

Concorso

ASMEL 2024

negli **ENTI LOCALI**

Vari profili

MANUALE ⊕

TEST di verifica per **CIASCUNO** dei **CAPITOLI**

Materie comuni a tutti i profili

NLD
CONCORSI

Capitolo 2 Il Comune

SOMMARIO

1. La definizione di Comune. - 2. Gli elementi costitutivi del Comune. - 3. Il territorio comunale. - 3.1. Capoluogo, sobborgo, quartiere, casale, borgata e frazione. - 3.2. Le forme di decentramento comunali: le circoscrizioni comunali e i Municipi. - 3.2.1. Le circoscrizioni comunali. - 3.2.2. I Municipi. - 3.3. Le variazioni territoriali del Comune. - 3.3.1. L'istituzione di nuovi Comuni mediante creazione e mediante fusione (anche per incorporazione). - 3.3.1.1. La disciplina del passaggio dai singoli Comuni al nuovo Comune risultante dalla fusione. - 3.3.1.2. Gli incentivi economici alla fusione. - 3.3.2. Il distacco. - 4. La popolazione. - 5. Il patrimonio. - 6. La soggettività giuridica del Comune. - 7. L'autonomia del Comune. - 7.1. Gli statuti comunali (rinvio). - 7.2. I regolamenti comunali (rinvio). - 7.3. Le funzioni amministrative del Comune. - 7.3.1. La classificazione delle funzioni amministrative del Comune in funzioni proprie, funzioni conferite e funzioni fondamentali: fondamento giuridico. - 7.3.2. Le funzioni proprie e le funzioni conferite. - 7.3.3. Le funzioni fondamentali. - 7.3.3.1. L'obbligo di esercizio in forma associata. - 8. Gli organi di governo del Comune e la forma di governo. - 9. Il Consiglio comunale. - 9.1. Ruolo e natura del Consiglio comunale. - 9.2. L'organizzazione del Consiglio comunale: i regolamenti interni. - 9.3. La composizione del Consiglio comunale. - 9.3.1. Il Sindaco (rinvio). - 9.3.2. I consiglieri comunali. - 9.3.2.1. Il numero dei consiglieri comunali. - 9.3.2.2. I diritti dei consiglieri comunali. - 9.3.2.3. Le elezioni dei consiglieri comunali (rinvio). - 9.3.2.4. La durata in carica dei consiglieri comunali e le cause di cessazione anticipata. - 9.3.3. Il Presidente del Consiglio comunale. - 9.4. L'articolazione interna del Consiglio comunale: le commissioni consiliari ed i gruppi consiliari. - 9.4.1. Le commissioni consiliari. - 9.4.2. I gruppi consiliari. - 9.5. L'organizzazione dei lavori: le sedute e gli adempimenti connessi alla prima seduta. - 9.6. Le funzioni del Consiglio comunale. - 9.7. La durata in carica e le cause di cessazione del Consiglio comunale. - 10. La Giunta comunale. - 10.1. Ruolo e natura della Giunta comunale. - 10.2. La composizione della Giunta comunale. - 10.2.1. Il Presidente della Giunta comunale: il Sindaco (rinvio). - 10.2.2. Gli assessori. - 10.2.2.1. Il numero degli assessori. - 10.2.2.2. La nomina degli assessori. - 10.2.2.3. La durata in carica e le cause di cessazione dalla carica. - 10.3. La durata in carica della Giunta comunale. - 10.4. Le competenze della Giunta comunale. - 11. Il Sindaco. - 11.1. L'elezione del Sindaco. - 11.2. La durata della carica e il divieto del terzo mandato consecutivo. - 11.3. Le funzioni del Sindaco: premessa. - 11.3.1. Le funzioni del Sindaco quale capo dell'amministrazione comunale. - 11.3.2. Le funzioni del Sindaco quale ufficiale del Governo. - 11.3.3. Le ordinanze sindacali. - 11.3.3.1. Le ordinanze contingibili ed urgenti. - 11.4. Il Vicesindaco.

1. La definizione di Comune

Secondo quanto stabilito dall'art. 3, co. 2, TUEL, il **Comune** è l'ente locale che rappresenta la propria comunità, ne cura gli interessi e ne promuove lo sviluppo.

2. Gli elementi costitutivi del Comune

Gli **elementi costitutivi** del Comune sono:

- il territorio;
- la popolazione;
- il patrimonio.

3. Il territorio comunale

Il **territorio** è l'elemento costitutivo di tipo materiale del Comune, che, infatti, appartiene alla categoria degli enti territoriali.

Esso è costituito dalla parte di territorio nazionale attribuita all'ente, sulla quale il medesimo esercita la propria competenza. Per questo motivo, si afferma che il territorio rappresenta l'ambito di competenza del Comune, all'interno del quale gli atti dallo stesso adottati sono efficaci ed oltre il quale i medesimi atti cessano di produrre effetti.

Oltre ad assumere rilievo al fine di individuare l'ambito di competenza dell'ente locale, il territorio forma oggetto di diritto soggettivo del Comune, che, pertanto, può agire in giudizio per il rispetto della sua integrità.

Al Comune è attribuita la gestione del territorio, alla quale provvede mediante gli strumenti di programmazione urbanistica, la disciplina relativa alla loro attuazione, la realizzazione delle infrastrutture utilizzabili dalla popolazione, gli interventi e l'attività per la tutela dell'ambiente, la dotazione dei servizi. La competenza e la potestà d'intervento del Comune cessano al limite di confine del suo territorio.

► 3.1. Capoluogo, sobborgo, quartiere, casale, borgata e frazione

All'interno del Comune è possibile distinguere:

- il **capoluogo**. Di regola, esso è costituito dall'agglomerato urbano più importante, che dà il nome all'intero Comune, e al suo interno hanno sede i più importanti uffici comunali;
- il **sobborgo**. Si tratta di un agglomerato urbano meno popolato rispetto a quello principale che normalmente si estende in zone limitrofe;
- il **quartiere**. Esso si definisce come il nucleo o il settore che, all'interno di un centro urbano, si individua rispetto al restante agglomerato urbano per particolari caratteristiche geografiche e topografiche;
- il **casale**, che è costituito da piccoli centri abitati sparsi soprattutto sul territorio dei Comuni montani;
- la **borgata**, la cui denominazione spetta ai Comuni in base all'art. 15, co. 4, TUEL. Si tratta di un aggruppamento organico di edifici d'abitazione;
- la **frazione**, la cui denominazione (insieme a quella della borgata) spetta ai Comuni in base all'art. 15, co. 4, TUEL. Essa rappresenta la parte del territorio comunale che comprende di norma un centro abitato distaccato dal capoluogo per fattori geografici, storici, economici o di altro tipo. La sussistenza delle frazioni assume rilievo ai fini del decentramento delle funzioni statali esercitate dal Comune. Infatti, l'art. 54, co. 10, TUEL prevede che, ove non siano costituiti gli organi di decentramento comunale, il Sindaco può delegare le funzioni che gli competono in quanto ufficiale di governo ad un consigliere comunale per l'esercizio delle stesse nell'ambito dei quartieri e nelle frazioni.

► 3.2. Le forme di decentramento comunali: le circoscrizioni comunali e i municipi

► 3.2.1. Le circoscrizioni comunali

Le **circoscrizioni** di decentramento comunale costituiscono articolazioni del territorio dell'ente locale, che, in base all'art. 17 TUEL, operano quali organismi di partecipazione, di consultazione e di gestione di servizi di base, nonché di esercizio delle funzioni delegate dal Comune. Non si tratta, quindi, di enti territoriali.

Esse non sono dotate di personalità giuridica, ma di soggettività giuridica ed i loro atti deliberativi hanno rilevanza esterna.

I Comuni che possono articolare il loro territorio in circoscrizioni si individuano in base all'art. 17 TUEL e all'art. 2, co. 186, lett. b), l. 23 dicembre 2009, n. 19, che ha in parte innovato il contenuto della precedente disposizione. Infatti, secondo quanto stabilito dall'art. 17, co. 1, TUEL, l'istituzione delle circoscrizioni di decentramento è obbligatoria nei Comuni con popolazione superiore ai 250.000 abitanti, salvo che si tratti di Comune capoluogo della Città metropolitana. Viceversa, nei Comuni con popolazione compresa tra i 100.000 e i 250.000 abitanti, è facoltativa ed è consentita solo a condizione che la popolazione media delle circoscrizioni non sia inferiore ai 30.000 abitanti (art. 17, co. 3, TUEL).

Tuttavia, la predetta disciplina deve ritenersi in parte abrogata dall'art. 2, co. 186, lett. b), citato. Infatti, al fine

di contenere la spesa pubblica, questa disposizione ha previsto che i Comuni provvedano alla soppressione delle circoscrizioni negli enti con popolazione inferiore a 250.000 abitanti, riservando solo ai Comuni con più di 250.000 abitanti la facoltà (e non più l'obbligo) di articolare il loro territorio in circoscrizioni, la cui popolazione media non può essere inferiore a 30.000 abitanti.

Questo intervento normativo volto a contenere la spesa pubblica anche attraverso la soppressione delle circoscrizioni ha espressamente fatto salve le particolari e più accentuate forme di decentramento di funzioni previste per i Comuni con popolazione superiore a 300.000 abitanti. In relazione a questi ultimi, infatti, continua a trovare applicazione l'art. 17, co. 5, TUEL, secondo cui lo statuto può prevedere particolari e più accentuate forme di decentramento di funzioni e di autonomia organizzativa e funzionale, determinando, altresì, anche con il rinvio alla normativa applicabile ai comuni aventi uguale popolazione, gli organi di tali forme di decentramento, lo *status* dei componenti e le relative modalità di elezione, nomina o designazione. Il consiglio comunale può deliberare, a maggioranza assoluta dei consiglieri assegnati, la revisione della delimitazione territoriale delle circoscrizioni esistenti e la conseguente istituzione delle nuove forme di autonomia ai sensi della normativa statutaria.

L'organizzazione e le funzioni delle circoscrizioni sono disciplinate dallo statuto comunale e da apposito regolamento.

Gli organi delle circoscrizioni rappresentano le esigenze della popolazione delle circoscrizioni nell'ambito dell'unità del comune e sono eletti nelle forme stabilite dallo statuto e dal regolamento.

► 3.2.2. I Municipi

I **Municipi** sono forme di decentramento comunale, che, come le circoscrizioni, non costituiscono un nuovo ente locale e sono privi di personalità giuridica.

Secondo quanto previsto dall'art. 16 TUEL, la loro istituzione può essere prevista con lo statuto dai Comuni istituiti mediante fusione nei territori delle comunità di origine o di alcune di esse.

L'organizzazione e le funzioni dei municipi sono disciplinate dallo statuto e dal regolamento, che possono prevedere anche organi eletti a suffragio universale diretto.

Agli amministratori dei municipi si applicano le norme previste per gli amministratori dei comuni con pari popolazione.

► 3.3. Le variazioni territoriali del Comune

Il territorio comunale non costituisce un elemento immutabile. La Costituzione prevede, infatti, che possano essere istituiti nuovi Comuni.

► 3.3.1. L'istituzione di nuovi Comuni mediante creazione e mediante fusione (anche per incorporazione)

L'**istituzione di nuovi Comuni** è disciplinata dall'art. 133, co. 2, Cost., secondo cui, sentite le popolazioni interessate, la Regione può istituire con sue leggi nel proprio territorio nuovi Comuni. Come si desume dal testo dell'art. 133 citato, in materia di istituzione di nuovi Comuni la Costituzione prevede due vincoli.

In primo luogo, pone una riserva di legge regionale, la cui *ratio* consiste nel salvaguardare l'integrità territoriale dell'ente locale ed evitare gli arbitrii che potrebbero derivare dalla possibilità di modificare il territorio comunale con provvedimento amministrativo.

In secondo luogo, al fine di evitare che le modifiche territoriali siano imposte autoritativamente, è prevista come obbligatoria la consultazione delle popolazioni interessate.

L'istituzione di nuovi Comuni è possibile sia attraverso la creazione di un nuovo Comune sia attraverso la fusione di due o più Comuni contigui già esistenti, cui si applica una disciplina specifica.

In primo luogo, all'istituzione mediante fusione non si applica la soglia prevista dall'art. 15 TUEL per la costituzione di un nuovo Comune, che in via generale è vietata quando la popolazione dell'ente locale neocostituito risulta inferiore ai 10.000 abitanti o se la sua costituzione comporta, come conseguenza, che altri Comuni scendano sotto tale limite. L'istituzione di nuovi Comuni mediante fusione, infatti, è consentita anche se la popolazione dell'ente locale neocostituito risulta inferiore a 10.000 abitanti.

In secondo luogo, i Comuni che hanno dato avvio al procedimento di fusione ai sensi delle rispettive

leggi regionali possono, anche prima dell'istituzione del nuovo ente, mediante approvazione di testo conforme da parte di tutti i Consigli comunali, definire lo statuto che entrerà in vigore con l'istituzione del nuovo Comune e rimarrà vigente fino alle modifiche dello stesso da parte degli organi del nuovo ente, che dovrà prevedere per le comunità interessate dalla fusione adeguate forme di partecipazione e di decentramento dei servizi. Esso potrà prevedere, inoltre, forme particolari di collegamento tra il nuovo Comune e le comunità che appartenevano ai Comuni originari.

Una peculiare forma di fusione è quella per incorporazione.

Disciplinata dall'art. 1, co. 130, l. 7 aprile 2014, n. 56, essa ricorre quando uno o più Comuni sono incorporati in un altro Comune contiguo (cd. "Comune incorporante"), che conserva la propria personalità giuridica e succede in tutti i rapporti giuridici del Comune incorporato. Gli organi di quest'ultimo, invece, decadono a partire dalla data di entrata in vigore della legge regionale che dispone l'incorporazione.

Lo statuto del Comune incorporante, tuttavia, deve prevedere che alle comunità del Comune cessato siano assicurate adeguate forme di partecipazione e di decentramento dei servizi. Per questo motivo, entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della legge regionale di incorporazione esso deve essere integrato.

Le popolazioni interessate sono sentite mediante *referendum* consultivo comunale prima che i consigli comunali deliberino l'avvio della procedura di richiesta di incorporazione alla Regione.

Nel caso di aggregazione di Comuni mediante incorporazione è consentita la modifica della denominazione del Comune.

► 3.3.1.1. La disciplina del passaggio dai singoli Comuni al nuovo Comune risultante dalla fusione

Il passaggio dai singoli Comuni al nuovo Comune risultante dalla fusione è regolato dalla l. 7 aprile 2014, n. 56. Essa è complessivamente ispirata dall'obiettivo di favorire la fusione di Comuni e, con essa, la razionalizzazione dell'esercizio delle funzioni comunali, semplificando il più possibile la disciplina della fase di transizione.

In primo luogo, si prevede che per la gestione del Comune derivante dalla fusione è nominato un commissario, coadiuvato nell'esercizio delle sue funzioni, fino all'elezione dei nuovi organi, da un Comitato consultivo composto dai Sindaci dei comuni estinti (art. 1, co. 120).

In secondo luogo, si stabilisce che i consiglieri comunali cessati per effetto dell'estinzione del Comune derivante da fusione continuano a esercitare, fino alla nomina dei nuovi rappresentanti da parte del nuovo Comune, gli incarichi esterni loro eventualmente attribuiti. Analogamente è disposto per tutti i soggetti nominati dal Comune estinto per fusione in enti, aziende, istituzioni o altri organismi (art. 1, co. 122).

In terzo luogo, l'art. 1, co. 109, dispone che per il primo mandato amministrativo, agli amministratori del nuovo Comune nato dalla fusione cui hanno preso parte Comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti e agli amministratori delle unioni di Comuni comprendenti Comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti si applicano le disposizioni in materia di ineleggibilità, incandidabilità, inconfiribilità e incompatibilità previste dalla legge per i Comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti.

Salva diversa disposizione della legge regionale, poi, tutti gli atti normativi, i piani, i regolamenti, gli strumenti urbanistici e i bilanci dei Comuni oggetto della fusione vigenti alla data di estinzione dei Comuni restano in vigore, con riferimento agli ambiti territoriali e alla relativa popolazione dei Comuni che li hanno approvati, fino alla data di entrata in vigore dei corrispondenti atti del commissario o degli organi del nuovo Comune. Invece, alla data di istituzione del nuovo Comune, gli organi di revisione contabile dei Comuni estinti decadono. Fino alla nomina dell'organo di revisione contabile del nuovo Comune le funzioni sono svolte provvisoriamente dall'organo di revisione contabile in carica, alla data dell'estinzione, nel comune di maggiore dimensione demografica.

In assenza di uno statuto provvisorio, fino alla data di entrata in vigore dello statuto e del regolamento di funzionamento del consiglio comunale del nuovo Comune si applicano, in quanto compatibili, le disposizioni dello statuto e del regolamento di funzionamento del Consiglio comunale del Comune di maggiore dimensione demografica tra quelli estinti.

► 3.3.1.2. Gli incentivi economici alla fusione

Al dichiarato scopo di favorire la fusione dei Comuni e, conseguentemente, di contenere la spesa pubblica, sono previsti dall'ordinamento appositi incentivi economici.

Essi consistono in contributi della Regione e in contributi straordinari erogati dallo Stato per dieci anni a partire dalla fusione (art. 15, co. 3, TUEL), anche per incorporazione, commisurati ad una quota dei trasferimenti spettanti ai singoli Comuni che si fondono.

► 3.3.2. Il distacco

L'istituto del distacco del Comune da una Regione è previsto dall'art. 132, co. 2, Cost. Tale disposizione stabilisce che con l'approvazione della maggioranza delle popolazioni del Comune o dei Comuni interessati espressa mediante *referendum* consultivo e con legge della Repubblica, sentiti i Consigli regionali, è possibile consentire ai Comuni che ne facciano richiesta di essere staccati da una Regione e aggregati ad un'altra.

La disposizione che regola il *referendum* per il distacco (art. 42, co. 2, l. 25 maggio 1970, n. 352) è stata dichiarata incostituzionale con la sentenza 10 novembre 2004, n. 334 per violazione dell'art. 132, co. 2, Cost., nella parte in cui prescriveva che la richiesta di *referendum* doveva essere corredata – oltre che dalle deliberazioni dei Consigli comunali dei Comuni di cui si proponeva il distacco – anche dalle deliberazioni «di tanti Consigli comunali che rappresentino almeno un terzo della restante popolazione della Regione dalla quale è proposto il distacco» e «di tanti Consigli comunali che rappresentino almeno un terzo della popolazione della Regione alla quale si propone che i Comuni siano aggregati». Infatti, l'onerosità del procedimento strutturato si palesava eccessiva rispetto alla previsione costituzionale e frustrava il diritto di autodeterminazione dell'ente locale. Del resto, in caso di esito positivo del *referendum*, gli interessi delle popolazioni non direttamente interessate avrebbero potuto trovare congrua tutela nella successiva fase dell'audizione dei Consigli regionali coinvolti, che precede la determinazione del Parlamento ai fini della eventuale approvazione della legge di modifica territoriale.

4. La popolazione

La **popolazione** rappresenta l'elemento costitutivo del Comune di tipo personalistico.

Il criterio di determinazione dell'appartenenza all'ente locale si basa sulla residenza. Infatti, la popolazione è composta dall'insieme di persone che risiedono nel territorio comunale.

La nozione di persone residenti è contenuta nell'art. 3 d.p.r. 30 maggio 1989, n. 223, secondo cui per persone residenti nel Comune "s'intendono quelle aventi la propria dimora abituale nel Comune. Non cessano di appartenere alla popolazione residente le persone temporaneamente dimoranti in altri Comuni o all'estero per l'esercizio di occupazioni stagionali o per causa di durata limitata.

Ad essi si aggiunge, per l'obbligo di osservare particolari doveri e di fruire di alcuni diritti, la popolazione temporaneamente presente costituita da:

- le persone dimoranti di fatto in un Comune, per motivi di lavoro, di studio, di cura, ecc.;
- le persone fisiche che esercitano nel Comune un'attività economica, imprenditoriale, professionale, di lavoro autonomo o dipendente;
- le persone in transito nel territorio comunale le quali, durante la loro permanenza sullo stesso, sono tenute ad osservare le norme emanate dall'Amministrazione, in relazione alle opere e servizi di cui usufruiscono.

La residenza nel territorio comunale comporta la titolarità dei relativi diritti e doveri.

Tra i diritti rientrano:

- il diritto di voto;
- l'eleggibilità alle elezioni amministrative;
- il diritto di accedere ai servizi organizzati dal Comune nell'interesse della collettività e di usufruire delle prestazioni erogate a tal fine;