

# L'Organizzazione territoriale della Repubblica e gli Enti Locali

## Introduzione

Benvenuti!

In questa lezione tratteremo in via generale l'organizzazione territoriale della Repubblica, gli Enti territoriali e gli Enti Locali.

Inoltre, andremo ad approfondire le principali previsioni costituzionali relative agli Enti territoriali e i principi costituzionali che regolano la materia.

Bene, cominciamo!

## Gli Enti pubblici territoriali e l'organizzazione territoriale della Repubblica

Per Enti pubblici territoriali si intendono quegli Enti **pubblici a fini generali** che hanno tra i propri elementi costitutivi:

- un determinato **territorio**
- una determinata **popolazione**
- un apparato di **governo**

Il **territorio** non è solamente elemento costitutivo dell'Ente pubblico territoriale poiché coincide al contempo con l'**ambito geografico di rilevanza dell'attività dell'Ente**.

Tali Enti costituiscono i **soggetti giuridici** nei quali si **organizza la popolazione residente sul territorio** e, pertanto, si fanno carico degli interessi della loro popolazione attraverso:

- un apparato di governo
- un apparato amministrativo

L'art. **114 della Costituzione**, elenca gli Enti **pubblici territoriali** di cui è composta la Repubblica Italiana, che si distinguono in:

- Comuni

- Province
- Città Metropolitane
- Regioni

Il **Comune** è l'Ente pubblico territoriale più prossimo al cittadino in quanto, rispetto agli altri Enti considerati, ha un più ristretto ambito geografico di riferimento.

La **Provincia** (o la **Città Metropolitana**) rappresenta invece l'Ente territoriale di carattere intermedio tra il Comune e la Regione. Infatti, il suo ambito geografico di riferimento coincide con quello di numerosi Comuni, ma fa anche parte, allo stesso tempo, dell'ambito territoriale di riferimento di una determinata Regione.

## Gli Enti pubblici territoriali dopo la riforma del Titolo V

L'elencazione degli Enti pubblici territoriali contenuta nella versione ad oggi vigente dell'art. 114, comma 1 della Costituzione ("La Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato") risulta differente da quella esposta nell'originale testo della norma costituzionale.

Infatti, con la riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione (avvenuta con la **Legge Costituzionale n. 3/2001**), il Legislatore ha modificato la disposizione originale dell'art. 114:

- introducendo anche lo "Stato", in precedenza non citato nella norma
- invertendo l'ordine di elencazione degli Enti pubblici territoriali, che in precedenza erano citati partendo dalle Regioni e chiudendo con i Comuni

Queste differenze fanno comprendere il mutamento di prospettiva intervenuto con la riforma costituzionale del 2001:

- innanzitutto, il fatto che lo **Stato** sia ad oggi ricompreso nell'elencazione di cui all'art. 114 della Costituzione fa comprendere come il Legislatore Costituzionale lo consideri come differente rispetto alla **Repubblica**. La Repubblica, infatti, non coincide con lo Stato, ma si compone anche dello Stato. Le Regioni, le Città Metropolitane, le Province e i Comuni sono posti su un **piano di parità** rispetto allo Stato e **non si possono più considerare come sue articolazioni minori** (come invece avveniva in precedenza)
- inoltre, la scelta di elencare gli Enti dal meno comprensivo (il Comune) al più comprensivo (lo Stato) fa comprendere come la nuova norma detti una **costruzione in senso sussidiario della Repubblica**, ossia mettendo in primo piano l'Ente più vicino ai cittadini (il Comune) e, per ultimo, quello più lontano (lo Stato)

## L'autonomia degli Enti territoriali

Il secondo comma dell'art. 114 della Costituzione afferma che "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."

Pertanto, oltre a non poter più considerare gli Enti pubblici territoriali come delle articolazioni minori dello Stato, la Costituzione chiarisce che essi sono dotati di una propria **sfera di autonomia**, sia nei confronti dello Stato centrale che nei confronti delle altre istituzioni territoriali. Sono, inoltre, dotati di un proprio **statuto**, di propri **poteri** e di proprie **funzioni**.

L'ampiezza della sfera di autonomia non è tuttavia la stessa per tutti i diversi livelli di Enti pubblici territoriali.

Infatti, tra gli Enti pubblici territoriali **solo le Regioni** possiedono un'**autonomia legislativa** che consente loro di legiferare nel rispetto dell'**art. 117 della Costituzione**. In particolare, le Regioni possono emanare norme (Leggi regionali) che si pongono al medesimo livello gerarchico della Legge statale:

- nelle materie non espressamente attribuite dalla Costituzione alla legislazione statale
- nelle materie di competenza legislativa concorrente, rispettando i principi fondamentali dettati dalle leggi dello Stato nella specifica materia

## Il Decentramento amministrativo

L'**art. 5 della Costituzione** afferma che la Repubblica riconosce e promuove le autonomie locali.

La norma detta anche il **principio del decentramento amministrativo** che, a seguito della riforma costituzionale del 2001, si applica anche nella distribuzione delle competenze amministrative (e non solo nell'ambito dei servizi dipendenti dallo Stato). Infatti, per tramite dell'**art. 118 della Costituzione** (anch'esso oggetto della riforma del 2001), il Legislatore Costituzionale ha stabilito che, **in via generale, le funzioni amministrative sono assegnate al Comune**, Ente territoriale più prossimo ai cittadini. Si parla in questo caso di applicazione del **criterio della generalità della funzione amministrativa comunale**.

Nel 2001 si è quindi **superato** il previgente **principio del parallelismo tra le potestà legislative e le funzioni amministrative**. Prima della citata riforma costituzionale, infatti, le competenze amministrative erano allocate in funzione della competenza legislativa. Di conseguenza, esse risultavano in capo allo Stato e alla Regione (nelle sole materie oggetto di potestà legislativa regionale), i quali potevano poi delegarle a Comuni, Province e agli altri Enti Locali.

L'**art. 118 della Costituzione** chiarisce tuttavia che:

- per garantire l'**esercizio unitario** di una funzione amministrativa, essa può essere conferita a **Province, Città Metropolitane, Regioni e Stato**. Tale eccezione serve per evitare che particolari funzioni amministrative possano essere mal esercitate a livello locale o, ancora, esercitate creando delle disparità di trattamento. Pensiamo a titolo esemplificativo alle funzioni amministrative relative alla difesa: è indubbio che esse possano venir meglio esercitate a livello statale
- il conferimento eccezionale delle funzioni amministrative ad un Ente territoriale diverso dal Comune deve avvenire nel rispetto dei **principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza**

## I limiti nell'attribuzione delle funzioni amministrative

I principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza rappresentano, ai sensi dell'art. 118 della Costituzione, un limite per il legislatore nell'attribuzione delle funzioni amministrative. Infatti, nel caso in cui il Legislatore voglia allocare una funzione amministrativa ad un livello diverso da quello Comunale sarà necessario verificare se tale funzione possa essere assegnata all'Ente immediatamente più prossimo ai cittadini (**principio di sussidiarietà verticale**). Pertanto, non sarà possibile assegnare discrezionalmente una funzione amministrativa alla Regione o allo Stato. Bisognerà valutare l'assegnazione della funzione amministrativa prima alla Provincia (o alla Città Metropolitana), in subordine alla Regione e, da ultimo, allo Stato.

La valutazione finale circa l'assegnazione della funzione dovrà essere effettuata dal Legislatore tenendo conto dei **principi di adeguatezza e di differenziazione**. Pertanto dovrà essere valutata la concreta disponibilità di mezzi (finanziari, patrimoniali, tecnici e di dotazione di personale) dell'Ente di governo considerato, nell'ottica del buon

esercizio della funzione (**principio di adeguatezza**). Inoltre, dovranno essere valutate le caratteristiche territoriali, culturali e demografiche per giustificare un'alterazione dell'ordinaria attribuzione delle funzioni amministrative (**principio di differenziazione**).

Sino ad ora abbiamo parlato di funzioni amministrative assegnate attraverso una norma di legge. Tuttavia, il secondo comma dell'art. 118 della Costituzione afferma che *"I Comuni, le Province e le Città metropolitane sono titolari di funzioni amministrative proprie e di quelle conferite con legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze."*. Sarebbe, quindi, che vi siano delle particolari funzioni amministrative che risultino a priori in capo a ogni Ente territoriale.

Il tema delle **funzioni amministrative proprie** è stato ampiamente dibattuto in dottrina. Secondo l'orientamento maggioritario per tali funzioni si intendono le funzioni amministrative fondamentali di ogni particolare categoria di Ente territoriale (ad esempio, per il Comune, quelle che riguardano la popolazione e il territorio comunale). Sul tema è intervenuta anche la Corte Costituzionale (con la sentenza n. 238/2007) che ha riconosciuto la sussistenza di un nucleo fondamentale di competenze amministrative locali che costituirebbe *"l'intelaiatura essenziale dell'ente locale"*.

## Gli Enti Locali

Come abbiamo anticipato, tra gli Enti pubblici territoriali previsti dall'art. 114 della Costituzione si differenziano le Regioni, che insieme allo Stato, hanno la capacità legislativa secondo la ripartizione di competenze dettata dall'art. 117 della Costituzione.

Gli altri Enti pubblici territoriali (quindi Comuni, Province e Città Metropolitane), pur non avendo autonomia legislativa, possiedono una propria sfera di autonomia che la Repubblica riconosce espressamente e si impegna a promuovere. Infatti, nel primo periodo dell'**art. 5 della Costituzione**, collocato tra i *"Principi Fondamentali"* della Carta Costituzionale, si afferma che **"La Repubblica, una e indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali"**.

Senonché la Costituzione non offre una definizione di "autonomie Locali", né di "Enti Locali". Tuttavia, in alcune disposizioni costituzionali si parla espressamente di Enti Locali (come negli articoli 116 e 123 e nell'VIII disposizione transitoria e finale).

In particolare, l'art. 123 della Costituzione afferma che *"In ogni Regione, lo statuto disciplina il Consiglio delle autonomie locali, quale organo di consultazione fra la Regione e gli Enti locali."*. Da questa disposizione si evince, pertanto, che all'interno della categoria degli "Enti Locali" rientrano sicuramente i Comuni, le Province e le Città Metropolitane.

Il Legislatore ordinario ha definito espressamente la categoria degli "Enti Locali" nel corpo di norme che racchiude tutte le principali norme ad essi dedicate, il **D.Lgs. 267/2000** (Testo Unico Enti Locali – T.U.E.L.). In particolare, infatti, l'art. 2 del T.U.E.L. stabilisce che per Enti Locali si intendono *"[...] i Comuni, le Province, le Città metropolitane, le Comunità montane, le Comunità isolate e le Unioni di comuni."*

Come abbiamo visto sino ad ora, tali Enti pubblici hanno acquisito un'autonomia crescente in seguito alla riforma costituzionale del 2001.

Ad oggi, la sfera di autonomia degli Enti locali si compone di:

1. **autonomia normativa**, in quanto hanno facoltà di adottare propri regolamenti e statuti
2. **autonomia amministrativa**, data la facoltà di emanare atti amministrativi aventi il medesimo valore di quelli adottati dallo Stato

3. **autonomia finanziaria**, consistente nella facoltà di stabilire ed applicare tributi ed entrate proprie per il finanziamento della loro attività

## Conclusioni

Bene, siamo arrivati al termine di questa lezione in cui abbiamo trattato:

- l'organizzazione territoriale della Repubblica, facendo un cenno alle modifiche costituzionali intervenute dopo la riforma del 2001
- i principi dell'autonomia degli Enti territoriali e del decentramento amministrativo
- l'attribuzione delle competenze amministrative ai vari Enti territoriali
- e, infine, gli "Enti Locali", come definiti dalle disposizioni costituzionali, nonché dall'art. 2 del Testo Unico Enti Locali

Alla prossima lezione