

**Concorso  
COMUNE DI  
MESSINA**

**341** posti

**MANUALE**

**per la prova PRESELETTIVA e SCRITTA**

# Capitolo 1

## IL COMUNE

### SOMMARIO:

---

1. Definizione di Comune. - 2. Gli elementi costitutivi del Comune. - 2.1. La popolazione. - 2.2. Il territorio. - 2.3. Il patrimonio. - 3. La soggettività giuridica del Comune e i diritti da essa derivanti. - 4. Le funzioni del Comune. - 4.1. I principi generali delle funzioni comunali. - 4.2. Le funzioni proprie e le funzioni derivate. - 5. Le aggregazioni dei Comuni. - 6. Gli organi dell'Ente comunale. - 6.1. Il Consiglio comunale. - 6.2. L'articolazione interna del Consiglio comunale. - 6.3. La Giunta comunale. - 6.4. Il Sindaco. - 6.5. Le competenze del Sindaco come organo decentrato dello Stato. - 6.6. Le ordinanze sindacali. - 6.7. Le diverse tipologie di ordinanze del Sindaco. - 6.8. Il Vicesindaco.

---

### 1. Definizione di Comune

Per **Comune** si intende l'ente locale che rappresenta la propria comunità, ne cura gli interessi e ne promuove lo sviluppo (art. 3, co. 2. TUEL).

### 2. Gli elementi costitutivi del Comune

Il Comune è costituito da:

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

#### ► 2.1. La popolazione

---

Per **popolazione** si intende l'insieme di persone che dimorano stabilmente sul territorio comunale, ove hanno la residenza.

Ai fini di meglio individuare il concetto di popolazione occorre far riferimento all'art. 3 del regolamento anagrafico approvato con D.P.R. 30 maggio 1989, n. 223, il quale stabilisce che *“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**”*.

La condizione giuridicamente rilevante è pertanto quella di cittadini residenti nel Comune, iscritti nell'anagrafe della popolazione, che sono titolari di tutti i diritti e i doveri che comporta l'appartenenza alla comunità locale.

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.

Con i decreti legislativi d'attuazione della legge 15 marzo 1997, n. 59 sono state previste le modalità e le condizioni per l'accesso del singolo cittadino temporaneamente dimorante al di fuori della propria residenza ai servizi di cui voglia o debba usufruire (art. 3, e. 1, lett. h).

L'obbligo di osservanza delle norme generali che regolano i comportamenti nell'ambito della comunità per assicurare la civile convivenza della stessa si estende a tutti coloro che in essa sono presenti ed alle attività che sul territorio comunale vengono esercitate. Lo statuto, ispirandosi ai principi di cui alla legge 8 marzo 1994, n. 203, ed al D.lgs. 25 luglio 1998, n. 286, prevede forme di partecipazione alla vita pubblica locale dei cittadini dell'Unione Europea e degli stranieri regolarmente soggiornanti (art. 8, comma 7, TUEL 267/2000).

In ultimo non può sottacersi come la consistenza numerica della popolazione residente ha effetti rilevanti sulla composizione degli organi comunali e degli uffici amministrativi dei comuni stessi. Nello specifico la dimensione dell'elemento della popolazione incide:

- sulla composizione del consiglio comunale e della giunta comunale, che varia a seconda degli abitanti;
- sullo «status» degli amministratori comunali, regolato a seconda della consistenza demografica dell'ente;
- sulla classificazione della segreteria comunale;
- sull'applicazione di alcuni tributi e l'attribuzione di contributi finanziari dello Stato;
- sulla consistenza delle dotazioni di personale;
- sull'esercizio di particolari funzioni e servizi.

## ► 2.2. Il territorio

---

Per **territorio** si intende la parte di territorio nazionale entro il quale il Comune esercita la propria sovranità (c.d. **ambito di competenza**).

Il territorio allo stesso tempo è definito **oggetto di diritto soggettivo**, potendo il Comune, in quanto ente territoriale, agire in giudizio per il rispetto della propria integrità territoriale.

Esso comprende e delimita la superficie del territorio nazionale attribuita a ciascun Comune e sulla quale lo stesso esercita le sue potestà e le sue funzioni.

Sono soggetti a tale potestà tutti coloro che risiedono o dimorano sul territorio del Comune, coloro che vi si trovano provvisoriamente o vi transitano e tutte le cose nello stesso esistenti.

Il territorio definisce l'ambito della competenza di un Comune, l'area entro la quale i suoi organi hanno potere e dovere di esercitare le pubbliche funzioni allo stesso attribuite dall'ordinamento.

La dottrina specifica che *"il territorio, prima ancora che elemento giuridico, è*

*elemento naturale e di fatto, rientra fra quei fattori che contribuiscono a dare ad un gruppo di popolazione quella unità che è indispensabile presupposto dell'unità giuridica; è un quid inscindibile dalla popolazione che in esso risiede e che con esso dà all'ente la sua fisionomia e struttura: aumentando o diminuendo il territorio il Comune stesso aumenta o diminuisce, non resta cioè modificato in ciò che ha, ma in ciò che è, nella sua essenza” (Zanobini).*

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.

### ► 2.3. Il patrimonio

---

Il **patrimonio comunale** è costituito da tutti quei beni generalmente indicati dagli artt. 822 e 824 c.c. e a loro assimilabili che, per natura o per espressa disposizione di legge servono a soddisfare bisogni collettivi in modo diretto e, per tale ragione, sono sottoposti a speciali vincoli, come le strade, gli acquedotti, i cimiteri, i mercati comunali, ecc.

Si tratta in ogni caso di beni immobili o universalità di beni mobili.

## 3. La soggettività giuridica del Comune e i diritti da essa derivanti

L'ordinamento riconosce all'Ente comunale lo specifico *status* di soggetto di diritto pubblico.

**L'art. 11 c.c.** riconosce infatti ai Comuni la personalità giuridica e il godimento dei diritti secondo le leggi e gli usi osservati come diritto pubblico.

Dal riconoscimento della personalità giuridica pubblica al Comune consegue l'ulteriore riconoscimento di specifici diritti di cui è titolare l'ente comunale. Segnatamente:

- **Il diritto al nome:** l'attribuzione del nome ad un Comune, la sua modifica od integrazione sono state comprese fra le funzioni attribuite alle Regioni. L'art. 133 della Costituzione stabilisce che la Regione, sentite le popolazioni interessate, può con sue leggi istituire nel proprio territorio nuovi Comuni e modificare le loro circoscrizioni e denominazioni;
- **Il diritto allo stemma ed al gonfalone,** nelle forme e con le modalità autonomamente stabilite dallo statuto (art. 6, comma 2, TUEL), attribuendo conseguentemente ogni potere per la loro definitiva approvazione al consiglio comunale;
- **Il diritto a stabilire la denominazione delle proprie borgate e frazioni,** attribuito al Comune dall'art. 16, co. 2 e dall'art. 15, co. 4, del TUEL.

Il titolo di Città può essere concesso con decreto del Presidente della Repubblica su proposta del Ministro dell'interno ai comuni insigni per ricordi, monumenti storici e per l'attuale importanza (art. 18 TUEL).