

A cura di Luca Del Frate

<https://www.papuntozero.it/>

26 e 31 Marzo 2026

L' AUTONOMIA COSTITUZIONALE



Art. 5 Cost.

La Repubblica, una e indivisibile, riconosce e promuove le **autonomie locali**; attua nei servizi che dipendono dallo Stato il più ampio decentramento amministrativo; adegua i principi ed i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento



Art. 114 Cost:

La Repubblica è costituita dai Comuni, dalla Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato. I Comuni, le Province, le Città Metropolitane e le Regioni sono enti autonomi con propri Statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione.

L' AUTONOMIA COSTITUZIONALE

Art. 118 Cost:

*Le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni, salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite alle Province, Città Metropolitane, Regioni e Stato, sulla base di principi di **sussidiarietà (verticale)**, **differenziazione ed adeguatezza**.*

*I Comuni, le Province e le Città metropolitane sono titolari **di funzioni amministrative proprie o di quelle conferite con legge statale o regionale (funzioni delegate)***

*I suddetti Enti pubblici territoriali per quanto di rispettiva competenza favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale (**sussidiarietà orizzontale**)*

L' AUTONOMIA COSTITUZIONALE



Art. 119 Cost:

*I suddetti Enti pubblici territoriali, ivi inclusi i Comuni: a) possiedono **autonomia finanziaria di entrata e di spesa**, nel rispetto **dell'equilibrio dei relativi bilanci**; b) concorrono ad osservare i **vincoli economici e finanziari** derivanti dall'ordinamento dell'Unione Europea; c) possiedono **risorse proprie**; d) stabiliscono ed applicano **tributi ed entrate proprie**, in armonia con la costituzione e secondo i principi di **coordinamento della finanza pubblica**; e) dispongono di **compartecipazioni** al gettito di tributi erariali; f) possiedono un proprio **patrimonio**; g) possono ricorrere all'**indebitamento per finanziare spese di investimento***



L' AUTONOMIA COSTITUZIONALE



Art. 117 Cost: La potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali.

Sono indicati in modo tassativo gli ambiti della legislazione esclusiva dello Stato e di quella concorrente.

Nell' ambito della legislazione concorrente la legislazione spetta alla Regione, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali rientranti nelle competenze dello Stato. In tutti gli altri ambiti spetta alla Regione il potere legislativo generale: potestà legislativa generale. La potestà regolamentare spetta allo Stato nelle materie di legislazione esclusiva, in tutti gli altri casi spetta alla Regione



I PRINCIPI GENERALI DEL TUEL

Per mettere ordine nella normativa nel 2000 è stato emanato un Testo Unico, ossia una raccolta organica di disposizioni su una determinata materia. Tale norma, il D.Lgs. 267/2000 Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali (TUEL), ha raccolto tutte le leggi riguardanti l'ordinamento dei comuni e delle province (forme associative, sistema elettorale, status giuridico amministratori, sistema finanziario e contabile, controlli, organizzazione uffici e personale, segretari comunali, ecc. ...).

I PRINCIPI GENERALI DEL TUEL

Il TUEL sconta però il fatto di essere stato approvato un anno prima della modifica costituzionale del 2001 che, come abbiamo visto, ha cambiato radicalmente l'assetto delle autonomie locali. Conseguentemente, alcuni articoli sono stati tacitamente abrogati dalla L. Cost. 3/2001, mentre altri vanno letti alla luce degli avvenuti mutamenti costituzionali. Il nuovo ed auspicato “Codice delle Autonomie”, che tenga conto delle novità normative intercorse, non ha mai visto la luce, benché se ne parli da oltre dieci anni.

Inoltre, benché il TUEL, come già la L. 142/90, vieti, al comma 4 dell'art. 1, ogni deroga tacita alle norme ivi contenute⁹, tale disposizione è stata sistematicamente violata dai legislatori che si sono avvicendati negli anni. Conseguentemente, numerose norme del TUEL devono essere integrate con successive disposizioni, talvolta contrastanti, contenute in normative di settore oppure in leggi finanziarie, che ne rendono difficoltosa la lettura sistematica.

LA RIFORMA DELLE PROVINCE

LA RIFORMA “DEL RIO” L. 56/2014



L'assetto degli Enti locali è stato profondamente innovato dalla riforma della Provincia operata con la L. 56/2014 e le successive modificazioni. Tale normativa prevede che le province siano in parte svuotate delle loro competenze ed in parte sostituite da città metropolitane. Entrambi questi enti sono definiti come “Enti territoriali di area vasta. Comunque, per l'abolizione delle province si renderà necessaria la modifica del Titolo V della Costituzione.

La recente attuazione della legge, la sua portata innovativa, ed il fatto che le modifiche esplicite al TUEL siano state di ridottissima entità, rende non immediata la sua interpretazione. Di seguito si evidenziano le principali novità:



LE CITTA' METROPOLITANE

Gli organi della città metropolitana sono il sindaco metropolitano, il consiglio metropolitano e la conferenza metropolitana.

Il sindaco metropolitano è il sindaco del comune capoluogo. Rappresenta l'ente, convoca e presiede il consiglio metropolitano e la conferenza metropolitana, sovrintende al funzionamento dei servizi e degli uffici e all'esecuzione degli atti; esercita le altre funzioni attribuite dallo statuto.

Il **consiglio metropolitano** è composto dal sindaco metropolitano e da un numero di consiglieri variabile in base alla popolazione (da 24 a 14). È organo elettivo di secondo grado e dura in carica 5 anni; hanno diritto di elettorato attivo e passivo i sindaci e i consiglieri dei comuni della città metropolitana. Lo statuto può comunque prevedere l'elezione diretta a suffragio universale del sindaco e del consiglio metropolitano, previa approvazione della legge statale sul sistema elettorale e previa articolazione del comune capoluogo in più comuni o, nelle città metropolitane con popolazione superiore a 3 milioni di abitanti, in zone dotate di autonomia amministrativa. Il consiglio è l'organo di indirizzo e controllo. Propone alla conferenza lo statuto e le sue modifiche, approva regolamenti, piani e programmi; approva o adotta ogni altro atto ad esso sottoposto dal sindaco metropolitano; esercita le altre funzioni attribuite dallo statuto. Su proposta del sindaco metropolitano, il consiglio adotta gli schemi di bilancio da sottoporre al parere della conferenza metropolitana. A seguito del parere espresso dalla conferenza metropolitana con i voti che rappresentino almeno un terzo dei comuni compresi nella città metropolitana e la maggioranza della popolazione complessivamente residente, il consiglio approva in via definitiva i bilanci dell'Ente

LE CITTÀ' METROPOLITANE

La conferenza metropolitana è composta dal sindaco metropolitano e dai sindaci dei comuni della città metropolitana. La conferenza metropolitana ha poteri propositivi e consultivi, secondo quanto disposto dallo statuto. Adotta o respinge lo statuto e le sue modifiche proposti dal consiglio metropolitano con i voti che rappresentino almeno un terzo dei comuni compresi nella città metropolitana e la maggioranza della popolazione complessivamente residente.

L'incarico di sindaco metropolitano, di consigliere metropolitano e di componente della conferenza metropolitana è svolto a titolo gratuito. Il sindaco metropolitano può nominare un vicesindaco, scelto tra i consiglieri metropolitani, stabilendo le eventuali funzioni a lui delegate e dandone immediata comunicazione al consiglio. Il vicesindaco esercita le funzioni del sindaco in ogni caso in cui questi ne sia impedito. Il sindaco metropolitano può altresì assegnare deleghe a consiglieri metropolitani, nel rispetto del principio di collegialità, secondo le modalità e nei limiti stabiliti dallo statuto.

LE CITTÀ' METROPOLITANE

Sono altresì definiti i contenuti dello statuto, che disciplina, tra l'altro, i rapporti tra i comuni e la città metropolitana per l'organizzazione e l'esercizio delle funzioni metropolitane e comunali, prevedendo anche forme di organizzazione in comune.

Alle città metropolitane sono attribuite le funzioni fondamentali delle province e quelle attribuite alla città metropolitana nell'ambito del processo di riordino delle funzioni delle province nonché le seguenti funzioni fondamentali proprie: a) piano strategico del territorio metropolitano; b) pianificazione territoriale generale; c) organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito metropolitano; d) mobilità e viabilità; e) promozione e coordinamento dello sviluppo economico e sociale; f) sistemi di informatizzazione e di digitalizzazione in ambito metropolitano.

LE PROVINCE

I nuovi organi della Provincia sono i seguenti: il presidente della provincia, il consiglio provinciale e l'assemblea dei sindaci. Il riparto di competenze è analogo a quello fissato per gli organi della città metropolitana.

Il presidente della provincia è eletto dai sindaci e dai consiglieri dei comuni della provincia e resta in carica quattro anni; sono eleggibili i sindaci il cui mandato scada non prima di 18 mesi dalla data delle elezioni.

Il consiglio provinciale è composto dal presidente della provincia e da un numero di consiglieri variabile in base alla popolazione (da 16 a 10). Il consiglio provinciale è organo elettivo di secondo grado e dura in carica 2 anni; hanno diritto di elettorato attivo e passivo i sindaci e i consiglieri dei comuni della provincia.

L'assemblea dei sindaci è composta dai sindaci dei comuni della provincia. Anche in tal caso, l'incarico di presidente della provincia, di consigliere provinciale e di componente dell'assemblea dei sindaci è svolto a titolo gratuito.

LE PROVINCE

Le funzioni fondamentali delle province sono le seguenti: a) pianificazione territoriale provinciale di coordinamento, nonché valorizzazione dell'ambiente, per gli aspetti di competenza; b) pianificazione dei servizi di trasporto in ambito provinciale, autorizzazione e controllo in materia di trasporto privato, nonché costruzione e gestione delle strade provinciali c) programmazione provinciale della rete scolastica d) raccolta ed elaborazione dati ed assistenza tecnico- amministrativa agli enti locali e) gestione dell'edilizia scolastica;

f) controllo dei fenomeni discriminatori in ambito occupazionale e promozione delle pari opportunità sul territorio provinciale. La provincia può altresì, d'intesa con i comuni, esercitare le funzioni di predisposizione dei documenti di gara, di stazione appaltante, di monitoraggio dei contratti di servizio e di organizzazione di concorsi e procedure selettive.

Viene dunque delineato un complesso procedimento per il riordino delle funzioni delle province, cui lo Stato e le regioni provvedono sulla base dei seguenti principi: individuazione per ogni funzione dell'ambito territoriale ottimale di esercizio; efficacia nello svolgimento delle funzioni fondamentali da parte dei comuni; sussistenza di riconosciute esigenze unitarie; adozione di forme di avvalimento e deleghe di esercizio mediante intesa o convenzione.

Norme specifiche riguardano le province montane, cui le regioni riconoscono, nelle materie di loro competenza, forme particolari di autonomia.

IL PRINCIPIO DI SUSSIDIARIETA'

Il principio di sussidiarietà stabilisce che un'autorità di livello superiore può intervenire solo se un livello inferiore non è in grado di svolgere adeguatamente un compito o una funzione. Esso si divide in sussidiarietà verticale, che regola la ripartizione delle competenze tra livelli di governo (Stato, Regioni, Comuni), e sussidiarietà orizzontale, che definisce il rapporto tra l'amministrazione pubblica e l'iniziativa dei privati, valorizzando l'azione autonoma dei cittadini e delle formazioni sociali.

IL PRINCIPIO DI SUSSIDIARIETA'

La Repubblica italiana è costituita da Comuni, Province, Regione e Stato e ogni livello ha una propria Amministrazione.

Il principio di sussidiarietà (c.d. verticale) è un criterio di riparto delle competenze tra i diversi livelli di governo.

Il principio di sussidiarietà è definito dall'art. 5 del Trattato costitutivo dell'Unione Europea. Esso implica che le decisioni devono essere prese al livello che sia il più possibile vicino ai cittadini. In tale prospettiva bisogna considerare se una determinata misura pubblica sia veramente giustificata in relazione alle possibilità d'azione nazionale, regionale o locale.

IL PRINCIPIO DI SUSSIDIARIETA'



Il principio di sussidiarietà è codificato anche dall'art. 118 della Costituzione italiana. Esso comporta che in generale le funzioni amministrative devono essere assegnate ai **Comuni, essendo questo il livello più vicino ai cittadini.**

Le Province e le Regioni hanno una competenza che riguarda soprattutto la **pianificazione e il coordinamento** ed anche **competenze di gestione** nel caso in cui il Comune non sia in grado, nell'esercizio della competenza gestionale, di perseguire il pubblico interesse.

L'Amministrazione statale ha le competenze che le sono assegnate dalla legge statale, perché le Amministrazioni regionali e locali non sarebbero concretamente in grado di perseguire il pubblico interesse.



IL PRINCIPIO DI SUSSIDIARIETA'



ART. 13 TUEL

Funzioni

1. Spettano al comune tutte le funzioni amministrative che riguardano la popolazione ed il territorio comunale, precipuamente 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.
2. 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.



ART. 14 TUEL

Compiti del comune per servizi di competenza statale

1. Il comune gestisce i servizi elettorali, di stato civile, di anagrafe, di leva militare e di statistica.
2. Le relative funzioni sono esercitate dal sindaco quale ufficiale del Governo, ai sensi dell'articolo 54.
3. Ulteriori funzioni amministrative per servizi di competenza statale possono essere affidate ai comuni dalla legge che regola anche i relativi rapporti finanziari, assicurando le risorse necessarie.

ART. 14 TUEL

Compiti del comune per servizi di competenza statale

1. Il comune gestisce i servizi elettorali, di stato civile, di anagrafe, di leva militare e di statistica.
2. Le relative funzioni sono esercitate dal sindaco quale ufficiale del Governo, ai sensi dell'articolo 54.
3. Ulteriori funzioni amministrative per servizi di competenza statale possono essere affidate ai comuni dalla legge che regola anche i relativi rapporti finanziari, assicurando le risorse necessarie.

Articolo 1 Dlgs 267/2000

Oggetto

1. Il presente testo unico contiene i principi e le disposizioni in materia di ordinamento degli enti locali.
2. Le disposizioni del presente testo unico non si applicano alle regioni a statuto speciale e alle province autonome di Trento e di Bolzano se incompatibili con le attribuzioni previste dagli statuti e dalle relative norme di attuazione.
3. La legislazione in materia di ordinamento degli enti locali e di disciplina dell'esercizio delle funzioni ad essi conferite enuncia espressamente i principi che costituiscono limite inderogabile per la loro autonomia normativa. L'entrata in vigore di nuove leggi che enunciano tali principi abroga le norme statutarie con essi incompatibili. Gli enti locali adeguano gli statuti entro 120 giorni dalla data di entrata in vigore delle leggi suddette.

Articolo 1 Dlgs 267/2000

Oggetto

4. Ai sensi dell'articolo 128 della Costituzione le leggi della Repubblica non possono introdurre deroghe al presente testo unico se non mediante espressa modificazione delle sue disposizioni.

Articolo 2 tuel

Ambito di applicazione.

1. Ai fini del presente testo unico si intendono per **enti locali** i comuni, le province, le città metropolitane, le comunità montane, le comunità isolate e le unioni di comuni.
2. Le norme sugli enti locali previste dal presente testo unico si applicano, altresì, salvo diverse disposizioni, ai **consorzi cui partecipano enti locali**, con esclusione di quelli che gestiscono attività aventi **rilevanza economica ed imprenditoriale** e, ove previsto dallo statuto, dei **consorzi per la gestione dei servizi sociali**.

ORDINAMENTO ISTITUZIONALE: L'AUTONOMIA



Articolo 3 tuel

Autonomia dei comuni e delle province

1. Le comunità locali, ordinate in comuni e province, sono autonome.
2. Il comune è l'ente locale che rappresenta la propria comunità, ne cura gli interessi e ne promuove lo sviluppo.
3. La provincia, ente locale intermedio tra comune e regione, rappresenta la propria comunità, ne cura gli interessi, ne promuove e ne coordina lo sviluppo.
4. I comuni e le province hanno autonomia statutaria, normativa, organizzativa e amministrativa, nonché autonomia impositiva e finanziaria nell'ambito dei propri statuti e regolamenti e delle leggi di coordinamento della finanza pubblica.
5. I comuni e le province sono titolari di funzioni proprie e di quelle conferite loro con legge dello Stato e della regione, secondo il principio di sussidiarietà. I comuni e le province svolgono le loro funzioni anche attraverso le attività che possono essere adeguatamente esercitate dalla autonoma iniziativa dei cittadini e delle loro formazioni sociali.



Articolo 4 tuel

Sistema regionale delle autonomie locali

1. Ai sensi dell'articolo 117, primo e secondo comma, e dell'articolo 118, primo comma della Costituzione, le regioni, ferme restando le funzioni che attengono ad esigenze di carattere unitario nei rispettivi territori, organizzano l'esercizio delle funzioni amministrative a livello locale attraverso i comuni e le province.
2. Ai fini di cui al comma 1, le leggi regionali si conformano ai principi stabiliti dal presente testo unico in ordine alle funzioni del comune e della provincia, identificando nelle materie e nei casi previsti dall'articolo 117 della Costituzione, gli interessi comunali e provinciali in rapporto alle caratteristiche della popolazione e del territorio.

Articolo 4 tuel

Sistema regionale delle autonomie locali

3. La generalità dei compiti e delle funzioni amministrative è attribuita ai comuni alle province e alle comunità montane, in base ai principi di cui all'articolo, 4, comma 3, della legge del 15 marzo 1997, n. 59, secondo le loro dimensioni territoriali. associative ed organizzative, con esclusione delle sole funzioni che richiedono l'unitario esercizio a livello regionale.

4. La legge regionale indica i principi della cooperazione dei comuni e delle province tra loro e con la regione, al fine di realizzare un efficiente sistema delle autonomie locali al servizio dello sviluppo economico, sociale e civile.

Articolo 4 tuel

Sistema regionale delle autonomie locali

5. Le regioni, nell'ambito della propria autonomia legislativa, prevedono strumenti e procedure di raccordo e concertazione, anche permanenti, che diano luogo a forme di cooperazione strutturali e funzionali, al fine di consentire la collaborazione e l'azione coordinata fra regioni ed enti locali nell'ambito delle rispettive competenze.

Articolo 5 tuel

1. La regione indica gli obiettivi generali della programmazione economico sociale e territoriale e su questi ripartisce le risorse destinate al finanziamento del programma di investimenti degli enti locali.
2. Comuni e province concorrono alla determinazione degli obiettivi contenuti nei piani e programmi dello Stato e delle regioni e provvedono, per quanto di propria competenza, alla loro specificazione ed attuazione.
3. La legge regionale stabilisce forme e modi della partecipazione degli enti locali alla formazione dei piani e programmi regionali e degli altri provvedimenti della regione.
4. La legge regionale indica i criteri e fissa le procedure per gli atti e gli strumenti della programmazione socio-economica e della pianificazione territoriale dei comuni e delle province rilevanti ai fini dell'attuazione dei programmi regionali.
5. La legge regionale disciplina altresì, con norme di carattere generale. modi e procedimenti per la verifica della compatibilità fra gli strumenti di cui al comma 4 e i programmi regionali, ove esistenti.

Articolo 5 tuel

1. La regione indica gli obiettivi generali della programmazione economico sociale e territoriale e su questi ripartisce le risorse destinate al finanziamento del programma di investimenti degli enti locali.
2. Comuni e province concorrono alla determinazione degli obiettivi contenuti nei piani e programmi dello Stato e delle regioni e provvedono, per quanto di propria competenza, alla loro specificazione ed attuazione.
3. La legge regionale stabilisce forme e modi della partecipazione degli enti locali alla formazione dei piani e programmi regionali e degli altri provvedimenti della regione.
4. La legge regionale indica i criteri e fissa le procedure per gli atti e gli strumenti della programmazione socio-economica e della pianificazione territoriale dei comuni e delle province rilevanti ai fini dell'attuazione dei programmi regionali.
5. La legge regionale disciplina altresì, con norme di carattere generale. modi e procedimenti per la verifica della compatibilità fra gli strumenti di cui al comma 4 e i programmi regionali, ove esistenti.

Articolo 6 tuel

1. I comuni e le province adottano il proprio statuto.
2. Lo statuto, nell'ambito dei principi fissati dal presente testo unico, stabilisce le norme fondamentali dell'organizzazione dell'ente e, in particolare, specifica le attribuzioni degli organi e le forme di garanzia e di partecipazione delle minoranze, i modi di esercizio della rappresentanza legale dell'ente, anche in giudizio. Lo Statuto stabilisce, altresì, i criteri generali in materia di organizzazione dell'ente, le forme di collaborazione fra comuni e province, della partecipazione popolare, del decentramento, dell'accesso dei cittadini, alle informazioni e ai procedimenti amministrativi, lo stemma e il gonfalone e quanto ulteriormente previsto dal presente testo unico.

Articolo 6 tuel

3. Gli statuti comunali e provinciali stabiliscono norme per assicurare condizioni di pari opportunità tra uomo e donna ai sensi della legge 10 aprile 1991, n. 125, e per ((garantire)) la presenza di entrambi i sessi nelle giunte e negli organi collegiali ((non elettivi)) del comune e della provincia, nonché degli enti, aziende ed istituzioni da essi dipendenti.

Articolo 6 tuel

4. Gli statuti sono deliberati dai rispettivi consigli con il voto favorevole dei due terzi dei consiglieri assegnati. Qualora tale maggioranza non venga raggiunta, la votazione è ripetuta in successive sedute da tenersi entro trenta giorni e lo statuto è approvato se ottiene per due volte il voto favorevole della maggioranza assoluta dei consiglieri assegnati. Le disposizioni di cui al presente comma si applicano anche alle modifiche statutarie.

LO STATUTO DEGLI ENTI LOCALI: LA PROCEDURA

Articolo 6 tuel

5. Dopo l'espletamento, del controllo da parte del competente organo regionale, lo statuto è pubblicato nel bollettino ufficiale della regione, affisso all'albo pretorio dell'ente per trenta giorni consecutivi ed inviato al Ministero dell'interno per essere inserito nella raccolta ufficiale degli statuti. Lo statuto entra in vigore decorsi trenta giorni dalla sua affissione all'albo pretorio dell'ente.

6. L'ufficio del Ministero dell'interno, istituito per la raccolta e la conservazione degli statuti comunali e provinciali, cura anche adeguate forme di pubblicità degli statuti stessi.

Art. 7 tuel

1. Nel rispetto dei principi fissati dalla legge e dello statuto, il comune e la provincia adottano regolamenti nelle materie di propria competenza ed in particolare per l'organizzazione e il funzionamento delle istituzioni e degli organismi di partecipazione, per il funzionamento degli organi e degli uffici e per l'esercizio delle funzioni.

STATUTI E REGOLAMENTI COSTITUISCONO FONTI DEL DIRITTO



Le fonti secondarie: sono tutti gli atti espressione del potere normativo della P.A nel suo complesso (Governo, Ministeri, Comuni, Province, Regioni). Si tratta di atti soggettivamente amministrativi e oggettivamente normativi. Le fonti secondarie si distinguono in **regolamenti e statuti** e sono soggetti alle leggi ed agli atti di pari grado e forza



LE CARATTERISTICHE DELLE FONTI NORMATIVE DEGLI ENTI LOCALI



Le fonti secondarie: I regolamenti: sono atti formalmente amministrativi, in quanto emanati da organi del potere esecutivo in senso lato (Stato, Regioni, Enti locali), aventi forza normativa, in quanto contenenti norme generali ed astratte e capaci di innovare l'ordinamento giuridico. Il regolamento è un atto amministrativo generale a contenuto normativo. I regolamenti non necessitano di specifica motivazione sui propri contenuti dispositivi. Ai regolamenti non si applicano le procedure partecipative di cui alla legge sul procedimento amministrativo



Le fonti secondarie: I regolamenti: a fondamento della potestà regolamentare occorre sempre l'espressa attribuzione di competenza da parte della legge. In mancanza dell'espressa attribuzione di competenza, l'atto regolamentare eventualmente emanato è da ritenersi nullo per carenza di potere o difetto di attribuzione(**principio di legalità dell'azione amministrativa**)

Le fonti secondarie: **I regolamenti. Una classificazione:**

- 1) Regolamenti di esecuzione:** specificano la disciplina di legge con norme di dettaglio.
Nell'ambito delle riserve assolute di legge sono gli unici ammessi
- 2) Regolamenti di attuazione e di integrazione** volti a completare la trama di principi fissati dalla legge e dai decreti legislativi. Possono essere emanati nelle materie non coperte da riserva assoluta di legge. La legge pone i principi generali della materia. Il regolamento la disciplina di dettaglio
- 3) Regolamenti di organizzazione** disciplinanti l'organizzazione ed il funzionamento delle PA. L'art. 97 Cost, pone una riserva di legge relativa in materia di organizzazione degli uffici e dunque una disciplina di fonte primaria che ne dilinei in termini generali l'assetto è sempre necessaria

Le fonti secondarie: **I regolamenti. Una classificazione:**

1) Regolamenti delegati/autorizzati detti anche regolamenti di delegificazione sono previsti nelle materie non coperte da riserva assoluta di legge e attuano la “delegificazione”. Sostituiscono la disciplina posta da una fonte primaria con una disciplina posta da una fonte secondaria. La loro entrata in vigore determina l'abrogazione delle norme vigenti contenute in fonti anche di rango primario

LA TITOLARITA' DEL POTERE REGOLAMENTARE



a) **Organi Statali**(La potestà regolamentare spetta allo Stato nelle materie di legislazione esclusiva ai sensi dell'art. 117 Cost c.6); b) **Regioni**(La potestà regolamentare spetta alle Regioni sia nell'ambito della legislazione concorrente che nell'ambito della legislazione residuale, salva specifica delega da parte dello Stato nell'ambito della legislazione esclusiva); c) **Enti locali** (sempre ai sensi dell'art.117 c.6 Cost è stabilito che *i Comuni, le Province e le Città Metropolitane hanno potestà regolamentare in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite*)



LE FONTI NORMATIVE REGIONALI E DEGLI ENTI LOCALI



Le fonti normative regionali e degli enti locali: a) gli Statuti regionali e degli Enti locali; b) le leggi regionali; c) i regolamenti regionali e degli enti locali

Lo Statuto è un atto normativo avente come oggetto l'organizzazione dell'Ente e le linee fondamentali della sua attività. Lo Statuto è espressione di una potestà organizzatoria a carattere normativa. Gli Statuti regionali sono approvati con legge regionale per le Regioni ordinarie e adottati con legge costituzionale dello Stato per le Regioni ad autonomia speciale. Non sono fonti secondarie, bensì primarie o addirittura costituzionali Art. 123 Cost. *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 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. Il Governo della Repubblica può promuovere la questione di legittimità costituzionale sugli statuti regionali dinanzi alla Corte Costituzionale entro 30 giorni dalla loro pubblicazione. Lo Statuto può essere sottoposto a referendum popolare nei termini di cui alla citata norma costituzionale*



Le fonti normative regionali e degli enti locali: Le leggi regionali sono approvate dal Consiglio Regionale e promulgate dal Presidente nell'ambito delle materie di cui all'art.117 Cost. I regolamenti regionali sono adottati dalla Giunta Regionale e sono emanati dal Presidente nell'ambito delle competenze legislative della regione(competenze concorrenti e residuali)

LE FONTI NORMATIVE REGIONALI E DEGLI ENTI LOCALI



Le fonti normative degli enti locali (Comuni, Province, Città Metropolitane) sono statuti e regolamenti

L' art. 6 del Dlgs 267/2000. Lo Statuto dei Comuni è un atto normativo sub-primario, poiché si pone al disotto delle leggi statali di principio. Lo Stato ha una competenza legislativa esclusiva in tema di organi di governo e funzioni fondamentali degli Enti locali(117, c.2. lett.p.Cost) . Lo Statuto è approvato dal Consiglio dell'ente locale a maggioranza di due terzi, oppure, se una siffatta maggioranza non viene ottenuta, con delibera approvata due volte dalla maggioranza assoluta dei consiglieri

Gli Enti locali possiedono: a) autonomia organizzativa; b) autonomia amministrativa; c) autonomia finanziaria ed impositiva; d) autonomia normativa.

L'autonomia normativa si realizza nell'autonomia statutaria e nell'autonomia regolamentare. Lo Statuto è una sorta di “Carta Costituzionale dell'Ente”.

Il nuovo art.114 Cost ha previsto che i Comuni “sono enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione”. Anche gli Statuti, come i regolamenti, essendo atti normativi a carattere generale ed astratto, non incidono direttamente sulle situazioni giuridiche soggettive dei destinatari e quindi potranno essere impugnati solo con l'atto esecutivo dello Statuto, il solo in grado di ledere la situazione soggettiva dei destinatari



LE FONTI NORMATIVE REGIONALI E DEGLI ENTI LOCALI



Come abbiamo visto introducendo le fonti del diritto, i regolamenti sono fonti normative secondarie. Sono quindi fonte subordinata alla legge e non possono essere messi con questa né allo stesso pari né posti in relazione di competenza. Essi costituiscono un completamento o dettaglio della disciplina normativa della legge, che interviene sempre per prima. Non esiste quindi nessuna riserva di materie in favore dei regolamenti.

I regolamenti degli enti locali non possono contrastare con la Costituzione, con le leggi statali e regionali, con i decreti legge o legislativi, con lo Statuto.

Dal punto di vista del diritto amministrativo, i regolamenti sono atti formalmente amministrativi in quanto sono adottati da una pubblica amministrazione - e sostanzialmente normativi - in quanto, essendo fonti del diritto, contengono norme destinate ad innovare l'ordinamento giuridico.



LE FONTI NORMATIVE REGIONALI E DEGLI ENTI LOCALI



I caratteri essenziali dei regolamenti sono: la generalità, intesa come indeterminabilità dei destinatari degli effetti dell'atto, l'astrattezza, vista come capacità di disciplinare una serie indefinita di casi, e l'innovatività, considerata come attitudine ad immettere nuove norme nell'ordinamento¹². Il fatto che il regolamento sia caratterizzato dall'astrattezza e generalità fa sì che non possa incidere direttamente sulle situazioni soggettive dei destinatari, né far nascere di conseguenza l'interesse alla sua impugnazione. Questo può succedere solo nel caso che il regolamento contenga previsioni destinate a immediata applicazione (caso raro). In generale il regolamento, per essere applicato in modo concreto, necessita di un provvedimento di attuazione che andrà ad incidere sulle situazioni soggettive. Chi intende quindi impugnare dovrà effettuare una doppia impugnativa: il regolamento e il provvedimento di attuazione relativo. La pronuncia dell'autorità giudiziaria avrà per oggetto il regolamento e i suoi effetti ricadranno anche sul provvedimento di attuazione. Per quel che riguarda la "fuga dai regolamenti" che si è verificata negli ultimi anni si rimanda a quanto illustrato a proposito delle fonti del diritto.



LE FONTI NORMATIVE REGIONALI E DEGLI ENTI LOCALI



La Costituzione riconosce agli enti locali la potestà normativa, che si esprime non solo nell’emanazione dello Statuto dell’Ente, ma anche attraverso la potestà regolamentare, che consiste nell’emanare, nel rispetto della legge e dello Statuto, norme giuridiche secondarie, vincolanti per tutti i cittadini nell’ambito del territorio dell’Ente.

La potestà regolamentare può esercitarsi su tutta l’attività degli enti locali che, almeno per i comuni, è estremamente ampia. Dal punto di vista delle competenze, i regolamenti degli enti sono l’atto tipico delle assemblee rappresentative; infatti per legge vengono approvati, mediante delibera, dai Consigli (comunali o provinciali). Unica eccezione importante è, a seguito delle riforme “Bassanini”, il regolamento dell’ordinamento dei servizi e degli uffici, che è approvato dalla Giunta.



LE FONTI NORMATIVE REGIONALI E DEGLI ENTI LOCALI



La L.Cost. 3/2001 ha rafforzato la fonte regolamentare ed ha “costituzionalizzato” questo potere, che da allora è espressamente riconosciuto nella Costituzione, mentre fino al 1990 la potestà regolamentare dei comuni era desumibile solo dal Codice Civile. Infatti il novellato testo del Titolo V prevede all’art. 117 che *“Comuni, Province e Città Metropolitane hanno potestà regolamentare in ordine alla disciplina dell’organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite”*.



1. Salvo diversa disposizione di legge, per le violazioni delle disposizioni dei regolamenti comunali e provinciali si applica la sanzione amministrativa pecuniaria da 25 euro a 500 euro.

-bis. La sanzione amministrativa di cui al comma 1 si applica anche alle violazioni alle ordinanze adottate dal sindaco e dal presidente della provincia sulla base di disposizioni di legge, ovvero di specifiche norme regolamentari. 2. L'organo competente a irrogare la sanzione amministrativa è individuato ai sensi dell'articolo 17 della legge 24 novembre 1981, n. 689.

PARTECIPAZIONE POPOLARE

Art 8 TUEL

4. Le consultazioni e i referendum di cui al presente articolo devono riguardare materie di esclusiva competenza locale e non possono avere luogo in coincidenza con operazioni elettorali provinciali, comunali e circoscrizionali.
5. Lo statuto, ispirandosi ai principi di cui alla legge 8 marzo 1994, n. 203, e al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, promuove forme di partecipazione alla vita pubblica locale dei cittadini dell'Unione europea e degli stranieri regolarmente soggiornanti.



PARTECIPAZIONE POPOLARE

Art 8 TUEL

1. I comuni, anche su base di quartiere o di frazione, valorizzano le libere forme associative e promuovono organismi di partecipazione popolare all'amministrazione locale. I rapporti di tali forme associative sono disciplinati dallo statuto.
2. Nel procedimento relativo, all'adozione di atti che incidono su situazioni giuridiche soggettive devono essere previste forme di partecipazione degli interessati secondo le modalità stabilite dallo statuto, nell'osservanza dei principi stabiliti dalla legge 7 agosto 1990, n. 241.
3. Nello statuto devono essere previste forme di consultazione della popolazione nonché procedure per l'ammissione di istanze, petizioni e proposte di cittadini singoli o associati dirette a promuovere interventi per la migliore tutela di interessi collettivi e devono essere, altresì, determinate le garanzie per il loro tempestivo esame. Possono essere, altresì, previsti referendum anche su richiesta di un adeguato numero di cittadini.



LE FONTI NORMATIVE REGIONALI E DEGLI ENTI LOCALI



Come per gli altri enti locali, la potestà regolamentare dei comuni non è mai originaria, in quanto deriva dalla Costituzione e dai principi generali della legge ordinaria.

Pertanto anche questi regolamenti non possono derogare alle leggi ed ai regolamenti dello Stato, delle regioni, nonché allo Statuto dell'ente. Ricapitolando, i regolamenti degli enti locali non possono contrastare:

- ➔ con la Costituzione
- ➔ con le leggi statali e regionali
- ➔ con gli atti aventi forza di legge (decreti legge e decreti legislativi)
- ➔ con gli Statuti

Inoltre la loro efficacia è limitata al territorio del Comune che li emana. La potestà regolamentare dei comuni investe moltissimi campi di attività, di cui di seguito riportiamo qualche esempio:

Uffici e personale = organizzazione aree di intervento dei servizi e dotazioni organiche

Settori di attività = igiene e sanità, edilizia, polizia urbana e rurale, polizia mortuaria

Servizi pubblici = regolamenti per servizi tributari, smaltimento rifiuti, tesoreria, economato, traffico, trasporti, erogazione acqua potabile



LE FONTI NORMATIVE REGIONALI E DEGLI ENTI LOCALI



L'organo che ha la potestà regolamentare è tassativamente il Consiglio Comunale (art. 42 c. 2 lett.a) del TUEL), ad eccezione per l'approvazione dei regolamenti degli uffici e dei servizi che è di competenza alla Giunta, nel rispetto dei criteri generali stabiliti dal Consiglio (art. 48 c. 3 TUEL). Infine ricordiamo che, a seguito dell'entrata in vigore della riforma del Titolo V Cost. i regolamenti comunali, come le altre delibere ed anche lo Statuto, non sono più soggetti al controllo di un organo esterno all'Ente.



LA POTESTÀ SANZIONATORIA



Un accenno infine alla problematica della potestà sanzionatoria degli enti locali, ossia delle sanzioni amministrative che sono previste per coloro che non rispettano le prescrizioni contenute nei regolamenti. Innanzitutto ricordiamo il fondamentale principio costituzionale dell'art. 23 Cost. *“Nessuna prestazione personale o patrimoniale può essere imposta se non in base alla legge”* e dell'art. 25 della Cost. *“Nessuno può essere punito se non in forza di una legge che sia entrata in vigore prima del fatto commesso”*. La declinazione di tale principio è contenuta nell'art. 7 bis del TUEL *“Sanzioni Amministrative: salvo diversa disposizione di legge, per le violazioni delle disposizioni dei regolamenti comunali e provinciali si applica la sanzione amministrativa pecuniaria da 25 a 500 euro....”* Tale norma quindi consente, in via generale, a comuni e province di corredare i propri regolamenti di sanzioni amministrative, ma solo a carattere pecuniario (non accessorio). La sanzione amministrativa si applica anche alle violazioni alle ordinanze adottate dal Sindaco sulla base di disposizioni di legge, ovvero di specifiche norme regolamentari. 2. L'organo competente a irrogare la sanzione amministrativa è individuato ai sensi dell'[art. 17 della L. 689/1981](#) (Legge di depenalizzazione).



Partecipazione popolare

1. I comuni, anche su base di quartiere o di frazione, valorizzano le libere forme associative e promuovono organismi di partecipazione popolare all'amministrazione locale. I rapporti di tali forme associative sono disciplinati dallo statuto.
2. Nel procedimento relativo, all'adozione di atti che incidono su situazioni giuridiche soggettive devono essere previste forme di partecipazione degli interessati secondo le modalità stabilite dallo statuto, nell'osservanza dei principi stabiliti dalla legge 7 agosto 1990, n. 241.
3. Nello statuto devono essere previste forme di consultazione della popolazione nonché procedure per l'ammissione di istanze, petizioni e proposte di cittadini singoli o associati dirette a promuovere interventi per la migliore tutela di interessi collettivi e devono essere, altresì, determinate le garanzie per il loro tempestivo esame. Possono essere, altresì, previsti referendum anche su richiesta di un adeguato numero di cittadini.

ART. 8 TUEL



4. Le consultazioni e i referendum di cui al presente articolo devono riguardare materie di esclusiva competenza locale e non possono avere luogo in coincidenza con operazioni elettorali provinciali, comunali e circoscrizionali.

5. Lo statuto, ispirandosi ai principi di cui alla legge 8 marzo 1994, n. 203, e al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, promuove forme di partecipazione alla vita pubblica locale dei cittadini dell'Unione europea e degli stranieri regolarmente soggiornanti.



Diritto di accesso e di informazione

1. Tutti gli atti dell'amministrazione comunale e provinciale sono pubblici, ad eccezione di quelli riservati per espressa indicazione di legge o per effetto di una temporanea e motivata dichiarazione del sindaco o del presidente della provincia che ne vieti l'esibizione, conformemente a quanto previsto dal regolamento, in quanto la loro diffusione possa pregiudicare il diritto alla riservatezza delle persone, dei gruppi o delle imprese. 2. Il regolamento assicura ai cittadini, singoli e associati, il diritto di accesso agli atti amministrativi e disciplina il rilascio di copie di atti previo pagamento dei soli costi; individua, con norme di organizzazione degli uffici e dei servizi, i responsabili dei procedimenti; detta le norme necessarie per assicurare ai cittadini l'informazione sullo stato degli atti e delle procedure e sull'ordine di esame di domande, progetti e provvedimenti che comunque li riguardino; assicura il diritto dei cittadini di accedere, in generale, alle informazioni di cui è in possesso l'amministrazione. 3. Al fine di rendere effettiva la partecipazione dei cittadini all'attività dell'amministrazione, gli enti locali assicurano l'accesso alle strutture, ed ai servizi gli enti, alle organizzazioni di volontariato e alle associazioni.

IL COMUNE: LE CARATTERISTICHE



Gli enti pubblici territoriali, e per quel che più ci interessa gli enti locali, sono:

Ad appartenenza necessaria, in quanto ne fanno parte tutti coloro che risiedono stabilmente nel territorio e che hanno diritto di voto nelle elezioni amministrative;
Autonomi rispetto allo Stato, in quanto dotati di autonomia amministrativa, politica e finanziaria. Infatti sono capaci di darsi proprie regole e governarsi da sé, mediante amministratori eletti dai cittadini (autogoverno). Con la riforma del Titolo V l'autonomia statutaria, normativa e organizzativa godono anche di una specifica copertura costituzionale;

Autarchici, poiché si amministrano da sé, attraverso l'emanazione di atti amministrativi che hanno la stessa forza di quelli dello Stato.



IL COMUNE: LE CARATTERISTICHE



Indubbiamente tra gli enti locali il Comune è il più piccolo, ma il più importante sia per le funzioni che svolge che per le sue tradizioni storiche, che sono preesistenti allo Stato italiano.

Le sue origini infatti risalgono al Medioevo (intorno all'anno 1000), mentre le Province furono istituite nel periodo napoleonico e le Regioni, previste nella Costituzione repubblicana, hanno avuto piena attuazione soltanto a partire dagli anni '70.

Il Comune è un ente territoriale dotato di autonomia, autarchia, autogoverno. Inoltre:

E' **ente elementare**, in quanto a differenza delle regioni, delle province e dei consorzi, non risulta dalla riunione di altri enti minori e non ne presuppone l'esistenza.

E' **ente a fini generali**, in quanto tende al soddisfacimento delle esigenze o degli interessi della popolazione, fatte salve le attribuzioni che, per legge, sono devolute ad altri enti (articoli da 3 a 13 TUEL)

E' **persona giuridica pubblica**¹⁶, che l'ordinamento giuridico riconosce come soggetto di diritto.



IL COMUNE: GLI ELEMENTI COSTITUTIVI



La popolazione, che è costituita da tutti coloro che hanno la residenza o il domicilio nel territorio del Comune e che sono soggetti alla potestà dell'ente in quanto vi risiedono, vi dimorano, o vi si trovano provvisoriamente. La popolazione viene censita ogni 10 anni.

Il **territorio**, che è quella parte del territorio statale in cui ha sede la popolazione comunale (art 133 Cost.). Il territorio definisce l'ambito della competenza del Comune, l'area entro la quale i suoi organi hanno il potere, ma anche il dovere, di esercitare le pubbliche funzioni; la competenza e la potestà di intervento cessano oltre i limiti del confine del suo territorio. Il territorio prima che elemento giuridico è elemento naturale e di fatto, poiché è inscindibile dalla popolazione che in esso risiede e che con esso dà all'ente la sua fisionomia e struttura.



IL COMUNE: GLI ELEMENTI COSTITUTIVI



La potestà di imperio è la potestà di attuare comandi sul territorio comunale e di imporsi in maniera coercitiva, ossia con la forza, sulla popolazione che vi risiede. Tale potestà per il Comune non è originaria, ma deriva da quella statale, che ne fissa l'estensione e i limiti, e si concretizza nell'emanazione di provvedimenti amministrativi.

Inoltre, come abbiamo visto, il Comune è dotato di potestà normativa, che gli consente di emanare statuti e regolamenti, ossia norme generali ed astratte che vincolano le persone soggette alla sua potestà di imperio.



LO SVOLGIMENTO DELLE FUNZIONI E DEI SERVIZI



Il Comune è l'ente locale che rappresenta la propria comunità, della quale cura gli interessi e promuove lo sviluppo.

Per questo costituisce da sempre il primo livello di intervento nei confronti del cittadino, ponendosi come l'interlocutore più importante nelle numerose e complesse esigenze della popolazione interessata, che soddisfa erogando servizi ed esercitando funzioni.

Il Comune è titolare di **funzioni proprie e di funzioni attribuite o conferite** con legge dello Stato e/o della Regione.



LO SVOLGIMENTO DELLE FUNZIONI E DEI SERVIZI



1) Proprie, espressamente ed originariamente poste in capo ai comuni, ossia le funzioni amministrative relative alla popolazione e al territorio comunale (piano regolatore, concessioni edilizie, fognature, tutela dell'ambiente, nettezza urbana, illuminazione, ...) come servizi sociali (assistenza sociale, asili nido, edilizia popolare, assistenza scolastica trasporti urbani,....) sviluppo economico (rilascio licenze commerciali, mercati e fiere, ...) (art. 13 TUEL)

2)Attribuite dallo Stato come quelle di anagrafe, stato civile, statistica, leva, elettorale (che, come vedremo, sono esercitate dal Sindaco in qualità di ufficiale del Governo)

3)Conferite con legge dallo Stato o dalla Regione, secondo il principio di sussidiarietà, in applicazione a quanto previsto dal D.Lgs. 112/98. Fra queste nuove funzioni amministrative, che in precedenza erano di competenza di altri enti (ASL, Questura, Regione,) rientrano ad esempio i compiti che il Comune è chiamato a svolgere in materia di catasto, sportello unico per le attività produttive (SUAP), oltre che ulteriori funzioni in campo igienico-sanitario.



LO SVOLGIMENTO DELLE FUNZIONI E DEI SERVIZI



Per quel che riguarda invece le funzioni proprie (punto 1), ossia tradizionalmente di competenza del Comune ed individuate anche nella L. 142/90, il TUEL, all'art. 13, individua tre ambiti di intervento, qualificati come “settori organici”, nei quali si esplica l'azione dell'amministrazione comunale, salvo che le relative funzioni non siano espressamente attribuite ad altri enti da leggi statali o regionali, in quanto è necessario un esercizio unitario delle stesse:

- 1) servizi alla persona e alla comunità** (aperto alle trasformazioni dei bisogni sociali ed assistenziali)
- 2) assetto e utilizzazione del territorio** (segnato dalle evoluzioni del contesto)
- 3) sviluppo economico** (che non comprende solo le attività produttive e il commercio, ma prevede l'intervento dell'ente locale come regolatore e come promotore dell'iniziativa economica).



LO SVOLGIMENTO DELLE FUNZIONI E DEI SERVIZI



La legge quindi non elenca i compiti propri del Comune, ma delinea delle aree di intervento molto ampie, all'interno delle quali l'ente individuerà quei servizi che maggiormente soddisfano le esigenze della popolazione. Ecco perché in precedenza abbiamo definito il Comune come ente a finalità generale. Per svolgere nella maniera migliore le funzioni ed i servizi il Comune può attuare forme di decentramento e di cooperazione con altri comuni e con la Provincia.

Infine, come vedremo meglio in seguito, il Comune, essendo persona giuridica pubblica, si esprime attraverso atti ed ha bisogno di persone che ne consentano il funzionamento e garantiscano l'espletamento delle funzioni e dei servizi.

Alcune di queste persone formano e manifestano la volontà dell'ente e per questo sono definiti organi; gli organi possono essere politici o burocratici.

Gli organi politici più importanti sono il Consiglio Comunale, la Giunta ed Sindaco, mentre gli organi burocratici sono i dirigenti.



LO SVOLGIMENTO DELLE FUNZIONI E DEI SERVIZI (ART.33 TUEL)



Esercizio associato di funzioni e servizi da parte dei comuni

1. Le regioni, nell'emanazione delle leggi di conferimento delle funzioni ai comuni, attuano il trasferimento delle funzioni nei confronti della generalità dei comuni.

2. Al fine di favorire l'esercizio associato delle funzioni dei comuni di minore dimensione demografica, le regioni individuano livelli ottimali di esercizio delle stesse, concordandoli nelle sedi concertative di cui all'articolo 4. Nell'ambito della previsione regionale, i comuni esercitano le funzioni in forma associata, individuando autonomamente i soggetti, le forme e le metodologie, entro il termine temporale indicato dalla legislazione regionale.

Decorso inutilmente il termine di cui sopra la regione esercita il potere sostitutivo nelle forme stabilite dalla legge stessa.



LO SVOLGIMENTO DELLE FUNZIONI E DEI SERVIZI (ART.33 TUEL)



Esercizio associato di funzioni e servizi da parte dei comuni

3. Le regioni predispongono, concordandolo con i comuni nelle apposite sedi concertative, un programma di individuazione degli ambiti per la gestione associata sovracomunale di funzioni e servizi, realizzato anche attraverso le unioni, che può prevedere altresì la modifica di circoscrizioni comunali e i criteri per la corresponsione di contributi e incentivi alla progressiva unificazione. Il programma è aggiornato ogni tre anni, tenendo anche conto delle unioni di comuni regolarmente costituite.



LO SVOLGIMENTO DELLE FUNZIONI E DEI SERVIZI (ART.33 TUEL)



Esercizio associato di funzioni e servizi da parte dei comuni

4. Al fine di favorire il processo di riorganizzazione sovracomunale dei servizi, delle funzioni e delle strutture, le regioni provvedono a disciplinare, con proprie leggi, nell'ambito del programma territoriale di cui al comma 3, le forme di incentivazione dell'esercizio associato delle funzioni da parte dei comuni, con l'eventuale previsione nel proprio bilancio di un apposito fondo. A tale fine, oltre a quanto stabilito dal comma 3 e dagli articoli 30 e 32, le regioni si attengono ai seguenti principi fondamentali:

a) nella disciplina delle incentivazioni:

1) favoriscono il massimo grado di integrazione tra i comuni, graduando la corresponsione dei benefici in relazione al livello di unificazione, rilevato mediante specifici indicatori con riferimento alla tipologia ed alle caratteristiche delle funzioni e dei servizi associati o trasferiti in modo tale da erogare il massimo dei contributi nelle ipotesi di massima integrazione;

2) prevedono in ogni caso una maggiorazione dei contributi nelle ipotesi di fusione e di unione, rispetto alle altre forme di gestione sovracomunale; b) promuovono le unioni di comuni, senza alcun vincolo alla successiva fusione, prevedendo comunque ulteriori benefici da corrispondere alle unioni che autonomamente deliberino, su conforme proposta dei consigli comunali interessati, di procedere alla fusione.



Gli articoli 30 (**Convenzioni**), 31 (**Consorzi**) e 32 (**Unioni**) del TUEL delineano le varie forme di aggregazione attraverso cui gli enti locali possono svolgere funzioni e servizi con un grado associativo via via crescente.

L'art. 33 (Esercizio associato di funzioni e servizi) mette in evidenza il ruolo di direzione e coordinamento delle regioni. Il TUEL presuppone un'azione concertata per individuare gli ambiti ottimali di gestione sovra comunale, nella prospettiva di un'eventuale unificazione, che è ulteriormente incentivata. Il legislatore accomuna il ruolo delle regioni all'esercizio associato di funzioni e servizi da parte dei comuni, ma non enumera le funzioni, proprio perché il Testo Unico è stato concepito come una legge generale e non come una raccolta omnicomprensiva. La norma prevede che le regioni attuino il trasferimento delle funzioni ai comuni con leggi di conferimento delle stesse, alla luce del D.Lgs. 112/98, che sancisce il principio generale in base al quale la generalità dei compiti e delle funzioni amministrative che non richiedono l'esercizio unitario a livello regionale sono attribuite agli enti locali; la Regione determina le funzioni da svolgersi a livello unitario e conferisce contestualmente tutte le altre.

LA CONVENZIONE (ART. 30 TUEL)



E' la forma più semplice - di particolare utilità per i comuni di piccole dimensioni, che possono trovarsi in difficoltà anche a provvedere ai servizi essenziali - con la quale non si attua l'esternalizzazione delle funzioni e dei servizi (che devono essere determinati), ma solo il loro svolgimento in forma coordinata per un periodo di tempo definito (limite temporale).

I contenuti inderogabili dell'accordo sono la durata, i fini, le forme di consultazione, i rapporti finanziari, i rapporti reciproci e le garanzie.

Trattandosi di atto fondamentale, la delibera è di competenza consiliare (art. 42 TUEL).

Di **norma le convenzioni sono facoltative**, ma è **prevista anche l'obbligatorietà**, qualora lo Stato o la Regione lo ritengano necessario **per la gestione temporanea di un servizio specifico** o la realizzazione di un'opera, stabilendo in questo caso un disciplinare-tipo. Quindi, mentre la convenzione facoltativa può avere per oggetto, oltre che servizi, anche funzioni, poiché gli enti stabiliscono le modalità di esercizio di funzioni di cui sono titolari, quella obbligatoria è limitata alla realizzazione di un'opera o alla gestione, a tempo determinato, di uno specifico servizio, di competenza statale o regionale, ma non implica in alcun modo lo spostamento di funzioni statali o regionali che, secondo quanto previsto dalla Costituzione, possono solo essere oggetto di trasferimento o delega. Dato che anche le convenzioni rientrano negli accordi fra amministrazioni, si ipotizza che alle stesse si applichino i principi civilistici.



LA CONVENZIONE (ART. 30 TUEL)



Convenzioni

1. Al fine di svolgere in modo coordinato funzioni e servizi determinati, gli enti locali possono stipulare tra loro apposite convenzioni.
2. Le convenzioni devono stabilire i fini, la durata, le forme di consultazione degli enti contraenti, i loro rapporti finanziari ed i reciproci obblighi e garanzie.
3. Per la gestione a tempo determinato di uno specifico servizio o per la realizzazione di un'opera lo Stato e la regione, nelle materie di propria competenza, possono prevedere forme di convenzione obbligatoria fra enti locali, previa statuizione di un disciplinare-tipo.
4. Le convenzioni di cui al presente articolo possono prevedere anche la costituzione di uffici comuni che operano con personale distaccato dagli enti partecipanti, ai quali affidare l'esercizio delle funzioni pubbliche in luogo degli enti partecipanti all'accordo, ovvero la delega di funzioni da parte degli enti partecipanti all'accordo a favore di uno di essi, che opera in luogo e per conto degli enti deleganti.



II CONSORZIO (ART. 31 TUEL)



Il consorzio è la più antica forma stabile di cooperazione fra enti pubblici. La riforma del '90 mantiene questa figura, che permette l'esercizio associato di funzioni e la gestione più incisiva di uno o più servizi. Il consorzio è un soggetto distinto ed autonomo rispetto agli enti che lo costituiscono (infatti è dotato di personalità giuridica) per cui, a differenza di quanto avviene con la convenzione, le funzioni vengono poste all'esterno dell'ente.

Gli atti fondamentali per la costituzione ed il funzionamento del consorzio sono lo statuto e la convenzione. L'adesione al consorzio è di competenza del Consiglio comunale, che ne approva a maggioranza assoluta sia la convenzione che lo statuto. La convenzione è l'atto costitutivo del consorzio e deve indicare i fini, la durata, le forme di consultazione degli enti, i loro rapporti finanziari e i rispettivi obblighi e garanzie, nonché disciplinare le nomine e le competenze degli organi del consorzio e prevedere la trasmissione agli enti aderenti degli atti fondamentali. Lo statuto determina le regole per il funzionamento del consorzio: nei limiti della legge e della convenzione, ne disciplina l'organizzazione, la nomina e le funzioni degli organi.

Gli organi del consorzio sono l'assemblea, che è composta dai rappresentanti degli enti (Sindaco o suo delegato), ciascuno con responsabilità pari alla quota di partecipazione. L'assemblea elegge il Consiglio di Amministrazione (CDA) e ne approva gli atti fondamentali previsti dallo statuto. A questi organi si aggiungono il Presidente, che rappresenta il consorzio, convoca e presiede il CDA ed il Direttore, responsabile gestionale, delineando così un modello aziendale innovativo del consorzio.



II CONSORZIO (ART. 31 TUEL)



Lo Stato, solo in caso di rilevante interesse pubblico, può prevedere la costituzione di consorzi obbligatori, demandandone l'attuazione alla regione ma, come già previsto nella L. 142/90, fra gli stessi enti non può essere costituito più di un consorzio; questa preclusione stride con il favore successivamente mostrato dal legislatore verso il consorzio.

Come vedremo, la struttura del consorzio si avvicina molto a quella delle aziende speciali, che costituiscono una modalità di gestione dei servizi pubblici locali, disciplinati dagli articoli 113 e seguenti del TUEL. L'ultimo comma dell'art. 31 prevede che ai consorzi che gestiscono attività non a rilevanza economica si applichino le norme previste per le aziende speciali.



Consorti

1. Gli enti locali per la gestione associata di uno o più servizi e l'esercizio associato di funzioni possono costituire un consorzio secondo le norme previste per le aziende speciali di cui all'articolo 114, in quanto compatibili. Al consorzio possono partecipare altri enti pubblici, quando siano a ciò autorizzati, secondo le leggi alle quali sono soggetti.
2. A tal fine i rispettivi consigli approvano a maggioranza assoluta dei componenti una convenzione ai sensi dell'articolo 30, unitamente allo statuto del consorzio.
3. In particolare la convenzione deve disciplinare le nomine e le competenze degli organi consortili coerentemente a quanto disposto dai commi 8, 9 e 10 dell'articolo 50 e dell'articolo 42, comma 2, lettera m), e prevedere la trasmissione, agli enti aderenti, degli atti fondamentali del consorzio; lo statuto, in conformità alla convenzione, deve disciplinare l'organizzazione, la nomina e le funzioni degli organi consortili.

II CONSORZIO (ART. 31 TUEL)



Consorzi 4. Salvo quanto previsto dalla convenzione e dallo statuto per i consorzi, ai quali partecipano a mezzo dei rispettivi rappresentanti legali anche enti diversi dagli enti locali, l'assemblea del consorzio è composta dai rappresentanti degli enti associati nella persona del sindaco, del presidente o di un loro delegato, ciascuno con responsabilità pari alla quota di partecipazione fissata dalla convenzione e dallo statuto.

5. L'assemblea elegge il consiglio di amministrazione e ne approva gli atti fondamentali previsti dallo statuto.

6. Tra gli stessi enti locali non può essere costituito più di un consorzio.

7. In caso di rilevante interesse pubblico, la legge dello Stato può prevedere la costituzione di consorzi obbligatori per l'esercizio di determinate funzioni e servizi. La stessa legge ne demanda l'attuazione alle leggi regionali.

8. Ai consorzi che gestiscono attività ((di cui all'articolo 113-bis)), si applicano le norme previste per le aziende speciali.



UNIONE (ART. 32 TUEL)



Nel TUEL l'unione fra comuni non è vincolata alla successiva fusione. L'unione viene definita come **ente locale costituito da due o più comuni**, di norma confinanti, **finalizzato all'esercizio congiunto di una pluralità di funzioni**.

I consigli dei comuni partecipanti approvano l'**atto costitutivo** e lo **statuto** secondo le maggioranze e le procedure stabilite per le modifiche statutarie. Lo statuto individua le funzioni svolte dall'unione e le corrispondenti risorse. All'unione sono conferite dai comuni partecipanti le risorse umane e strumentali necessarie all'esercizio delle funzioni loro attribuite.

Gli organi dell'unione sono il **Presidente, la Giunta ed il Consiglio** e sono formati da amministratori in carica dei comuni associati. A essi non possono essere attribuite retribuzioni, gettoni e indennità o emolumenti in qualsiasi forma percepiti.



UNIONE (ART. 32 TUEL)



Il Consiglio è composto da un numero di consiglieri definito nello statuto, eletti dai singoli consigli dei comuni associati tra i propri componenti, garantendo la rappresentanza delle minoranze e assicurando la rappresentanza di ogni comune.

Il presidente dell'unione di comuni si avvale del segretario di un comune facente parte dell'unione, senza che ciò comporti l'erogazione di ulteriori indennità e, comunque, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.



UNIONE (ART. 32 TUEL)



Unione di comuni

1. L'unione di comuni è l'ente locale costituito da due o più comuni, di norma contermini, finalizzato all'esercizio associato di funzioni e servizi. Ove costituita in prevalenza da comuni montani, essa assume la denominazione di unione di comuni montani e può esercitare anche le specifiche competenze di tutela e di promozione della montagna attribuite in attuazione dell'articolo 44, secondo comma, della Costituzione e delle leggi in favore dei territori montani.



UNIONE (ART. 32 TUEL)



Unione di comuni

2. Ogni comune può far parte di una sola unione di comuni. Le unioni di comuni possono stipulare apposite convenzioni tra loro o con singoli comuni.

3. Gli organi dell'unione, presidente, giunta e consiglio, sono formati, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, da amministratori in carica dei comuni associati e a essi non possono essere attribuite retribuzioni, gettoni e indennità o emolumenti in qualsiasi forma percepiti. Il presidente è scelto tra i sindaci dei comuni associati e la giunta tra i componenti dell'esecutivo dei comuni associati. Il consiglio è composto da un numero di consiglieri definito nello statuto, eletti dai singoli consigli dei comuni associati tra i propri componenti, garantendo la rappresentanza delle minoranze e assicurando la rappresentanza di ogni comune.



Unione di comuni

4. L'unione ha potestà statutaria e regolamentare e ad essa si applicano, in quanto compatibili e non derogati con le disposizioni della legge recante disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni, i principi previsti per l'ordinamento dei comuni, con particolare riguardo allo status degli amministratori, all'ordinamento finanziario e contabile, al personale e all'organizzazione. Lo statuto dell'unione stabilisce le modalità di funzionamento degli organi e ne disciplina i rapporti. In fase di prima istituzione lo statuto dell'unione è approvato dai consigli dei comuni partecipanti e le successive modifiche sono approvate dal consiglio dell'unione.

Unione di comuni

5. All'unione sono conferite dai comuni partecipanti le risorse umane e strumentali necessarie all'esercizio delle funzioni loro attribuite. Fermi restando i vincoli previsti dalla normativa vigente in materia di personale, la spesa sostenuta per il personale dell'Unione non può comportare, in sede di prima applicazione, il superamento della somma delle spese di personale sostenute precedentemente dai singoli comuni partecipanti. A regime, attraverso specifiche misure di razionalizzazione organizzativa e una rigorosa programmazione dei fabbisogni, devono essere assicurati progressivi risparmi di spesa in materia di personale. ((I comuni possono cedere, anche parzialmente, le proprie capacità assunzionali all'unione di comuni di cui fanno parte)).

UNIONE (ART. 32 TUEL)



Unione di comuni

5-bis. Previa apposita convenzione, i sindaci dei comuni facenti parte dell'Unione possono delegare le funzioni di ufficiale dello stato civile e di anagrafe a personale idoneo dell'Unione stessa, o dei singoli comuni associati, fermo restando quanto previsto dall'articolo 1, comma 3, e dall'articolo 4, comma 2, del decreto del Presidente della Repubblica 3 novembre 2000, n. 396, recante regolamento per la revisione e la semplificazione dell'ordinamento dello stato civile, a norma dell'articolo 2, comma 12, della legge 15 maggio 1997, n. 127.



UNIONE (ART. 32 TUEL)



Unione di comuni

5-bis. Previa apposita convenzione, i sindaci dei comuni facenti parte dell'Unione possono delegare le funzioni di ufficiale dello stato civile e di anagrafe a personale idoneo dell'Unione stessa, o dei singoli comuni associati, fermo restando quanto previsto dall'articolo 1, comma 3, e dall'articolo 4, comma 2, del decreto del Presidente della Repubblica 3 novembre 2000, n. 396, recante regolamento per la revisione e la semplificazione dell'ordinamento dello stato civile, a norma dell'articolo 2, comma 12, della legge 15 maggio 1997, n. 127.



UNIONE (ART. 32 TUEL)



Unione di comuni

5-ter. Il presidente dell'unione di comuni si avvale del segretario di un comune facente parte dell'unione, senza che ciò comporti l'erogazione di ulteriori indennità e, comunque, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica. Sono fatti salvi gli incarichi per le funzioni di segretario già affidati ai dipendenti delle unioni o dei comuni anche ai sensi del comma 557 dell'articolo 1 della legge 30 dicembre 2004, n. 311. Ai segretari delle unioni di comuni si applicano le disposizioni dell'articolo 8 della legge 23 marzo 1981, n. 93, e successive modificazioni.



UNIONE (ART. 32 TUEL)



Unione di comuni

6. L'atto costitutivo e lo statuto dell'unione sono approvati dai consigli dei comuni partecipanti con le procedure e con la maggioranza richieste per le modifiche statutarie. Lo statuto individua le funzioni svolte dall'unione e le corrispondenti risorse.

7. Alle unioni competono gli introiti derivanti dalle tasse, dalle tariffe e dai contributi sui servizi ad esse affidati.

8. Gli statuti delle unioni sono inviati al Ministero dell'interno per le finalità di cui all'articolo 6, commi 5 e 6.



GLI ACCORDI DI PROGRAMMA (ART. 34 TUEL)



E' uno strumento di semplificazione e collaborazione disciplinato assai più dettagliatamente delle altre forme di accordo, che è soggetto a limiti specifici per quel che riguarda il campo di applicazione ed i soggetti pubblici coinvolti.

Data l'elevata dispersione delle competenze nel ns. ordinamento, l'accordo è la conclusione formale di un procedimento che risponde ad una scelta di funzionalità condivisa dagli enti interessati, per la definizione e l'attuazione di opere, interventi o programmi che richiedono per la loro realizzazione l'azione integrata e coordinata di comuni, province, regioni ed altri enti pubblici.

L'accordo è promosso dal Sindaco (o Presidente Provincia o Regione, secondo la competenza primaria sull'intervento) il quale convoca una conferenza di servizi¹⁵. L'accordo richiede l'unanimità degli enti interessati e la sua validità è soggetta a vincoli precisi, quali l'approvazione da parte del soggetto promotore e la pubblicazione sul BUR, che ne sottolineano la vincolatività.

Se l'accordo comporta la variazione di strumenti urbanistici deve essere ratificato dal Consiglio entro 30 gg. pena decadenza, poiché la pianificazione urbanistica è per legge di competenza consiliare (art. 42 TUEL). Inoltre l'approvazione dell'accordo relativamente ad opere pubbliche comprese nei programmi dell'amministrazione e per le quali esistono già i finanziamenti disponibili comporta la dichiarazione di pubblica utilità, indifferibilità ed urgenza - ponendo quindi le basi per l'esproprio - che decade se tali opere non iniziano entro 3 anni.



GLI ACCORDI DI PROGRAMMA (ART. 34 TUEL)



Al fine di garantire l'efficacia dell'accordo, il TUEL elenca dettagliatamente una serie di strumenti:

- ▶ procedimenti di arbitrato per risolvere i conflitti,
- ▶ interventi surrogatori di enti inadempienti
- ▶ la vigilanza, che è affidata ad un apposito collegio, presieduto dal promotore dell'accordo e composto dai rappresentanti degli enti locali interessati.

I privati non possono formalmente prendere parte agli accordi di programma, che sono uno strumento pubblicistico con forti caratteristiche di autoritatività.

Gli accordi di programma, come le convenzioni, sono un caso specifico degli accordi fra amministrazioni previsti dall'art. 15 della L. 241/90, che prevede un potere generale di tutte le pubbliche amministrazioni di concludere fra loro accordi per disciplinare lo svolgimento in collaborazione di ogni tipo di attività, purché di interesse comune.

Gli accordi sono di "tipo organizzativo" ed hanno "carattere normativo", cioè disciplinano attività destinate in futuro ad essere svolte dagli enti, per cui i successivi provvedimenti sono vincolati a quanto deciso in sede di accordo. L'accordo deve avere la forma scritta e, secondo la dottrina prevalente, vi si applicano i principi del codice civile in materia di contratti ed obbligazioni.



GLI ACCORDI DI PROGRAMMA (ART. 34 TUEL)



Accordi di programma

1. Per la definizione e l'attuazione di opere, di interventi o di programmi di intervento che richiedono, per la loro completa realizzazione, l'azione integrata e coordinata di comuni, di province e regioni, di amministrazioni statali e di altri soggetti pubblici, o comunque di due o più tra i soggetti predetti, il presidente della regione o il presidente della provincia o il sindaco, in relazione alla competenza primaria o prevalente sull'opera o sugli interventi o sui programmi di intervento, promuove la conclusione di un accordo di programma, anche su richiesta di uno o più dei soggetti interessati, per assicurare il coordinamento delle azioni e per determinarne i tempi, le modalità, il finanziamento ed ogni altro connesso adempimento.
2. L'accordo può prevedere altresì procedimenti di arbitrato, nonché interventi surrogatori di eventuali inadempienze dei soggetti partecipanti.
3. Per verificare la possibilità di concordare l'accordo di programma, il presidente della regione o il presidente della provincia o il sindaco convoca una conferenza tra i rappresentanti di tutte le amministrazioni interessate.



GLI ACCORDI DI PROGRAMMA (ART. 34 TUEL)



Accordi di programma

((4. L'accordo, consistente nel consenso unanime del presidente della regione, del presidente della provincia, dei sindaci e delle altre amministrazioni interessate, deve essere sottoscritto entro sessanta giorni dalla comunicazione dell'esito positivo della conferenza di cui al comma 3 ed è approvato con atto formale del presidente della regione o del presidente della provincia o del sindaco e pubblicato nel Bollettino ufficiale della regione. L'accordo, qualora adottato con decreto del presidente della regione, produce gli effetti dell'intesa di cui all'articolo 81 del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616, determinando le eventuali e conseguenti variazioni degli strumenti urbanistici e sostituendo i permessi di costruire, sempre che vi sia l'assenso del comune interessato))



GLI ACCORDI DI PROGRAMMA (ART. 34 TUEL)



Accordi di programma

5. Ove l'accordo comporti variazione degli strumenti urbanistici, l'adesione del sindaco allo stesso deve essere ratificata dal consiglio comunale entro trenta giorni a pena di decadenza.

6. Per l'approvazione di progetti di opere pubbliche comprese nei programmi dell'amministrazione e per le quali siano immediatamente utilizzabili i relativi finanziamenti si procede a norma dei precedenti commi. L'approvazione dell'accordo di programma comporta la dichiarazione di pubblica utilità, indifferibilità ed urgenza delle medesime opere; tale dichiarazione cessa di avere efficacia se le opere non hanno avuto inizio entro tre anni.



GLI ACCORDI DI PROGRAMMA (ART. 34 TUEL)



Accordi di programma

7. La vigilanza sull'esecuzione dell'accordo di programma e gli eventuali interventi sostitutivi sono svolti da un collegio presieduto dal presidente della regione o dal presidente della provincia o dal sindaco e composto da rappresentanti degli enti locali interessati, nonché dal commissario del Governo nella regione o dal prefetto nella provincia interessata se all'accordo partecipano amministrazioni statali o enti pubblici nazionali.

8. Allorchè l'intervento o il programma di intervento comporti il concorso di due o più regioni finitime, la conclusione dell'accordo di programma è promossa dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri, a cui spetta convocare la conferenza di cui al comma 3. Il collegio di vigilanza di cui al comma 7 è in tal caso presieduto da un rappresentante della Presidenza del Consiglio dei Ministri ed è composto dai rappresentanti di tutte le regioni che hanno partecipato all'accordo. La Presidenza del Consiglio dei Ministri esercita le funzioni attribuite dal comma 7 al commissario del Governo ed al prefetto.



Funzione: attività che può essere svolta esclusivamente dalla PA (es.: certificazione) o che si concretizza nell'esercizio autoritativo del potere (es.: esproprio).

Servizio: erogazione ai cittadini di una prestazione che può essere svolta anche da un privato (es: acqua, gas, farmacie).

Malgrado negli anni tale distinzione sia diventata sempre meno netta, anche a causa di fenomeni di privatizzazione - tanto che funzioni e servizi vengono spesso usati come sinonimi - il TUEL dedica alle funzioni ed ai servizi articoli diversi. Per le prime occorre far riferimento agli articoli 3 e 13. Al comma 5 dell'art. 3 ritroviamo due concetti già affrontati:

☐ Il principio di sussidiarietà VERTICALE: le funzioni devono essere allocate di norma al livello di governo più vicino alla comunità beneficiaria.

☐ Il principio di sussidiarietà ORIZZONTALE: ove possibile i comuni, per perseguire finalità pubbliche, si avvalgono di organizzazioni private (ad esempio nell'ambito dei servizi sociali).

Secondo la teoria soggettiva è servizio pubblico l'esercizio di un'attività non autoritativa assunta da un pubblico potere. Si dà rilievo al ruolo svolto dal soggetto pubblico, che esercita un'attività non autoritativa. Invece, secondo la teoria oggettiva, è servizio pubblico quello che svolge un'attività indirizzata e coordinata a fini sociali a favore della collettività. Si dà quindi rilievo all'attività svolta, indirizzata a fini sociali, per la collettività, indipendentemente dal fatto che “a monte” vi sia un soggetto pubblico. L'erogazione del servizio pubblico, finalizzato allo sviluppo economico e sociale della comunità, può avvenire direttamente o indirettamente, ma sempre per il soddisfacimento dei bisogni della collettività.

Secondo il Consiglio di Stato gli enti locali “sono enti locali a fini generali, dotati di autonomia organizzativa, amministrativa e finanziaria nel senso che essi hanno la facoltà di determinare da sé i propri scopi e, in particolare, di decidere quali attività di produzione di beni e servizi assumere, purché genericamente rivolte a fini sociali e a promuovere lo sviluppo economico e civile delle comunità.

E’ il Comune (Consiglio) che valuta discrezionalmente sulla opportunità dell’erogazione di un servizio piuttosto che un altro, in relazione alle mutevoli esigenze della comunità.

La materia dei servizi pubblici fu innovata dalla L. 142/90, che ne stabilì i principi per le forme di gestione. L'impostazione è stata ripresa dal TUEL. La norma si differenzia nettamente rispetto a quella precedente, perché non elenca più i numerosi servizi assumibili dai comuni, ma dà un'ampia definizione di servizio pubblico locale. Tale definizione, oggi riportata all'art. 112 del TUEL, ricomprende tutte quelle prestazioni dell'ente locale "che abbiano per oggetto la produzione di beni e attività rivolte a realizzare fini sociali e a promuovere lo sviluppo economico e civile delle comunità locali." La caratteristica del servizio pubblico è quindi quella di far fronte alle esigenze immediate e dirette della comunità locale e di perseguire fini "sociali".

Il legislatore, non elencando i possibili servizi ma utilizzando una definizione di tale ampiezza, sottolinea l'autonomia dell'ente locale nello scegliere quelle attività che meglio si adattano a soddisfare le esigenze della propria collettività. Infatti il Comune, essendo l'ente che rappresenta la propria comunità e ne promuove lo sviluppo (art. 3 TUEL), costituisce da sempre l'interlocutore primario nelle numerose e complesse esigenze della popolazione, che si concretizzano nella richiesta di servizi. Fatti salvi i servizi locali indispensabili (cfr. D.M. 28.5.1993) la rilevanza pubblica del servizio sta quindi nell'utilità che ne deriva a quella specifica collettività.

(Gestione dei servizi pubblici locali privi di rilevanza economica)

1. Ferme restando le disposizioni previste per i singoli settori, i servizi pubblici locali privi di rilevanza economica sono gestiti mediante affidamento diretto a:

a) istituzioni;

b) aziende speciali, anche consortili;

c) società a capitale interamente pubblico a condizione che gli enti pubblici titolari del capitale sociale esercitino sulla società un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi e che la società realizzi la parte più importante della propria attività con l'ente o gli enti pubblici che la controllano.

ART. 113- BIS TUEL



(Gestione dei servizi pubblici locali privi di rilevanza economica)

2. È consentita la gestione in economia quando, per le modeste dimensioni o per le caratteristiche del servizio, non sia opportuno procedere ad affidamento ai soggetti di cui al comma 1.
3. Gli enti locali possono procedere all'affidamento diretto dei servizi culturali e del tempo libero anche ad associazioni e fondazioni da loro costituite o partecipate.
5. I rapporti tra gli enti locali ed i soggetti erogatori dei servizi di cui al presente articolo sono regolati da contratti di servizio



I SERVIZI PUBBLICI LOCALI DI RILEVANZA ECONOMICA



DECRETO LEGISLATIVO 23 dicembre 2022, n. 201 (ART. 2)

«servizi di interesse economico generale di livello locale» o «servizi pubblici locali di rilevanza economica»: i servizi erogati o suscettibili di essere erogati dietro corrispettivo economico su un mercato, che non sarebbero svolti senza un intervento pubblico o sarebbero svolti a condizioni differenti in termini di accessibilità fisica ed economica, continuità, non discriminazione, qualità e sicurezza, che sono previsti dalla legge o che gli enti locali, nell'ambito delle proprie competenze, ritengono necessari per assicurare la soddisfazione dei bisogni delle comunità locali, così da garantire l'omogeneità dello sviluppo e la coesione sociale



DECRETO LEGISLATIVO 23 dicembre 2022, n. 201 (ART. 3)

Principi generali del servizio pubblico locale

1. I servizi di interesse economico generale di livello locale rispondono alle esigenze delle comunità di riferimento e alla soddisfazione dei bisogni dei cittadini e degli utenti, nel rispetto dei **principi di sussidiarietà e proporzionalità**
2. L'istituzione, la regolazione e la gestione dei servizi pubblici di interesse economico generale di livello locale rispondono a principi di concorrenza, sussidiarietà, anche orizzontale, efficienza nella gestione, efficacia nella soddisfazione dei bisogni dei cittadini, sviluppo sostenibile, produzione di servizi quantitativamente e qualitativamente adeguati, applicazione di tariffe orientate a costi efficienti, promozione di investimenti in innovazione tecnologica, proporzionalità e adeguatezza della durata, trasparenza sulle scelte compiute dalle amministrazioni e sui risultati delle gestioni.
3. Nell'organizzazione e nella erogazione dei servizi di interesse economico generale di livello locale è assicurata la centralità del cittadino e dell'utente, anche favorendo forme di partecipazione attiva.

DECRETO LEGISLATIVO 23 dicembre 2022, n. 201

Art. 10

Perimetro del servizio pubblico localee principio di sussidiarietà

2. Ai fini del soddisfacimento dei bisogni delle comunità locali, gli enti locali favoriscono, in attuazione del principio di sussidiarietà orizzontale, l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, e delle imprese, anche con apposite agevolazioni e semplificazioni.

3. Gli enti locali, nell'ambito delle rispettive competenze, possono istituire servizi di interesse economico generale di livello locale diversi da quelli già previsti dalla legge, che ritengono necessari per assicurare la soddisfazione dei bisogni delle comunità locali.

4. I servizi di cui al comma 3 sono istituiti in esito ad apposita istruttoria, sulla base di un effettivo confronto tra le diverse soluzioni possibili, da cui risulti che la prestazione dei servizi da parte delle imprese liberamente operanti nel mercato o da parte di cittadini, singoli e associati, è inidonea a garantire il soddisfacimento dei bisogni delle comunità locali. 5. La deliberazione di istituzione del servizio dà conto degli esiti dell'istruttoria di cui al comma 4 e può essere sottoposta a consultazione pubblica prima della sua adozione.

I SERVIZI PUBBLICI LOCALI DI RILEVANZA ECONOMICA

DECRETO LEGISLATIVO 23 dicembre 2022, n. 201 Art. 14

Scelta della modalità di gestione del servizio pubblico locale

1. Tenuto conto del principio di autonomia nell'organizzazione dei servizi e dei principi di cui all'articolo 3, l'ente locale e gli altri enti competenti, nelle ipotesi in cui ritengono che il perseguimento dell'interesse pubblico debba essere assicurato affidando il servizio pubblico a un singolo operatore o a un numero limitato di operatori, provvedono all'organizzazione del servizio mediante una delle seguenti modalità di gestione:

- a) **affidamento a terzi mediante procedura a evidenza pubblica**, secondo le modalità previste dal dall'articolo 15, nel rispetto del diritto dell'Unione europea;
- b) **affidamento a società mista**, secondo le modalità previste dall'articolo 16, nel rispetto del diritto dell'Unione europea;
- c) **affidamento a società in house**, nei limiti fissati dal diritto dell'Unione europea, secondo le modalità previste dall'articolo 17;
- d) limitatamente ai servizi diversi da quelli a rete, **gestione in economia o mediante aziende speciali** di cui all'articolo 114 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali di cui al decreto legislativo n. 267 del 2000.

I SERVIZI PUBBLICI LOCALI DI RILEVANZA ECONOMICA



DECRETO LEGISLATIVO 23 dicembre 2022, n. 201 Art. 15

Affidamento mediante procedura a evidenza pubblica

1. Gli enti locali e gli altri enti competenti affidano i servizi di interesse economico generale di livello locale secondo la disciplina in materia di contratti pubblici, favorendo, ove possibile in relazione alle caratteristiche del servizio da erogare, il ricorso a concessioni di servizi rispetto ad appalti pubblici di servizi, in modo da assicurare l'effettivo trasferimento del rischio operativo in capo all'operatore.



Articolo 114 TUEL

Aziende speciali ed istituzioni

1. **L'azienda speciale** è ente strumentale dell'ente locale dotato di personalità giuridica, di autonomia imprenditoriale e di proprio statuto, approvato dal consiglio comunale o provinciale. L'azienda speciale conforma la propria gestione ai principi contabili generali contenuti nell'allegato n. 1 al decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, e successive modificazioni, ed ai principi del codice civile codice civile

2. **L'istituzione** è organismo strumentale dell'ente locale per l'esercizio di servizi sociali, dotato di autonomia gestionale. ((L'istituzione conforma la propria gestione ai principi contabili generali e applicati allegati al decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 e successive modificazioni e integrazioni ed adotta il medesimo sistema contabile dell'ente locale che lo ha istituito, nel rispetto di quanto previsto dall'art. 151, comma 2. L'ente locale che si avvale della facoltà di non tenere la contabilità economico patrimoniale di cui all'art. 232, comma 3, può imporre alle proprie istituzioni l'adozione della contabilità economico-patrimoniale.)

Articolo 114 TUEL

Aziende speciali ed istituzioni

3. Organi dell'azienda e dell'istituzione sono il consiglio di amministrazione, il presidente e il direttore, al quale compete la responsabilità gestionale. Le modalità di nomina e revoca degli amministratori sono stabilite dallo statuto dell'ente locale.

4. L'azienda e l'istituzione ((conformano)) la loro attività a criteri di efficacia, efficienza ed economicità ed hanno l'obbligo ((dell'equilibrio economico, considerando anche i proventi derivanti dai trasferimenti, fermo restando, per l'istituzione, l'obbligo del pareggio finanziario.))

5. Nell'ambito della legge, l'ordinamento ed il funzionamento delle aziende speciali sono disciplinati dal proprio statuto e dai regolamenti, quelli delle istituzioni sono disciplinati dallo statuto e dai regolamenti dell'ente locale da cui dipendono.