

Concorso

**CORPO NAZIONALE
VIGILI del FUOCO**

189

Ispettore
logistico gestionale

MANUALE + QUIZ

per la **PROVA SCRITTA**

NLD
CONCORSI

Capitolo 3

L'Amministrazione territoriale

SOMMARIO

1. Autonomia e decentramento. - 2. Le Regioni. - 2.1. L'autonomia statutaria. - 2.2. L'autonomia legislativa. - 2.3. L'autonomia regolamentare. - 2.4. Le funzioni amministrative. Il superamento del principio del parallelismo. Sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza. - 2.5. L'autonomia finanziaria. - 2.6. L'organizzazione regionale. Consiglio, Giunta e Presidente. - 3. Il Comune. - 3.1. Nozione. - 3.2. Gli Organi. - 3.3. Le funzioni. - 4. La Provincia. - 5. Le Città Metropolitane. - 6. Roma Capitale. - 6.1. Le funzioni di Roma Capitale. - 6.2. Gli organi di Roma Capitale. - 7. I controlli. - 7.1. I controlli sulle Regioni. - 7.2. I controlli sugli enti locali. - 8. Le conferenze permanenti. - 8.1. La Conferenza Stato-Regioni. - 8.2. Conferenza Stato-città ed autonomie locali. - 8.3. La Conferenza unificata. - 9. Il potere sostitutivo da parte dello Stato. - 9.1. I poteri sostitutivi nella governance del Piano nazionale di ripresa e resilienza.

1. Autonomia e decentramento

L'art. 5 Cost. dispone che 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 di **autonomia** e decentramento.

I due principi, dell'autonomia e del decentramento, vanno tenuti distinti.

Nel significato che gli assegna l'art. 5 Cost. il **principio di autonomia** comporta che rilevanti poteri (amministrativi e, per alcuni Enti, come le Regioni, anche legislativi) vanno riconosciuti in favore di enti diversi dallo Stato, che rappresentano le istanze delle collettività presenti su un territorio. L'autonomia consiste nel potere di tali Enti di determinare le finalità da perseguire e le modalità per realizzarle nel proprio territorio in modo autonomo, per quanto nel rispetto di una serie di principi, anche volti ad assicurare che sia salvaguardata l'*unità ed indivisibilità* della Repubblica. Nell'accezione con cui lo utilizza l'art. 5 della Cost., il **decentramento amministrativo** è, invece, un modo di organizzare alcuni poteri spettanti allo Stato, assegnandone l'esercizio ad alcune sue articolazioni più a contatto con le comunità locali (per es. il Prefetto, deputato a rappresentare il Governo in sede territoriale).

Espressione del principio dell'autonomia sono gli enti territoriali, Regioni, Province, Città metropolitane, Comuni, collocati al fianco dello Stato come elementi costitutivi della Repubblica (art. 114 Cost.).

2. Le Regioni

L'art. 131 Cost. prevede **20 Regioni**:

- **5** ad autonomia speciale, o rinforzata (Sicilia, Sardegna, Trentino-Alto Adige, Friuli-Venezia Giulia e Valle d'Aosta);
- **15** di diritto comune (Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Emilia-Romagna, Lazio, Liguria, Lombardia, Marche, Molise, Piemonte, Puglia, Toscana, Umbria, Veneto).

Le Regioni a **statuto speciale** si differenziano da quelle ordinarie per il diverso procedimento di *formazione dei rispettivi Statuti* e per le *forme e condizioni particolari di autonomia* loro riconosciute.

Le Regioni, in quanto enti territoriali esponenti degli interessi della collettività, possiedono tre elementi costitutivi:

1. il **territorio**;
2. la **popolazione** cui compete anche il diritto di richiedere *referendum* e di iniziativa

legislativa secondo le modalità previste dai rispettivi Statuti;

3. **l'apparato di Governo** (Consiglio, Giunta e Presidente della Giunta) cui spettano importanti funzioni istituzionali nel campo legislativo e amministrativo.

Le Regioni godono di:

- **autonomia statutaria**, ossia la possibilità di adottare uno Statuto in armonia con la Costituzione che disciplini la forma di Governo della Regione e detti le norme principali in materia di organizzazione e funzionamento dell'ente per tutte quelle attività non regolate direttamente dalla Costituzione;
- **autonomia legislativa**, ossia la titolarità del potere di emanare leggi nelle materie previste dalla Costituzione;
- **autonomia amministrativa**, ossia la possibilità di dotarsi di un proprio apparato amministrativo e di emanare atti amministrativi;
- **autonomia finanziaria**, nella gestione delle entrate e delle spese nel rispetto dei vincoli previsti dalla Costituzione e dall'ordinamento UE;
- **autonomia di indirizzo politico**, ossia la possibilità di dirigere l'attività legislativa e amministrativa secondo un indirizzo anche diverso da quello del Parlamento nazionale.

La **riforma costituzionale n. 3 del 18 ottobre 2001** ha profondamente mutato l'assetto dei rapporti tra Stato e Regioni. I **punti fondamentali della riforma sono:**

- a. un rinnovato **riparto di competenze legislative e regolamentari** tra Stato e regioni;
- b. **l'abolizione del sistema dei controlli** statali sugli atti normativi regionali;
- c. la nuova formulazione dell'art. 118 Cost., relativo al **riparto delle funzioni amministrative**;
- d. **l'autonomia finanziaria** delle regioni, oltre che degli altri enti territoriali.

► 2.1. L'autonomia statutaria

Lo Statuto delle **Regioni ordinarie** deve essere in armonia con la Costituzione e segue il seguente procedimento di formazione:

- è **approvato e modificato** dal **Consiglio regionale** a maggioranza assoluta dei suoi componenti, con due deliberazioni successive adottate ad intervallo non minore di due mesi. Per tale legge non è richiesta l'apposizione del visto da parte del Commissario del Governo;
- il **Governo** può promuovere la **questione di legittimità costituzionale** sugli statuti regionali dinanzi alla Corte costituzionale entro trenta giorni dalla loro pubblicazione;
- è sottoposto a **referendum popolare** qualora entro tre mesi dalla sua pubblicazione ne faccia richiesta un cinquantesimo degli elettori della Regione o un quinto dei componenti il Consiglio regionale. Lo statuto sottoposto a *referendum* non è promulgato se non è approvato dalla maggioranza dei voti validi;

Gli statuti delle **Regioni speciali** si distinguono nettamente quindi da quelli delle Regioni ordinarie. Le differenze attengono:

- all'*atto* con cui sono approvati e al relativo procedimento di adozione;
- ai rispettivi *contenuti*, ossia alle *materie* che disciplinano.

In particolare, gli Statuti speciali sono approvati, ex art. 116 Cost., mediante *legge costituzionale*. A differenza delle Regioni ordinarie, che approvano i rispettivi statuti con proprie leggi, le **Regioni a statuto speciale** non sono quindi titolari del potere statutario, spettante allo Stato ed esercitato con **legge costituzionale**. Con *legge cost. 18 ottobre 2001, n. 3*, tuttavia, è stato riconosciuto alle Regioni speciali il potere di approvare a maggioranza assoluta leggi regionali, per *determinare la propria forma di governo*, nel rispetto della Costituzione e dei principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica.

Anche i **contenuti** delle due tipologie di statuti sono ben diversi.

Ben più ridotti i **contenuti degli statuti delle Regioni ordinarie**. Ai sensi dell'art. 123 Cost. lo Statuto fissa i *principi fondamentali di organizzazione e funzionamento*, regola l'esercizio del *diritto di iniziativa* e del *referendum* su leggi e provvedimenti amministrativi della Regione e la *pubblicazione delle leggi e dei regolamenti regionali*. Tra le novità più significative introdotte, quanto al contenuto degli statuti delle Regioni ordinarie, dalla *legge cost. 22 novembre 1999, n. 1*, vi è il riconoscimento che con statuto si *determini la forma di governo regionale* e si *disciplini il Consiglio delle autonomie locali*, organo di

consultazione interna alla Regione previsto proprio dall'art. 123, co. 4, Cost. e, dunque, necessario.

Per le **Regioni a statuto speciale lo statuto**, contiene tutta la disciplina dell'autonomia della Regione, fermo il potere riconosciuto con la riforma del 2001 (l. cost. n. 2) a ciascuna Regione a statuto speciale di definire la *propria forma di governo con legge regionale*.

Entrambe le tipologie di Regioni dispongono così del potere di *modellare autonomamente la propria forma di governo*, disciplinando i *rapporti tra gli organi politici della Regione*. Dal 1999 ogni Regione può determinare, invece, la propria forma di governo autonomamente nello statuto: in assenza si applica l'art. 122, co. 1, Cost., in forza del quale il Presidente della Giunta regionale è eletto a suffragio universale e diretto.

Quanto ai **rapporti tra lo statuto delle Regioni ordinarie e la legislazione statale**, l'art. 123, co. 1, Cost., dispone che gli statuti debbono essere *"in armonia con la Costituzione"* e non più anche, come previsto nella precedente versione, *"con le leggi della Repubblica"*. I rapporti tra le due fonti (statuti regionali e leggi dello Stato) vanno quindi ricostruiti, più che in termini di gerarchia, in termini di **competenza**, per cui la legge dello Stato non potrebbe comunque disciplinare materie riservate alla competenza statutaria.

► 2.2. L'autonomia legislativa

Il sistema del riparto delle competenze legislative tra Stato e regioni è stato fortemente inciso dalla **legge cost. n. 3 del 18 ottobre 2001**, che ha provveduto a riformare il **titolo V della Costituzione**. Con la riforma del 2001 si registra un significativo aumento, rispetto al testo costituzionale previgente, delle attribuzioni legislative, peraltro dovuto ad un diverso -e in un certo senso rivoluzionario- criterio di riparto tra le stesse e quelle spettanti allo Stato.

Prima del 2001, infatti, la potestà legislativa dello Stato era *generale*, spettando in tutte le materie diverse da quelle *tassativamente* rientranti nella *potestà legislativa concorrente*, le *sole* nelle quali le Regioni potevano legiferare, nel rispetto peraltro dei principi definiti con legge dello Stato.

Con la riforma del 2001, il criterio di distribuzione delle potestà legislative tra Stato e Regioni cambia radicalmente: la potestà legislativa dello Stato, lungi dall'essere generale, può essere esercitata nelle *sole* materie tassativamente elencate dall'art. 117 Cost. Al di fuori di quelle, la potestà legislativa compete, in modo quindi generale, alle Regioni.

In particolare, il nuovo art. 117 Cost. distingue tre tipologie di materie (c.d. a legislazione esclusiva, concorrente e residuale), stabilendo in modo distinto, per ciascuna di esse, a chi spetta legiferare.

La riforma del 2001 ha quindi distinto tra:

- materie di **competenza legislativa esclusiva dello Stato** analiticamente enumerate dal riscritto art. 117, co. 2;
- materie di **competenza concorrente**, in cui le regioni legiferano nel rispetto dei principi fondamentali posti dalle leggi statali ex art. 117, co. 3, Cost.;
- materie non espressamente menzionate, rimesse, invece, alla **potestà legislativa residuale** delle regioni, in forza del nuovo co. 4 dell'art. 117 Cost.

La novità più rilevante apportata dalla riforma costituzionale con riguardo alla potestà legislativa regionale è data, quindi, dalla espressa previsione della regola per la quale nelle materie diverse da quelle tassativamente assegnate alla legislazione esclusiva dello Stato e alla legislazione concorrente la potestà legislativa spetta alle Regioni. Si tratta delle c.d. **materie a competenza legislativa residuale**, dette *innominate* perché non elencate nella Costituzione e ricavate quindi *per sottrazione*. In esse spetta alle Regioni una **potestà legislativa piena**, la relativa disciplina essendo rimessa interamente alle Regioni.

Tra gli elementi caratterizzanti la riforma costituzionale del 2001 si annovera, infine, l'equiparazione della legge statale e della legge regionale sotto il profilo dei **limiti**. L'art. 117, co. 1, Cost. stabilisce infatti che entrambe le tipologie di leggi devono rispettare: la **Costituzione**; i vincoli derivanti dall'**ordinamento comunitario**; gli **obblighi internazionali**.

A tali limiti si aggiungono quello territoriale e quello dei principi generali dell'ordinamento giuridico dello Stato e delle competenze.

► 2.3. L'autonomia regolamentare

La riforma costituzionale del 2001 ha rafforzato l'autonomia regionale capovolgendo il criterio di

riparto tra Stato e Regioni non solo della potestà legislativa, ma anche di quella **regolamentare**, volta a dettare regole per l'attuazione e l'esecuzione delle leggi.

Le Regioni, infatti, hanno potestà regolamentare in tutte le materie, ad eccezione di quelle assegnate alla potestà legislativa esclusiva dello Stato, per le quali soltanto, quindi, quest'ultimo è munito di potere anche regolamentare.

Anche in queste ultime materie, peraltro, lo Stato può delegare il potere regolamentare alle Regioni, assegnando quindi alle stesse il compito di dettare le regole per l'attuazione e l'esecuzione delle leggi statali.

► 2.4. Le funzioni amministrative. Il superamento del principio del parallelismo. Sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza

In forza della disciplina costituzionale anteriore alla riforma del 2001, le regioni, nelle materie affidate alla loro competenza legislativa, disponevano di corrispondenti funzioni amministrative: si trattava del c.d. "**principio di parallelismo delle funzioni**", in forza del quale il soggetto che detta la disciplina di un determinato ambito oggettivo provvede anche a garantirne l'attuazione a livello amministrativo. Ne era previsto tuttavia un correttivo, potendo le funzioni amministrative rientranti nelle materie di interesse esclusivamente locale essere attribuite dalle leggi della Repubblica alle province, ai comuni e agli altri enti locali all'insegna di un modello di **decentramento delle medesime**.

Alla riforma del 2001 si deve anche la nuova formulazione dell'art. 118 Cost. Risulta, infatti, **superato il principio del parallelismo**, a favore dei **principi di**:

- **sussidiarietà verticale** che impone di allocare l'esercizio delle funzioni amministrative al livello di governo più prossimo a coloro che ne saranno destinatari. L'art. 118, co. 1, Cost. indica il comune quale ente "**a competenza amministrativa generale**", poiché organismo territoriale più vicino ai cittadini;
- **differenziazione**, che impone di tener conto delle oggettive diversità tra enti, anche della stessa tipologia (Comuni di grandi e piccole dimensioni, per esempio). Se infatti è vero che la Costituzione preferisce, in base al criterio della sussidiarietà, che la funzione sia allocata al livello comunale, è pur vero che ogni Comune ha la sua specificità dovuta, ad esempio, al fatto che è situato in zona montana. In alcuni casi, di conseguenza, proprio la particolarità di uno specifico Comune suggerisce di allocare la funzione ad un livello superiore per consentire un miglior soddisfacimento dell'interesse pubblico.
- **adeguatezza**, per il quale la funzione amministrativa va attribuita all'ente più in grado di esercitarla in modo efficiente, considerati gli obiettivi da conseguire e le risorse organizzative, umane e finanziarie disponibili. Se quindi l'ente *non ha una struttura idonea e risorse sufficienti* la funzione deve essere assunta dall'ente posto al livello più elevato.

► 2.5. L'autonomia finanziaria

La riforma costituzionale del 2001, avendo rafforzato le competenze amministrative degli enti territoriali, ha inteso ridefinirne il sistema di finanziamento.

L'art. 119, co. 1, Cost., come riformulato dalla riforma del 2001, dispone invece che *i Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa*.

Al successivo comma 2, lo stesso art. 119 Cost. prevede che gli stessi hanno *risorse autonome*, stabiliscono e applicano *tributi ed entrate propri*, dispongono di *compartecipazioni al gettito di tributi statali* riferibile al loro territorio.

L'articolo 119 è stato attuato con legge 5 maggio 2009, n. 42 che, a differenza della Costituzione, fa espresso riferimento al federalismo fiscale.

Le **entrate** degli enti territoriali si distinguono in due tipologie, che compongono la finanza ordinaria e la finanza straordinaria.

La **finanza ordinaria**, alla quale si riconducono le modalità di finanziamento di Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni volte a consentire loro l'esercizio di tutte le funzioni, si compone di:

- 1) *tributi ed entrate propri*: sono i tributi stabiliti e applicati dagli enti territoriali esclusivamente nel proprio territorio, in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario. Ai sensi dell'art. 23 Cost., **l'istituzione di un nuovo tributo si effettua con legge**, sicché solo alle Regioni è consentito farlo in quanto gli enti locali non hanno potestà legislativa;

- 2) *compartecipazioni al gettito di tributi statali (c.d. erariali)*, per la quota riferibile al territorio dell'ente: le compartecipazioni non sono in realtà espressione di autonomia degli enti territoriali i quali in questi casi percepiscono una parte del gettito di un tributo statale ma non istituiscono né applicano il tributo. Tipico il caso dell'imposta sul valore aggiunto (IVA);
- 3) *fondo perequativo istituito con legge statale*. Si tratta di risorse assegnate ai territori con minore capacità di entrate per abitante. Questo fondo è diretto a riequilibrare gli effetti del principio di autonomia finanziaria laddove avvantaggia i territori con maggiore ricchezza e quindi con più elevate entrate fiscali.

Accanto alla finanza ordinaria opera un altro canale di incameramento di risorse: la **finanza straordinaria**. Si tratta delle risorse aggiuntive erogate dallo Stato per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, rimuovere gli squilibri economici e sociali, favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona o provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni. L'erogazione è a favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni e non della generalità degli stessi enti.

I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni dispongono inoltre di un **proprio patrimonio**, attribuito secondo i principi generali determinati dalla legge dello Stato. Il **federalismo demaniale**, espressione non presente nel testo della Costituzione, è stato disciplinato dal d. lgs. 28 maggio 2010, n. 85, che ha previsto il trasferimento agli enti territoriali (Regioni, Province, Città metropolitane, Comuni) di:

- beni appartenenti al demanio marittimo e relative pertinenze, salvo quelli direttamente utilizzati dalle amministrazioni statali;
- beni appartenenti al demanio idrico e relative pertinenze, con esclusione dei fiumi di ambito sovraregionale e dei laghi di ambito sovraregionale, se non sono oggetto di intesa tra le Regioni interessate;
- aeroporti di interesse regionale o locale;
- miniere, cave e torbiere.

► 2.6. L'organizzazione regionale. Consiglio, Giunta e Presidente

L'organizzazione regionale ha subito importanti modifiche a seguito dell'approvazione della **legge cost. n. 1 del 1999**, che ha fortemente valorizzato l'autonomia di tale ente, rimettendo alla **fonte statutaria** la disciplina della **forma di governo** della regione e dei **principi fondamentali di organizzazione e funzionamento**.

Gli **organi fondamentali** della regione sono invece individuati dall'art. 121 Cost.: si tratta del Consiglio regionale, della Giunta e del suo Presidente.

- Il **Consiglio regionale** ex art. 121, co. 2, Cost. esercita le **funzioni legislative** riconosciute alla regione nonché le altre funzioni a questa conferite dalla Costituzione e dalle leggi statali (ad es. la funzione di controllo politico sull'operato della Giunta e del Presidente). Anteriormente alla riforma del 1999, il Consiglio regionale esercitava indefettibilmente anche la **funzione regolamentare**; la riforma ha invece rimesso la decisione sulla titolarità di tale potere alle stesse regioni, che potranno **decidere se attribuirlo al Consiglio ovvero alla Giunta**, o se ripartire la funzione tra tali due organi.
- La **Giunta regionale** è, invece, l'**organo esecutivo** della regione, assieme al suo Presidente (art. 122 Cost.). La Giunta, in particolare, provvede alla predisposizione e presentazione del **bilancio** e del **conto consuntivo** regionale; ha potere di **iniziativa legislativa** e provvede all'**esecuzione delle delibere** adottate dal Consiglio regionale.
- Il **Presidente della Giunta** è infine il massimo organo di indirizzo politico, nonché l'**organo rappresentativo** della regione, legittimato all'impugnazione delle leggi dinanzi alla Corte costituzionale, alla promulgazione delle leggi e all'emanazione dei regolamenti regionali, alla nomina e revoca dei componenti la Giunta.

Quanto ai **meccanismi elettorali**, sono rimessi alla **legislazione concorrente** della regione, per quel che attiene all'**elezione del Presidente e dei membri del Consiglio regionale**, mentre la **forma di governo** della regione è disciplinata dallo **Statuto**. In mancanza, invece, di diversa previsione statutaria, il Presidente della Giunta regionale è **eletto a suffragio universale e diretto** e provvede **alla nomina e alla revoca dei componenti della Giunta**; i rapporti tra Presidente della Giunta e Consiglio regionale