

M. BATTAGLI – M. TURCHETTO – A. ZANATTA

# **MANUALE** dei **SERVIZI** **DEMOGRAFICI**

PER LA PREPARAZIONE AI CONCORSI  
E PER L'ASSUNZIONE IN SERVIZIO

**NLD**  
CONCORSI

## Capitolo 18 | GLI ENTI LOCALI

**SOMMARIO:** Premessa **1.** L'ordinamento dei Comuni e delle Province **2.** Le Città metropolitane **3.** Roma capitale **4.** Gli altri enti locali e le forme di associazionismo tra enti locali **5.** L'autonomia statutaria e regolamentare **6.** I controlli sugli organi degli enti locali

### Premessa

#### A) Principi costituzionali

La Costituzione riconosce gli enti locali come elementi fondamentali dell'organizzazione dello Stato, tanto da includere la loro tutela tra i principi fondamentali della Repubblica (**art. 5 Cost.**), in accoglimento del **principio del decentramento** dei poteri attraverso la promozione delle autonomie locali. L'**art. 114 Cost.** – modificato dalla legge costituzionale n. 3 del 2001 – elenca gli enti che costituiscono la Repubblica: **Comuni, Province, Città metropolitane, Regioni e Stato**. L'ordine dell'elencazione di cui all'articolo in esame è improntato al **principio di sussidiarietà**, secondo il quale devono essere gli enti più prossimi alla collettività a svolgere le funzioni amministrative. Accanto alla **sussidiarietà**, altri due principi che governano l'assetto delle competenze a livello locale sono quello di **differenziazione**, che impone di tener conto delle differenze tra enti locali nell'allocare le risorse, e quello di **adeguatezza**, che impone di assegnare la funzione all'amministrazione più idonea.

L'autonomia degli enti locali è stata valorizzata dalla riforma costituzionale del 2001, che ha riconosciuto a Comuni, Province e Città metropolitane **autonomia normativa, amministrativa e finanziaria**.

#### B) Legislazione ordinaria

Dal punto di vista della legislazione ordinaria viene in rilievo il Testo Unico Enti locali (TUEL), d.lgs. 267 del 2000, che detta una disciplina organica della materia. Prima della riforma operata con la **legge n. 56 del 2014 (c.d. Legge Del Rio)**, la Corte costituzionale, chiamata a pronunciarsi sul riordino delle Province operato dal legislatore ordinario (tra gli altri con il **d. l. n. 95 del 2012, c.d. spending review**, con il quale lo Stato ha provato

a ridurre il numero delle Province fissando criteri territoriali e demografici minimi, e con il **d. l. 201/2011, c.d. Salva Italia**, con il quale si è cercato di sottrarre competenze alle Province) ne aveva dichiarato l'illegittimità costituzionale affermando che una modifica inerente a detti enti dovrebbe avvenire con legge costituzionale (si vedano sul punto le **sentenze n. 220 e 236 del 2013**). La **legge n. 56 del 2014 (c.d. Legge Delrio)** ha operato al fine di ottenere una maggiore efficienza nell'esercizio decentrato delle funzioni. Punti fondamentali della legge sono stati l'istituzione delle città metropolitane – già introdotte dalla legge n. 142 del 1990, ma mai di fatto operative – e la riforma dell'ente provinciale.

## 1. L'ordinamento dei Comuni e delle Province

La **forma di governo degli enti locali** si fonda **sull'elezione diretta del Sindaco e del Presidente della Provincia**. *“Legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane”* sono materie di **competenza legislativa esclusiva** dello Stato (art. 117, co. 2, lett. p, Cost.).

### A) I Comuni

Il Comune, ai sensi dell'art. 3 Testo Unico degli enti locali (TUEL) di cui al d.lgs. n. 267/2000, è l'ente locale *“che rappresenta la propria comunità, ne cura gli interessi e ne promuove lo sviluppo”*.

Dal 1° gennaio 2016, per effetto della l. 7 agosto 2012, n. 135 (c.d. *Spending Review*) i comuni italiani sono passati da 8.046 a 8.006 a seguito dell'abolizione dei municipi sotto i cinquemila abitanti, inglobati in fusioni che interessano tutta la Penisola. Nel corso del 2018 sono state poi approvate ulteriori fusioni, tali per cui il numero complessivo dei comuni italiani è sceso a 7954.

**Gli organi istituzionali** del Comune sono:

- il **Consiglio comunale**, organo **normativo** del Comune;
- la **Giunta**, organo **esecutivo**;
- il **Sindaco**, il quale, oltre ad essere l'**organo di rappresentanza** del Comune, è anche **ufficiale di Governo**, esercitando all'interno del Comune alcune funzioni proprie dello Stato (anagrafe, stato civile, servizi elettorali, vigilanza su sicurezza ed ordine pubblico ecc.); ha inoltre potere di emanare **ordinanze**, sia come organo locale (in caso di emergenze sanitarie o di igiene pubblica a carattere

esclusivamente locale, *ex art. 50, co. 5, TUEL*) sia come ufficiale di Governo (al fine di prevenire ed eliminare gravi pericoli che minacciano l'incolumità dei cittadini, *ex art. 54, co. 4, TUEL*).

Quanto ai **meccanismi elettorali**, il Consiglio comunale e il Sindaco, ai sensi del TUEL, sono **eletti dal corpo elettorale** attraverso un sistema maggioritario a turno unico (nei comuni con meno di 15.000 abitanti) o a doppio turno (nei comuni con più di 15.000 abitanti). Va segnalato che la **l. n. 56/2014** (*Disposizioni sulle Città metropolitane, sulle Province, sulle unioni e fusioni di Comuni*) detta alcune misure con riferimento alla disciplina generale dei Comuni.

In particolare:

- viene **modificato il numero di consiglieri e assessori** nei Comuni con popolazione inferiore a 10.000 abitanti (10 consiglieri e numero massimo di 2 assessori nei Comuni fino a 3.000 abitanti; 12 consiglieri e numero massimo di 4 assessori nei Comuni con popolazione tra 3.001 e 10.000 abitanti);
- viene sancita la **parità di genere** nelle Giunte comunali, in cui nessuno dei due sessi può essere rappresentato in misura inferiore al 40% (esclusi i Comuni con popolazione fino a 3.000 abitanti);
- è abolito il divieto del terzo mandato consecutivo per i Sindaci dei Comuni fino a 15.000 abitanti. È comunque posto il limite massimo di tre mandati consecutivi;
- è prevista l'**incompatibilità di parlamentare** (nazionale o europeo) o membro del Governo con altra carica pubblica elettiva di natura monocratica relativa ad organi di governo di enti pubblici territoriali aventi, alla data di indizione delle elezioni o della nomina, popolazione superiore a 15.000 abitanti.

La **Giunta è formata dal Sindaco** – che ne nomina e revoca i componenti – e assoggettata al controllo politico del Consiglio, che può approvare nei suoi confronti una **mozione di sfiducia**, all'esito della quale anche il Sindaco è tenuto a dimettersi.

Quanto, infine, alle **funzioni**, ai Comuni spetta la rappresentanza della propria comunità nonché, in via principale, l'esercizio delle **funzioni amministrative** in ossequio al principio di sussidiarietà, trattandosi dell'ente locale più vicino ai cittadini. I Comuni sono, quindi, titolari tanto di "*funzioni proprie*" quanto di "*funzioni conferite da leggi statali o regionali*":

- le **funzioni proprie** sono quelle che riguardano la popolazione e il territorio comunale (art. 13 TUEL) e identificano, pertanto, il

Comune nella sua qualità di ente esponentiale della comunità di riferimento;

- **funzioni conferite con legge statale o regionale** sono, invece, quelle inerenti a materie di competenza esclusiva dello Stato o della Regione, ovvero di competenza concorrente, che in forza di apposito provvedimento sono attribuite ai Comuni quale livello territoriale più vicino ai cittadini.

Le **funzioni fondamentali dei Comuni** sono state individuate dall'art. 19 del d.l. n. 95/2012, conv. in l. 7 agosto del 2012, n. 135 in:

- a) organizzazione generale dell'amministrazione, gestione finanziaria e contabile e controllo;
- b) organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito comunale, ivi compresi i servizi di trasporto pubblico comunale;
- c) catasto, ad eccezione delle funzioni mantenute allo Stato dalla normativa vigente;
- d) la pianificazione urbanistica ed edilizia di ambito comunale nonché la partecipazione alla pianificazione territoriale di livello sovracomunale;
- e) attività, in ambito comunale, di pianificazione di protezione civile e di coordinamento dei primi soccorsi;
- f) l'organizzazione e la gestione dei servizi di raccolta, avvio e smaltimento e recupero dei rifiuti urbani e la riscossione dei relativi tributi;
- g) progettazione e gestione del sistema locale dei servizi sociali ed erogazione delle relative prestazioni ai cittadini, secondo quanto previsto dall'articolo 118, co. 4, della Costituzione;
- h) edilizia scolastica per la parte non attribuita alla competenza delle province,
- i) organizzazione e gestione dei servizi scolastici;
- j) polizia municipale e polizia amministrativa locale;
- k) tenuta dei registri di stato civile e di popolazione e compiti in materia di servizi anagrafici nonché in materia di servizi elettorali, nell'esercizio delle funzioni di competenza statale;
- l) servizi in materia statistica.

## **B) Le Province**

La disciplina delle province è stata riformata dalla citata **legge n. 56 del 2014** (cd. Legge Delrio). Secondo la riforma, sono organi della provincia: