

CONCORSO

# ISTRUTTORE <sup>e</sup> ISTRUTTORE DIRETTIVO CONTABILE

**AREA ECONOMICO-FINANZIARIA** **C** **D**  
Istruttori ed Elevata qualificazione Cat. **C** e **D**

Edizione interamente ripensata alla luce  
delle prove somministrate negli ultimi concorsi

## MANUALE + QUIZ

II Edizione

**NLD**  
CONCORSI

# Parte IV

## **Ordinamento istituzionale degli enti locali**

### SOMMARIO

---

Cap. 1 - Premessa: la disciplina costituzionale degli enti locali

Cap. 2 - Il Comune

Cap. 3 - La provincia

Cap. 4 - La città metropolitana e Roma Capitale

Cap. 5 - Le unioni dei comuni. Le comunità montane. Le comunità isolate o di arcipelago. Altre forme associative

Cap. 6 - La partecipazione del cittadino

Cap. 7 - Gli statuti e i regolamenti

Cap. 8 - Il sistema elettorale dei comuni, delle province e delle città metropolitane online

Cap. 9 - Gli amministratori locali online

Cap. 10 - I controlli

Cap. 11 - I servizi pubblici locali, dopo il D.lgs. 23 dicembre 2022, n. 201. Rinvio

---



# Capitolo 1

## Premessa: la disciplina costituzionale degli enti locali

### SOMMARIO

1. Gli enti locali: definizione e disciplina costituzionale. - 2. L'autonomia degli enti locali. - 2.1. L'autonomia legislativa delle Regioni. - 2.2. Le altre forme di esercizio della potestà normativa: l'autonomia statutaria e l'autonomia e regolamentare. - 2.3. L'autonomia amministrativa. - 2.3.1. Il principio di sussidiarietà verticale e orizzontale: definizione e fondamento giuridico. - 2.3.2. Il principio di adeguatezza. - 2.3.3. Il principio di differenziazione. - 2.4. L'autonomia finanziaria. - 2.5. Limiti all'autonomia degli enti sub-statali: il potere sostitutivo dello Stato, disciplina del *treaty making power* regionale e vincoli all'indebitamento. - 3. Il Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali.

### 1. Gli enti locali: definizione e disciplina costituzionale

Dal punto di vista della forma di stato territoriale, l'ordinamento italiano rappresenta uno Stato composto. Infatti, il suo territorio si articola in Regioni e altri enti locali, che la Repubblica, una e indivisibile, riconosce e promuove (art. 5 Cost.).

Gli **enti locali** nei quali è suddiviso il nostro territorio, oltre alle Regioni, sono di vario tipo.

La loro elencazione è contenuta nell'art. 2, co. 1, del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 (d'ora in poi "TUEL"), che, però, non coincide appieno con l'elencazione degli enti che la Costituzione considera elementi costitutivi della Repubblica.

Secondo l'art. 2, co. 1, citato, infatti, gli enti locali sono i Comuni, le Province, le Città metropolitane, le Comunità montane, le Comunità isolate e le Unioni di comuni. Al contrario, ai sensi dell'art. 114 Cost., nella versione successiva alla cd. riforma del Titolo V, operata, tra le altre, con la l. cost. 18 ottobre 2001, n. 3, la Repubblica è costituita esclusivamente dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato.

Tale formulazione ha sostituito la precedente, che stabiliva che la Repubblica si ripartiva in Regioni, Province e Comuni.

Sebbene il nuovo art. 114 Cost. configuri gli enti locali predetti come elementi costitutivi della Repubblica al pari delle Regioni e dello Stato, la riforma non ha comportato la loro totale equiparazione.

Quanto alle differenze tra lo Stato e gli altri enti territoriali, solo lo Stato è dotato di sovranità, mentre gli altri enti territoriali godono di autonomia; solo allo Stato spettano inoltre:

- il potere sostitutivo *ex* art. 120 Cost. (*si rinvia al par. 2.5.*);
- il potere di disporre lo scioglimento del Consiglio regionale e la rimozione del Presidente della Giunta regionale nei casi previsti dall'art. 126 Cost.

La differenza tra sovranità dello Stato ed autonomia degli enti locali e, in particolare, delle Regioni è stata evidenziata dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 365/2007, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale delle norme impugnate limitatamente alla parte in cui assumevano come possibile contenuto dello statuto speciale della Sardegna la sovranità. La sovranità, di cui costituisce attributo anche la originarietà, è tipica dello Stato, mentre alle Regioni e agli altri enti locali, che non sono originari, ma derivati, è riconosciuta l'autonomia, termine per definire sinteticamente lo spazio lasciato dall'ordinamento repubblicano alle scelte proprie degli enti territoriali.

Quanto alle differenze tra gli enti sub-statali, invece,

Uno *status* giuridico a sé è riconosciuto a Roma, capitale della Repubblica, il cui ordinamento è disciplinato con legge dello Stato ai sensi dell'art. 114, co. 3, Cost.

## 2. L'autonomia degli enti locali

Come anticipato nel precedente paragrafo, l'**autonomia** delle Regioni e degli enti locali si declina nelle seguenti forme:

- autonomia legislativa, che tra gli enti territoriali sub-statali, l'art. 117, co. 1, Cost. riconosce esclusivamente alle Regioni;
- autonomia statutaria;
- autonomia regolamentare;
- autonomia organizzativa ed amministrativa;
- autonomia impositiva e finanziaria.

### ► 2.1. L'autonomia legislativa delle Regioni

---

Nell'ambito degli enti territoriali sub-statali, l'autonomia legislativa spetta esclusivamente alle Regioni. Essa non è riconosciuta ai Comuni, alle Province e alle Città metropolitane, che, come si vedrà, esercitano la potestà normativa solo attraverso l'approvazione di statuti e regolamenti.

La potestà legislativa regionale è riconosciuta e disciplinata dall'art. 117 Cost.

Dopo aver stabilito che l'esercizio di questa potestà deve avvenire nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali, l'art. 117 citato ripartisce la potestà legislativa tra Stato e Regioni, alle quali è attribuita:

- la competenza concorrente con quella statale nelle materie indicate dall'art. 117, co. 3, Cost., nelle quali è riservata alla legislazione dello Stato la determinazione dei principi fondamentali (cd. legge cornice), mentre spetta alle Regioni la disciplina di dettaglio;
- la competenza legislativa esclusiva (cd. residuale) in tutte le materie non elencate tra le materie di competenza esclusiva statale (art. 117, co. 2, Cost.) e di competenza concorrente (art. 117, co. 3, Cost.).

### ► 2.2. Le altre forme di esercizio della potestà normativa: l'autonomia statutaria e l'autonomia regolamentare

---

Anche se l'autonomia legislativa è riconosciuta solo alle Regioni, oltre che allo Stato, l'esercizio della potestà normativa è consentito a tutti gli enti sub-statali attraverso l'approvazione degli statuti e di regolamenti. Ad essi, infatti, la Costituzione riconosce sia l'autonomia statutaria (*amplius* Cap. 7, par. 2) sia l'autonomia regolamentare (*amplius* Cap. 7, par. 3).

L'**autonomia statutaria** consiste nel potere da parte dell'ente di dotarsi di un proprio statuto. Essa trova il proprio fondamento nell'art. 114, co. 2, Cost., secondo cui i Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni sono enti autonomi con propri statuti.

L'**autonomia regolamentare**, invece, consiste nel potere di adottare regolamenti. Essa trova il proprio fondamento nell'art. 117, co. 6, Cost., in base al quale la potestà regolamentare spetta:

- alle Regioni nelle materie di competenza residuale e concorrente, nonché nelle materie di competenza esclusiva dello Stato su delega del medesimo;
- ai Comuni, alle Province e alle Città metropolitane in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite.

Quest'ultima disposizione ha dato luogo a due contrastanti orientamenti interpretativi.

Per il primo, essa avrebbe previsto una vera e propria "**riserva di competenza**" in favore di Comuni, Province e Città metropolitane nelle materie devolute alla loro potestà regolamentare, senza la necessità di alcuna mediazione del legislatore statale o regionale;

Per il secondo, questa disposizione dovrebbe pur sempre conciliarsi con il **principio di legalità** dell'azione amministrativa, secondo cui i Comuni, le Province e le Città metropolitane, prive di potestà legislativa, fatta eccezione per le Province autonome di Trento e Bolzano, potrebbero

esercitare unicamente le potestà normative secondarie loro devolute, con la conseguenza che l'attribuzione di competenza operata in loro favore dall'art. 117, co. 6, Cost. consentirebbe solo di contestare la legittimità costituzionale delle leggi regolanti la relativa competenza.

### ► 2.3. L'autonomia amministrativa

---

Tutti gli enti territoriali sub-statali godono di **autonomia amministrativa**.

La disciplina costituzionale delle funzioni amministrative è contenuta nell'art. 118 Cost., che ne attribuisce in via generale la titolarità ai Comuni, salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, in base ai principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza.

Ai principi indicati (su cui, *amplius* par. 2.3.1., 2.3.2, 2.3.3.) è stata data attuazione con l'art. 7 l. 5 giugno 2003, n. 131, secondo cui il conferimento delle funzioni in esame ai predetti enti deve avvenire soltanto quando occorra garantirne l'unitarietà di esercizio per:

- motivi di buon andamento, efficienza o efficacia dell'azione amministrativa;
- motivi funzionali o economici;
- esigenze di programmazione o di omogeneità territoriale.

#### ► 2.3.1. Il principio di sussidiarietà verticale e orizzontale: definizione e fondamento giuridico

---

Il **principio di sussidiarietà** è un principio relazionale che regola l'allocazione delle competenze amministrative tra enti territoriali ovvero tra enti territoriali e società civile. In base a tale principio, nella scelta allocativa deve essere preferito il livello più vicino all'interessato, non solo se questo è in grado di operare a condizioni più vantaggiose, ma anche quando operi a parità di condizioni.

Il principio di sussidiarietà esprime, quindi, una preferenza in favore del livello più vicino agli interessati.

Questo concetto di preferenza era stato introdotto dall'art. 3 B, par. 2, del Trattato di Maastricht (ora art. 5 TUE), secondo cui nei settori che non rientravano nella sua competenza esclusiva, la Comunità interveniva, secondo il principio della sussidiarietà, soltanto se e nella misura in cui gli obiettivi dell'azione prevista non potevano essere sufficientemente realizzati dagli Stati membri e potevano dunque, a motivo delle dimensioni o degli effetti dell'azione in questione, essere realizzati meglio a livello comunitario.

È stato poi inserito dall'art. 4, co. 3, lett. a), l. 15 marzo 1997, n. 59, tra i principi fondamentali da osservare nel conferimento di funzioni agli enti locali.

Attualmente, il principio di sussidiarietà è previsto nell'art. 118 Cost., che lo accoglie sia nella sua declinazione verticale (art. 118, co. 1, Cost.) sia nella sua declinazione orizzontale (art. 118, co. 4, Cost.).

La **sussidiarietà verticale** opera come criterio di allocazione delle competenze amministrative tra i diversi enti territoriali. Infatti, in base a tale principio le funzioni amministrative sono attribuite in via di principio ai Comuni, ma possono essere attratte agli enti territoriali di livello superiore se l'esercizio da parte dell'ente inferiore non risulta adeguato al raggiungimento degli obiettivi.

La **sussidiarietà orizzontale**, invece, regola l'allocazione delle funzioni tra enti territoriali e società civile, secondo l'idea che alla cura delle necessità collettive e delle attività di interesse generale devono provvedere direttamente i privati (sia come singoli, sia come associati) e che i pubblici poteri devono intervenire in funzione sussidiaria, di programmazione, di coordinamento ed eventualmente di gestione. Per questo motivo, Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni devono favorire l'autonomia iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale.

Tale disposizione trova il proprio completamento nell'art. 3, co. 5, TUEL, secondo cui i Comuni svolgono le loro funzioni anche attraverso le attività che possono essere adeguatamente esercitate dalla autonoma iniziativa dei cittadini e delle loro formazioni sociali.

#### ► 2.3.2. Il principio di adeguatezza

---

Secondo il **principio di adeguatezza**, l'ordinamento richiede l'idoneità, dal punto di vista organizzativo, di una amministrazione a svolgere i compiti e le funzioni che le sono attribuite per legge.

### ► 2.3.3. Il principio di differenziazione

---

Il **principio di differenziazione** postula che le funzioni amministrative siano distribuite in considerazione delle peculiarità demografiche, associative, territoriali e strutturali degli enti.

### ► 2.4. L'autonomia finanziaria

---

Gli enti sub-statali sono dotati di autonomia finanziaria. Essa trova fondamento nell'art. 119 Cost., che, nella versione risultante dalla riforma del Titolo V, riconosce ai Comuni, alle Province, alle Città metropolitane e alle Regioni autonomia finanziaria di entrata e di spesa. In particolare, le Regioni e gli altri enti locali:

- hanno risorse autonome e stabiliscono tributi ed entrate propri;
- dispongono di compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio;
- hanno un loro patrimonio.
- Inoltre, è previsto che lo Stato:
  - istituisca con legge un fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale per abitante;
  - destini risorse aggiuntive ed effettui interventi speciali in favore di determinati enti territoriali, per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni.

Le risorse che da queste fonti derivano consentono agli enti territoriali di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite.

### ► 2.5. Limiti all'autonomia degli enti sub-statali: il potere sostitutivo dello Stato, disciplina del *treaty making power* regionale e vincoli all'indebitamento

---

La forte **autonomia** descritta, che la Costituzione ha riconosciuto agli enti territoriali sub-statali a partire dalla riforma del Titolo V, sconta tuttavia alcuni **limiti**.

In particolare, l'art. 120, co. 2, Cost. riconosce al Governo il **potere sostitutivo**. Con questa espressione si definisce il potere dell'esecutivo di sostituirsi agli organi delle Regioni e degli altri enti locali, riconosciuto:

- in caso di mancato rispetto di norme e trattati internazionali o del diritto europeo;
- in caso di pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica;
- ovvero qualora lo richiedano la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica del Paese e, in particolare, la tutela dei livelli essenziali concernenti i diritti civili e politici.

Al ricorrere dei predetti casi, il potere sostitutivo può essere esercitato secondo due modalità. Come previsto dall'art. 8 l. 5 giugno 2003, n. 131, in attuazione dell'art. 120 Cost., infatti, il Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro competente per materia, anche su iniziativa delle Regioni o degli enti locali, assegna all'ente interessato un congruo termine per adottare i provvedimenti; decorso inutilmente, il Governo, sentito l'interessato, su proposta del Ministro competente o del Presidente del Consiglio dei ministri:

- o adotta i provvedimenti necessari, anche normativi;
- ovvero nomina un apposito commissario. Fatte salve le competenze delle Regioni a statuto speciale, qualora l'esercizio dei poteri sostitutivi riguardi Comuni, Province o Città metropolitane, la nomina deve tenere conto dei principi di sussidiarietà e di leale collaborazione. Il commissario provvede, sentito il Consiglio delle autonomie locali qualora tale organo sia stato istituito.

Nei casi di assoluta urgenza, il Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro competente, anche su iniziativa delle Regioni o degli enti locali, adotta i provvedimenti necessari, che sono immediatamente comunicati alla Conferenza Stato-Regioni o alla Conferenza Stato-Città e autonomie locali, allargata ai rappresentanti delle Comunità montane, che possono chiederne il riesame.

A prescindere dall'esercizio del potere sostitutivo, sono stati posti limiti specifici al potere estero delle Regioni di concludere accordi con Stati e intese con enti territoriali interni ad altro Stato, riconosciuto dall'art. 117, co. 9, Cost., nei casi e con le forme disciplinati da leggi dello Stato. L'art. 6 l. 5 giugno 2003, n. 131, infatti, ha limitato il cd. *treaty making power* delle Regioni:

- circoscrivendolo ai soli accordi esecutivi ed applicativi di accordi internazionali regolarmente entrati in vigore, nonché a quelli di natura tecnico-amministrativa e di natura programmatica;
- assoggettandolo al rispetto delle linee e degli indirizzi di politica estera italiana, nonché, nelle materie di competenza concorrente a quello dei principi fondamentali dettati dalle leggi dello Stato;
- subordinando, a pena di nullità, la sottoscrizione dell'accordo da parte della Regione all'attribuzione del potere di firma da parte del Ministero degli esteri, chiamato ad accertare, sentita la Presidenza del Consiglio dei Ministri, l'opportunità politica e la legittimità dell'accordo.

Un limite ulteriore, poi, è previsto dall'art. 119, co. 6, Cost. all'autonomia finanziaria degli enti sub-statali, i quali possono ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento.

### ► 2.5.1. I poteri sostitutivi nella *governance* del Piano nazionale di ripresa e resilienza

Un articolato sistema di **poteri sostitutivi** è stato disciplinato dall'art. 12, d.l. 31 maggio 2021, n. 77, per l'ipotesi di inerzia di Regioni ed enti locali, con decisione del Consiglio dei ministri, nell'ambito della *governance* del Piano nazionale per la ripresa e resilienza (PNRR).

In particolare, in caso di mancato rispetto da parte delle *Regioni, delle Città metropolitane, delle Province o dei Comuni* degli obblighi e impegni finalizzati all'attuazione del PNRR, il Presidente del Consiglio dei Ministri, nel caso in cui sia a rischio il conseguimento degli obiettivi intermedi e finali del PNRR e su proposta della Cabina di regia o del Ministro competente, assegna al soggetto attuatore interessato un termine non superiore a 30 giorni per provvedere. In caso di perdurante inerzia, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri o del Ministro, sentito il soggetto attuatore, il Consiglio dei ministri individua l'amministrazione, l'ente, l'organo o l'ufficio, o i commissari ad acta, ai quali attribuisce, in via sostitutiva, il potere di adottare gli atti o provvedimenti necessari, oppure di provvedere all'esecuzione ai progetti.

Se il dissenso, il diniego o l'opposizione provengono da un organo della Regione o di un ente locale, la Segreteria tecnica operante presso la Presidenza del Consiglio può proporre al Presidente del Consiglio dei ministri o al Ministro per gli affari regionali e le autonomie, entro i successivi 5 giorni, di sottoporre la questione alla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano per concordare le iniziative da assumere, che devono essere definite entro il termine di 15 giorni dalla data di convocazione della Conferenza. Al termine dei 15 giorni, in mancanza di soluzioni condivise che consentano la rapida realizzazione dell'opera, il Presidente del Consiglio dei ministri, oppure il Ministro per gli affari regionali e le autonomie nei casi opportuni, propone al Consiglio dei ministri le iniziative necessarie ai fini dell'esercizio dei poteri sostitutivi.

Diversa, la disciplina per l'ipotesi in cui l'inadempimento, il ritardo, l'inerzia o la difformità provengano da un *organo statale*, anziché da Regioni, Città metropolitane, Province o Comuni.

In questo caso, spetta al Ministro competente assegnare un termine non superiore a trenta giorni e ad esercitare il potere sostitutivo. Ove il Ministro competente non provveda e in tutti i casi in cui situazioni o eventi ostativi alla realizzazione dei progetti rientranti nel Piano nazionale di ripresa e resilienza non risultino altrimenti superabili con celerità, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri o della Cabina di regia, il Consiglio dei ministri esercita i poteri sostitutivi.

## 3. Il Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali

Il principale atto normativo di rango primario in cui sono disciplinati gli enti locali è rappresentato dal già citato d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, recante il "Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali" (d'ora in poi "TUEL").

Esso contiene i principi e le disposizioni in materia di ordinamento degli enti locali, che non si applicano alle Regioni a statuto speciale e alle province autonome di Trento e di Bolzano in caso di incompatibilità con le attribuzioni previste dagli statuti e dalle relative norme di attuazione (art. 1).