

Sandro Rizzoni, Barbara Bulla

# **SERVIZI PUBBLICI LOCALI: LA GESTIONE DI UN ASILO NIDO**

Il primo manuale sui servizi  
e le attività a favore  
dei bambini da 0 a 36 mesi



**FrancoAngeli**





Sandro Rizzoni, Barbara Bulla

**SERVIZI PUBBLICI LOCALI:  
LA GESTIONE  
DI UN ASILO NIDO**

Il primo manuale sui servizi  
e le attività a favore  
dei bambini da 0 a 36 mesi

**FrancoAngeli**

Copyright © 2010 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy.  
*L'opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sul diritto d'autore. L'Utente nel momento in cui effettua il download dell'opera accetta tutte le condizioni della licenza d'uso dell'opera previste e comunicate sul sito [www.francoangeli.it](http://www.francoangeli.it).*

# Indice

<b>Presentazione</b>	»	9
<b>Introduzione</b>	»	11

## **Prima parte**

### **La gestione dei servizi pubblici locali**

<b>1. Regioni, Autonomie locali e servizi pubblici locali</b>	»	15
1. Il Titolo V della Costituzione	»	15
2. L'ordinamento degli enti locali	»	19
3. Il servizio pubblico locale	»	24
4. Il quadro legislativo di riferimento	»	26
4.1. Il nuovo millennio e il primo quinquennio di riforme attraverso due leggi finanziarie	»	27
4.2. Il nuovo millennio e il secondo quinquennio di riforme. Il decreto Bersani	»	31
4.3. Il secondo quinquennio di riforme: di nuovo due finanziarie	»	33
4.4. Il secondo quinquennio di riforme: due articoli della l. n. 133/2008	»	38
4.5. Il secondo quinquennio di riforme: art. 15, d.l. n. 135/2009 convertito con l. n. 166/2009	»	44
5. I servizi pubblici locali tra giurisprudenza comunitaria e italiana	»	45
<b>2. Le forme di gestione dei servizi pubblici locali</b>	»	50
1. I servizi comunali	»	50
2. Servizi in appalto	»	51
2.1. Il Codice degli appalti	»	52
2.2. La disciplina dei contratti pubblici	»	54
3. La concessione	»	62

4. Azienda speciale	»	65
5. Tratti giuridici delle società	»	68
5.1. Società di persone	»	70
5.2. Società per Azioni	»	72
5.3. Società a responsabilità limitata	»	80
6. La gestione dei servizi pubblici attraverso le società di capitali	»	82
6.1. Le società <i>in house providing</i>	»	85
6.2. Requisiti essenziali per gli affidamenti <i>in house</i>	»	90
6.3. Sistemi di controllo	»	95

## **Seconda parte**

### **L'organizzazione dei servizi prima infanzia**

<b>1. I servizi 0-36 mesi</b>	»	101
1. Considerazioni preliminari sugli asili nido	»	101
1.1. La situazione attuale	»	103
1.2. Le azioni 2009 del Governo italiano e della Regione Lombardia	»	106
2. Definizioni legislative dei Servizi prima infanzia	»	108
2.1. Asili nido	»	108
2.2. Micronidi	»	110
2.3. Servizi integrativi: dai nidi famiglia ai <i>baby parking</i>	»	113
3. Autorizzazione al funzionamento e accreditamento: requisiti minimi richiesti	»	116
3.1. Criteri per l'autorizzazione	»	118
3.2. Criteri per l'accreditamento	»	121
3.3. Contratto	»	122
4. <i>History case</i> : i servizi integrativi di una realtà locale	»	125
<b>2. L'organizzazione degli asili nido</b>	»	129
1. Il personale	»	129
1.1. Il personale educativo	»	129
1.2. Il personale ausiliario	»	131
1.3. Il coordinamento pedagogico	»	132
1.4. La selezione del personale educativo e ausiliario	»	135
1.5. Formazione e supervisione	»	138
2. L'organizzazione della giornata al nido	»	141
2.1. Gli orari di frequenza	»	142
2.2. L'organizzazione educativa	»	144
3. La ristorazione	»	147
4. Il servizio lavanderia	»	149

<b>3. Gli aspetti amministrativi</b>	»	152
1. Calcolare gli utili e le perdite. Il bilancio	»	153
1.1. Costi diretti e indiretti	»	155
1.2. I ricavi	»	157
2. Calcolo delle rette di frequenza: criteri e partecipazione alla spesa	»	159
3. Le graduatorie	»	165
4. I regolamenti interni	»	167
4.1. Il regolamento di funzionamento	»	167
4.2. Il regolamento igienico-sanitario	»	170
5. Indicatori di efficienza ed efficacia	»	172
5.1. Indicatori di efficienza	»	174
5.2. Indicatori di efficacia	»	174
<b>4. Il nido di “qualità”</b>	»	178
1. La qualità degli spazi: la progettazione degli edifici	»	179
2. Verso una definizione di qualità educativa	»	181
2.1. L’organizzazione	»	184
2.2. I contesti	»	184
2.3. Gli apprendimenti	»	185
2.4. La cura	»	185
2.5. Le relazioni	»	186
3. Il ruolo della famiglia nell’asilo nido	»	186
3.1. Le relazioni nido-famiglia	»	188
4. L’accoglienza di bambini stranieri e bambini in difficoltà: brevi considerazioni	»	190
5. Valutare la qualità	»	192
5.1. Un esempio standardizzato di autovalutazione: la scala Svani	»	195
<b>Appendice</b>	»	197
Allegato 1. Esempio di valutazione Svani	»	197
Allegato 2. Esempio di questionario di autovalutazione	»	198
Allegato 3. Esempio di disciplinare e capitolato d’appalto	»	203
Allegato 4. Esempio di capitolato di concessione	»	214
Allegato 5. Nuovo art. 23 <i>bis</i>	»	234
<b>Bibliografia</b>	»	239





## Presentazione

Le professioni nel sociale hanno ormai raggiunto e riconoscono un approfondimento nella gestione delle risorse umane, una complessità organizzativa e una specificità delle conoscenze sulla tipologia dell'utenza, che rendono uniche e orientano in modo specifico ogni scelta di azione concreta. Ogni servizio sociale ha costruito e rappresenta un pacchetto di sapere professionale autonomo, che occorre conoscere appieno e in tutta la sua valenza per potersi cimentare nell'applicazione pratica.

La competenza sulle buone prassi operative di ogni settore sociale deve diventare oggetto di percorsi di formazione specifica, sia per coloro che si apprestano a diventare operatori sociali, sia per gli operatori sociali in servizio che desiderano imparare prestazioni sociali specifiche.

La necessità di specializzazione, che richiede la logica evolutiva di ogni servizio sociale, ha motivato la scelta di costruire questo volume con la metafora di una bussola, per orientare nella corretta direzione l'attivazione dei servizi di asili nido.

Qualsiasi professione sociale è di per sé caratterizzata dalla multidisciplinarietà delle materie che lo compongono, una sorta di fusione ed espressione di saperi. Trattare la gestione di un asilo nido non sfugge a questa regola, specie se gli autori conducono il tema in un volume che si lascia leggere fino in fondo, con la pretesa che esso diventi una sorta di *vademecum* sull'argomento e non solo per gli addetti ai lavori.

In modo ottimale, gli autori raggiungono il loro fine di riuscire a descrivere e motivare passo dopo passo la logica organizzativa con cui si sviluppa l'attivazione di un asilo nido, e così agendo riprendono dal punto in cui si erano interrotti in un loro precedente lavoro (*La gestione dei servizi pubblici: da aziende speciali a società in house*) edito dalla FrancoAngeli.

Questa nuova opera nel concreto ne aggiorna e amplia i principi-guida, così efficacemente esposti in quel volume.

A quattro mani, i due autori introducono dati di realtà, osservazioni, riflessioni sulla logica organizzativa, casi pratici sulla gestione dei servizi rivolti alla prima infanzia e nel particolare gli asili nido.

Ritengo sia opportuno sostenere la diffusione del libro costruito da Sandro e Barbara per i contenuti scientifici proposti, per aver così ben coniugato la teoria con la pratica, che rappresenta il vero valore aggiunto del loro lavoro, perché possano divulgare i loro saperi professionali, le loro specifiche competenze, nei confronti di noi studiosi e studenti tutti.

Se il diritto regionale e degli enti locali con il diritto societario, unito ai procedimenti di scelta nelle forme di gestione dei servizi pubblici, erano per lo più sconosciuti; se poca era la dimestichezza con servizi quali micronidi, nidi famiglia, laboratori e centri per le famiglie, ma anche programmazione, controllo e rilievo della qualità; se desiderate essere accompagnati nelle complesse logiche organizzative necessarie per apprendere come gestire un asilo nido, al termine della lettura del presente libro questi argomenti vi sembreranno più chiari, perché i concetti vengono esposti in modo organizzato e sequenziale, sempre con la semplicità necessaria ad avvicinare alla materia trattata gli operatori del settore e, soprattutto, tutte le figure professionali che a vario titolo si occupano di organizzare servizi pubblici locali.

*Eugenio Rossi\**

\* Eugenio Rossi, sociologo e criminologo clinico, insegna Sociologia della devianza presso la Facoltà di Sociologia dell'Università degli Studi di Milano-Bicocca.

## Introduzione

Nel mio primo precedente volume chiudevo l'introduzione con «alle persone di buona volontà che ho incontrato sulla strade del viandante quale io sono, un grazie per avermi sfamato dall'ignoranza di cui sono portatore e di avermi dissetato con la loro umiltà, alle altre che ho perso per la strada che quotidianamente percorro, l'augurio sincero che la loro sia migliore».

Questo volume riprende il precedente manuale sui servizi pubblici locali (aggiornandolo e arricchendolo) con un *focus* sui servizi rivolti alla prima infanzia, ma vuole iniziare da quella introduzione per prendere atto che le persone che ho perso per strada anche loro hanno perso la loro e che nel cammino sino qui intrapreso mi ha seguito una “vecchia” collaboratrice, seppur giovane d'età che ha dato il proprio tangibile contributo, come coautrice, nell'elaborare la seconda parte del testo. È un esordio questo che vuole riproporre il nostro sapere, quel poco di conoscenza che abbiamo fin qui acquisito, ai precedenti lettori che a un anno di distanza avevo promesso loro di rincontrarli ai quali aggiungere i nuovi che avranno il piacere di leggerci e la pazienza di seguirci.

Nella prima parte viene trattato il variegato rapporto tra enti locali e servizi pubblici, non prima di aver dato una spolverata di diritto regionale e definito cosa intendiamo con la definizione di servizio pubblico locale. Per esso è necessario avvalersi di un quadro normativo aggiornato e di una giurisprudenza di ultima fattura. Seguono poi le forme di gestione dei servizi pubblici locali, mettendo in evidenza la struttura delle società di capitale con particolare riguardo alle società *in house*. Circa le modalità attraverso le quali gestire i servizi rivolti alla prima infanzia, quando la titolarità è a capo dell'ente locale, l'appalto e la concessione diventano da queste sconosciute ad appartenenti al bagaglio di conoscenze del lettore. In appendice

due esempi concreti di disciplinari di gara con relativi capitolati di appalto e di concessione.

Al lettore non sfuggirà lo sforzo da noi compiuto nel correlare la teoria all'esperienza professionale.

La seconda parte del volume è proprio all'insegna del giusto *mix* di conoscenza teorica sui servizi rivolti alla prima infanzia e l'esperienza di chi da anni si occupa concretamente della loro organizzazione.

Si parte proprio dalla descrizione dei servizi a favore dei bambini da 0 a 36 mesi, scoprendo che non solo di asili nido si vive, ma anche di micronidi, di nidi famiglia, di attività ricreative quali i *baby parking*, laboratori e centri per le famiglie. Viene descritta l'organizzazione di queste attività e con particolare rigore per gli asili nido, indipendentemente dalla loro gestione pubblica o privata. Anche gli aspetti amministrativi, per lo più sconosciuti agli operatori del settore, sono trattati per permettere loro di avvicinarsi agli argomenti proposti per poi approfondirli, così come sulla qualità dei servizi che qui derubrichiamo alla voce *customer satisfaction*.

Infine, per quanto mi riguarda, ho la certezza di aver trovato una coautrice di fulgido futuro oltre che professionista affermata non solo nell'ambito dell'organizzazione dei servizi, ma anche psicologa profonda conoscitrice delle tematiche cliniche riferite al supporto delle famiglie. Alla dottoressa Barbara Bulla il mio ringraziamento per aver partecipato attivamente all'elaborazione del volume.

A mia Moglie Antonietta per avermi sostenuto, come sempre, in questa fatica e per la fatica e la pazienza che comunque esprime nei miei confronti.

A mio figlio David perché è un quattordicenne straordinariamente comprensivo verso suo padre e siamo entrambi tifosi l'uno dell'altro.

Ringrazio, infine, le persone che a vario titolo hanno contribuito con me e con noi nel redigere questo manuale.

Per ultimo un sincero e rinnovato grazie alla FrancoAngeli editori, che difficilmente si libererà di me dato che conto di ripropormi, completando un trittico sui servizi pubblici locali, magari dedicato allo sport.

*Dr. Sandro Rizzoni*

## Prima parte

### La gestione dei servizi pubblici locali

In questa prima parte, vorremmo condurre il lettore verso i principi portanti la gestione dei servizi pubblici locali. Per questo motivo si ritiene fondamentale spolverare i principi di diritto regionale e degli enti locali, proprio per dare *humus* al terreno nel quale il servizio pubblico locale affonda le proprie radici. Proseguiamo poi, pur rimanendo nel primo capitolo, ad addentrarci nella scoperta di cosa sia un servizio pubblico locale, e da qui al quadro normativo di riferimento, il passo è breve. Infine non poteva e doveva mancare uno sguardo alla giurisprudenza europea e italiana sulla materia da noi trattata.

Il secondo capitolo risulta, così, di più facile consultazione. Esso è tutto teso a esporre i servizi comunali narrando le forme di gestione con particolare attenzione all'appalto e alla concessione che trovano in appendice due esempi concreti di disciplinare di gara e capitolato d'appalto, ma anche dell'azienda speciale, per arrivare poi alle Partecipate quali società pubbliche comunali. È evidente che non saremmo potuti giungere a quest'ultimo paragrafo, se prima non avessimo dato corso ai tratti giuridici delle società. Credo che i nostri lettori così facendo ci ringrazieranno.

Condurre a sistema il variegato mondo dei servizi pubblici locali, tracciando una strada percorribile per arrivare al nocciolo della questione, gli asili nido, ha impegnato noi autori a un delicato equilibrio di pagine da dedicare alla suddivisione del volume, con l'impegno di solleticare l'attenzione di coloro che lo leggeranno, alcuni catapultati in un mondo nuovo, altri alla ricerca di una conoscenza che non può prescindere da un'elaborazione scientifica posta alla base del nostro lavoro divulgativo.



# 1. Regioni, Autonomie locali e servizi pubblici locali

## 1. Il Titolo V della Costituzione

Il Titolo V aveva (e nel testo riformato ha ancora) l'intestazione "Le Regioni, le Province, i Comuni". Mai titolo fu così esaustivo e mai così inossidabile alle riforme intervenute dagli anni Novanta al 2000, assunte con le leggi Bassanini, a Costituzione invariata, appunto. L'anno dopo con l. cost. n. 3/2001 viene profondamente modificato l'intero impianto del Titolo V<sup>1</sup>, a cui fece seguito, due anni dopo, la legge La Loggia<sup>2</sup> (allora Ministro con delega alle Riforme Costituzionali), che provò, con insuccesso, ad adeguare la riforma costituzionale al nuovo ordinamento della Repubblica.

«La Repubblica è costituita da Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato»<sup>3</sup>. Si tratta di un importante principio introdotto dalla Riforma costituzionale del 2001<sup>4</sup>, la equiordinazione degli enti che costituiscono la Repubblica (e non la "compongono"<sup>5</sup> come nell'articolo del testo originario della Costituzione italiana del 1948). È possibile cogliere già in queste due righe il nuovo indirizzo di Stato regionale, con vocazione federale.

<sup>1</sup> Per rigore scientifico si rammentano le due leggi costituzionali che precedono questa commentata: la l. cost. n. 1/1999, avente ad oggetto le disposizioni concernenti l'elezione diretta del Presidente della Giunta regionale e l'autonomia statutaria delle Regioni, alla quale, agli inizi del 2001, farà seguito la legge costituzionale n. 2 dello stesso tenore della n. 1, ma riferita alle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome di Trento e Bolzano.

<sup>2</sup> L. n. 131/2003.

<sup>3</sup> Art. 114, comma 1, Cost.

<sup>4</sup> L. cost. n. 3/2001.

<sup>5</sup> «La Repubblica si riparte in Regioni, Province e Comuni».



Le funzioni (legislative e amministrative) attribuite alle Regioni sono quelle indicate nell'art. 117. Per alcune Regioni (interessate) possono essere estese, con legge statale, alle materie del comma 3 del medesimo articolo (quelle che vedremo quando la potestà legislativa di Stato e Regioni è concorrente), a cui aggiungere quelle individuate tra le materie del secondo comma (quelle dell'esercizio esclusivo della potestà legislativa statale)<sup>6</sup>.

Il comma 1 dell'art. 117 ricorda che nel nostro ordinamento la potestà legislativa può essere esercitata solo da due enti: Regioni e Stato. I vincoli relativi all'esercizio di tale potestà sono: 1. il rispetto della Costituzione; 2. il rispetto dell'ordinamento comunitario; 3. gli obblighi internazionali. Per le Regioni un ulteriore limite è rappresentato dalla potestà legislativa esclusiva dello Stato, esercitata nelle materie quali: politica estera, immigrazione, difesa, moneta e sistema tributario, cittadinanza, giurisdizione e norme processuali, previdenza sociale, legislazione elettorale, funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane, ordine pubblico e sicurezza, dogane, tutela dell'ambiente<sup>7</sup>.

Ulteriore limite per la potestà legislativa regionale (vale anche per la potestà statale) è determinata dalle materie sottoposte a legislazione concorrente, per le quali spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservati alla legislazione dello Stato. Tra le materie richiamate dal comma 3 dell'art. 117<sup>8</sup> della Costituzione ricordiamo: la tutela e la sicurezza sul lavoro, l'istruzione, l'ordinamento sportivo, il governo del territorio, la valorizzazione dei beni culturali e la promozione delle relative attività.

«Spetta alle Regioni la potestà legislativa in riferimento ad ogni altra materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato»<sup>9</sup>. Si tratta della potestà legislativa esclusiva delle Regioni. Pertanto, magari con un testo della Costituzione a portata di mano, risulta evidente che la materia dei servizi pubblici locali e la legislazione in tema di servizi rivolti alla prima infanzia siano materie sottoposte alla potestà legislativa esclusiva delle Regioni, fatti salvi i limiti sopra richiamati a cui aggiungere la «de-

<sup>6</sup> Limitatamente alla lettera l) relativa all'organizzazione della giustizia di pace, n) norme generali sull'istruzione e s) tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali. Qualche Autore ha definito questa possibilità come la via al regionalismo a "duplice velocità".

<sup>7</sup> Nel dettaglio si veda art. 117, comma 2, Cost.

<sup>8</sup> Per identificare tutte le materie trattate si consiglia di leggerlo.

<sup>9</sup> Art. 117, comma 4, Cost.

terminazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale»<sup>10</sup>.

Evitando di approfondire l'argomento che ci condurrebbe fuori dai principi guida che in questo paragrafo si vuole proporre al lettore, si osservi la propensione al regionalismo (ma anche federalismo) solidale e alla cooperazione tra Stato e Regioni, facendo di contro notare come, i paragrafi che seguono lo mettono in evidenza, che la fonte normativa primaria in materia di servizi pubblici locali risulta essere la potestà legislativa statale, ma anche la giurisprudenza comunitaria. Anche la produzione regionale in materia, più in generale, dei servizi sociali nei quali i servizi rivolti alla prima infanzia sono stati spesso parte integrante, traggono avvio e ne conservano in parte i contenuti dalle leggi quadro (o cornice) derivanti dalla modalità di produzione di leggi regionali per come stabilito al comma 1 del vecchio art. 117<sup>11</sup>. Prima della l. cost. n. 3/2001, la produzione legislativa regionale in materia di servizi per l'infanzia, prendeva avvio da una legge cornice assunta dallo Stato. Per questo motivo nella seconda parte di questo volume si fa riferimento alla l. n. 1044/1971 come di una legge quadro da cui le Regioni hanno attinto per 30 anni e oltre. Questa modalità produttiva di norme e di finanziamenti, nella ricostruzione storica dell'asilo nido non poteva e non doveva essere dimenticata, in queste prime pagine il tentativo di spiegare l'evoluzione della fonte di produzione legislativa, per meglio comprendere come i servizi trattati nel nostro studio si siano sviluppati.

Ritornando all'art. 117, al comma 6 per la precisione, viene introdotta la potestà regolamentare (l'esercizio teso a produrre norme di livello inferiore alla legge) a capo dello Stato, per le materie di potestà legislativa esclusiva (comma 2, art. 117), salva delega alle Regioni. La potestà regolamentare spetta alle Regioni in ogni altra materia. Si tratta, ad esempio, delle questioni relative agli standard bambini/educatrici che sono assunti con d.g.r., cioè dire con delibera di Giunta regionale. Si tratta di una funzione amministrativa, che incontreremo anche in seguito, il cui esercizio può assumere la forma di un regolamento o di un provvedimento (atto) amministrativo. In questa sede si vuole solo esporre che la funzione legislativa è esercitata dal

<sup>10</sup> Art. 117, comma 2, lett. m), Cost.

<sup>11</sup> «La Regione emana per le seguenti materie norme legislative nei limiti dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato, sempreché le norme stesse non siano in contrasto con l'interesse nazionale e con quello di altre Regioni [...] beneficenza pubblica ed assistenza sanitaria e ospedaliera».

Consiglio regionale<sup>12</sup> (in via esclusiva rispetto agli altri Organi regionali), la funzione regolamentare e di produzione amministrativa può essere assunta anche dalla Giunta regionale.

Affrontiamo l'art. 119 seppur a volo d'uccello, velocemente e vedendolo dall'alto, ricordando che i primi quattro commi sono i capisaldi del federalismo fiscale, propedeutico allo Stato federale. Il primo comma tiene a battesimo l'autonomia finanziaria d'entrata e di spesa degli enti locali; il secondo l'istituzione di tributi ed entrate proprie, in armonia con la Costituzione, l'ordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario; il terzo, introduce il fondo perequativo quale tributo al federalismo solidale; il quarto costituzionalizza il principio secondo il quale tutte le funzioni attribuite a Regioni e agli enti locali, devono trovare opportuna copertura finanziaria. Senza risorse economiche un servizio non può essere avviato.

L'art. 121 della Costituzione determina gli Organi delle Regioni attribuendo al Consiglio regionale, come abbiamo anticipato, la potestà legislativa (ma anche propositiva di leggi alla camera del Parlamento); alla Giunta regionale le funzioni di organo esecutivo e al suo Presidente quello di rappresentarla, di dirigere la politica della Giunta, di promulgare leggi e di emanare regolamenti, dirigere le funzioni amministrative delegate dallo Stato alle Regioni.

L'articolo successivo si riferisce al sistema di elezioni e alla durata degli Organi.

Interessante l'art. 123 della Costituzione nel quale, al comma 1, stabilisce che lo Statuto regionale determina: 1. la forma di governo regionale; 2. i principi fondamentali di organizzazione e funzionamento; 3. l'esercizio di iniziativa e referendum su leggi e provvedimenti amministrativi; 4. la pubblicazione di leggi e regolamenti.

Infine, l'art. 127 che tratta le questioni di legittimità di una legge o di un atto avente forza di legge (decreto legge o decreto legislativo) assunta dallo Stato e che leda la sfera di competenza regionale. In questo caso la legge risulta impugnabile dinanzi alla Corte costituzionale da parte della Regione<sup>13</sup>. Oppure, quando il Governo ritiene che una legge regionale ecceda la competenza della Regione e promuove esso stesso la questione di legittimità dinanzi alla Corte costituzionale<sup>14</sup>.

<sup>12</sup> Art. 121, comma 2, Cost.

<sup>13</sup> Art. 127, comma 2, Cost.

<sup>14</sup> Art. 127, comma 1, Cost.

## 2. L'ordinamento degli enti locali

«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»<sup>15</sup>. Si noti la definizione tesa ad enucleare gli enti territoriali che compongono le autonomie locali perché dotati di un proprio statuto, di proprie funzioni (amministrative) e poteri (autorganizzativi) con i soli limiti determinati dai principi fissati dalla Costituzione. È pertanto fondamentale conoscere lo Statuto di un Comune per verificare lo spazio che attribuisce ai servizi pubblici locali, come li organizza, che tipologie gestionali prevede. Il tutto dovrà essere compendiato dalla legge sull'ordinamento degli enti locali.

Questo paragrafo, lungi dall'esaurire la materia oggetto del medesimo, vuole esporre i tratti salienti, indicare gli strumenti di lettura che via, via risulteranno utili allo studioso dell'argomento.

L'articolo d'esordio del Titolo V, pone in primo piano la questione del potere normativo degli enti locali e del loro potere statutario, riconoscendo loro una condizione istituzionale di forte autonomia dei soggetti territoriali<sup>16</sup> e questo in tutte le rispettive facce: politica, normativa, amministrativa, finanziaria<sup>17</sup>.

I Comuni, le Province e le Città metropolitane hanno potestà regolamentare in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite<sup>18</sup>.

La costituzionalizzazione degli statuti e dei regolamenti degli enti locali pone il problema della loro collocazione nel sistema delle fonti che entro certi limiti dovrebbero poter essere opponibili alla legge<sup>19</sup>. Anche la relazione gerarchica tra statuto e regolamenti sarebbe da riconsiderare sulla base dell'art. 6 del Tuel (d.lgs. n. 267/2000) e il successivo art. 7 che pongono in essere un rapporto per competenza. Lo statuto, nell'ambito dei principi

<sup>15</sup> Art. 114, comma 2, Cost.

<sup>16</sup> Nulla a che vedere con il precedente art. 115 della Costituzione del secondo dopoguerra: «Le Regioni sono costituite in enti autonomi con propri poteri e funzioni secondo i principi fissati nella Costituzione».

<sup>17</sup> G. De Martin, *Autonomie e policentrismo normativo prima e dopo la riforma del titolo V della Costituzione*, SSPAL, Roma, 2006.

<sup>18</sup> Art. 117, comma 6, Cost.

<sup>19</sup> Resta ferma l'impossibilità per le fonti non legislative di disciplinare aree oggetto di riserva assoluta di legge.