compito di verificare le dimensioni organizzative ottimali degli enti locali attraverso la valutazione delle loro attività, la misurazione dei livelli delle prestazioni e servizi resi ai cittadini e l'apprezzamento dei risultati ottenuti.

CAPITOLO QUARTO

GLI ENTI PUBBLICI AUTARCHICI

Sommario: 1. Gli enti pubblici autarchici (cd. parastato). - 2. Gli enti pubblici economici (E.P.E.). - 3. Il riordino e la riduzione degli enti pubblici.

1. GLI ENTI PUBBLICI AUTARCHICI (CD. PARASTATO)

A) Nozione e definizioni

Accanto agli enti autarchici *territoriali*, esistono numerosi **altri enti pubblici**, dotati anch'essi di *pubblici poteri*, che perseguono *predeterminati e specifici fini pubblici*: i **cd. enti autarchici istituzionali**.

Il complesso di questi *enti pubblici autarchici non territoriali* venne definito, sin da subito, «*parastato*» o anche «*amministrazione parallela*».

A differenza degli enti locali territoriali e delle amministrazioni indipendenti, gli enti in questione, pur se dotati di autarchia e di varie forme di autonomia, non godono di indipendenza né dell'autogoverno tipico degli enti locali. Ogni ente pubblico «parastatale» è controllato da un Ministero competente o dal Governo, che ne nomina, direttamente o indirettamente, i vertici. Dell'operato degli enti parastatali, ed anche degli enti pubblici economici, rispondono i Ministri davanti al Parlamento, poiché si tratta pur sempre di *enti strumentali* ai quali compete la cura di interessi comunque riconducibili alla cura dello Stato.

B) Gli enti strumentali

Si tratta di enti che soddisfano interessi propri dello Stato o delle Regioni, curano attività di pertinenza dello Stato e sono assai vicini agli organi statali (SANDULLI).

Fra essi possono qui ricordarsi:

- l'*Istituto Centrale di Statistica (ISTAT)*;
- la *Banca d'Italia*;
- l'*ICE (Istituto per il commercio estero)*;
- il *SACE (Istituto per i servizi assicurativi del commercio estero)*;
- l'*INPS (Istituto nazionale della previdenza sociale)* e l'*INPDAP (Istituto nazionale della previdenza per i dipendenti delle amministrazioni pubbliche)*;
- l'*INAIL (Istituto nazionale dell'assistenza per gli infortuni sul lavoro)*;

- gli istituti statali di istruzione e di ricerca con personalità giuridica (scuole, accademie, istituti di ricerca ed altri istituti) e le università statali;
- il Consiglio Nazionale delle Ricerche (CNR);
- l'ENEA (Ente nazionale per le nuove tecnologie, l'energia e l'ambiente);
- l'INAF (Istituto nazionale di astrofisica);
- la CRI (Croce rossa italiana);
- la Commissione di vigilanza sui fondi pensione.

C) Gli enti ausiliari

Gli enti ausiliari perseguono, invece, interessi propri che non sono direttamente statali, anche se riguardano in certo qual modo lo Stato-comunità. Fra gli enti ausiliari assumono particolare rilievo:

- le Università Libere di diritto pubblico;
- l'Accademia dei Lincei;
- il CONI e gli altri enti sportivi e ricreativi (come il *Club alpino italiano*).

D) Gli enti autarchici di ambito locale

Gli enti autarchici locali — cioè quelli caratterizzati dall'esercizio di funzioni relative ad ambiti territorialmente delimitati e dal perseguimento di fini istituzionali di interesse locale — possono essere distinti, a loro volta, in *enti di ambito locale* ed *enti paralocali* (*pararegionali, paraprovinciali, paracomunali*) (VIRGA).

Fra gli enti di ambito locale meritano una menzione i seguenti:

1. le Camere di commercio, industria, artigianato ed agricoltura;
2. gli ordini e collegi professionali;
3. gli enti-parco;
4. gli enti o autorità portuali.

Fra gli enti strumentali delle Regioni e degli enti locali territoriali meritano una menzione i seguenti:

1. gli enti di sviluppo industriale;
2. gli enti di sviluppo agricolo;
3. gli enti minerari;
4. gli enti dei trasporti;
5. gli enti provinciali per il turismo;
6. gli enti culturali;
7. gli enti ambientali.

2. GLI ENTI PUBBLICI ECONOMICI (E.P.E.)

Gli E.P.E. sono enti autarchici caratterizzati da scopi e strumenti peculiari rispetto a quelli tipici degli altri enti pubblici.

Essi infatti:

- perseguono scopi di realizzazione del pubblico interesse nell'economia di mercato;
- lo fanno attraverso strumenti privatistici, poiché intervengono direttamente nel libero mercato ed operano *iure privatorum**, producendo beni e servizi, commerciando ed agendo con fini di lucro o, quantomeno, di copertura dei costi, senza finanziamenti fiscali (almeno di regola).

3. IL RIORDINO E LA RIDUZIONE DEGLI ENTI PUBBLICI

A) La soppressione degli enti inutili: L. 70/1975

La legge 70/1975 è stata la prima con cui il legislatore ha proceduto ad un'ampia opera di revisione, classificazione e riduzione degli enti pubblici. Gli oggetti della legge sono due:

- l'individuazione degli enti pubblici, attraverso criteri positivi e tassativi che finalmente delimitano una categoria dalla definizione incerta *ab initio*;
- la soppressione degli enti inutili.

Per quanto concerne la soppressione, la L. 70/1975 individua quattro categorie di enti:

1. *enti necessari* (il *cd. parastato*): sono gli enti che devono essere mantenuti poiché esercitano funzioni strumentali all'attività statale; il legislatore non ne fornisce una esplicita definizione ma ne consente l'individuazione attraverso le seguenti categorie:
 - enti che gestiscono forme obbligatorie di *previdenza ed assistenza* (INPS, INAIL etc.);
 - enti di *assistenza generica* (le Casse mutue);
 - enti di *protezione economica* (ad es. la disciolta *Cassa per il mezzogiorno*);
 - enti preposti a *servizi di pubblico interesse* (ad es. l'ACI);
 - enti preposti ad *attività sportive, turistiche ed al tempo libero* (ad es. il CONI);
 - enti scientifici di *ricerca e sperimentazione* (ad es. l'ENEA);
 - enti *culturali e di promozione artistica* (ad es. gli enti lirici);
2. *enti non soggetti alla legge sul parastato*: sono gli enti dei quali la L. 70/1975 non ha formato un elenco dettagliato, limitandosi a rinviare — per la loro disciplina — alle rispettive norme di disciplina (appunto, agli «statuti di specie»):
 - gli *enti pubblici economici* (gli e.p.e.);
 - gli *enti locali territoriali* (Province, Comuni ed altri enti locali);
 - le istituzioni di *assistenza* (le IPAB);
 - gli *enti ospedalieri* (soppressi dalla riforma sanitaria del 1978 e successivamente trasformati in aziende ospedaliere o accorpati alle aziende sanitarie locali);
 - gli *istituti di educazione, istruzione, e le opere universitarie*;
 - le *Camere di commercio, industria, agricoltura, artigianato*;
3. *altri enti pubblici*: sono gli enti che non rientrano nelle prime due categorie e che, pur non essendo soppressi, continuano ad esistere dopo la L. 70/1975 come enti privati, senza