



## Area 1 - Che cosa è la PA

### Modulo 1.4 - L'articolazione territoriale dell'amministrazione pubblica

#### Lezione 1.4.1. - Gli enti locali: i Comuni

##### Introduzione

In questo video approfondiremo struttura e funzioni dei Comuni, cioè di quegli enti territoriali di base, dotati di un certo grado di autonomia amministrativa.

In particolare tratteremo di:

- finanza locale;
- statuto;
- organi di governo;
- funzioni;
- gestioni associate;
- e atti dei Comuni;

Cominciamo...

##### Il quadro normativo degli EL

La Costituzione italiana dice che «La Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato. 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.»

L'organizzazione amministrativa degli Enti Locali è definita in primis dal Testo Unico degli Enti Locali (d.lgs. 267/2000 - TUEL) e dalle sue numerose e successive modificazioni.

La cosiddetta "legge Delrio", la 56 del 2014, ha modificato radicalmente lo status, le funzioni e l'organizzazione delle Città metropolitane, delle Province e in parte dei Comuni e delle loro unioni.

Per Enti locali si intendono:

- i Comuni;
- le Province;
- le Città metropolitane;
- le Comunità montane;
- le Comunità isolate;
- le Unioni di Comuni (anche se queste ultime sono da considerarsi emanazioni dei Comuni stessi).

Ricorda che le Regioni, che hanno una potestà legislativa, non sono Enti Locali, ma Enti territoriali.

##### La finanza locale

Il nuovo assetto della finanza locale, delineato dalla legge sul federalismo fiscale n. 42 del 2009, è stato incentrato sul superamento del sistema di finanza derivata e sull'attribuzione di una maggiore autonomia di entrata e di spesa agli enti decentrati, nel rispetto dei principi di solidarietà, riequilibrio territoriale e coesione sociale.

Questo ha portato alla soppressione dei tradizionali trasferimenti erariali aventi carattere di generalità e permanenza e alla loro sostituzione con entrate proprie e con risorse di carattere perequativo, dirette a ridurre le differenze tra le capacità fiscali, tenendo anche conto della dimensione demografica e della partecipazione degli enti locali a forme associative.

Ai Comuni restano quindi:

- la IUC (imposta Unica Comunale) che incide sui possessori di immobili (non prima casa);
- l'imposta di soggiorno;
- l'imposta sulle affissioni;
- e la tassa e il canone per l'occupazione di spazi pubblici.

A questi tributi si aggiunge l'addizionale comunale all'IRPEF che i contribuenti pagano sui loro redditi

#### Il Comune: lo statuto comunale

Uno dei principi fondamentali della Carta costituzionale è proprio la tutela delle autonomie locali.

L'articolo 5 Cost stabilisce che la Repubblica "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 dell'autonomia e del decentramento".

L'articolo 114, comma secondo, della Costituzione riconosce i Comuni quali enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione. Il principale strumento di organizzazione di un Comune è lo statuto che è adottato dal consiglio comunale e detta i principi di organizzazione e funzionamento dell'ente, le forme di controllo, nonché le garanzie delle minoranze e le forme di partecipazione popolare.

#### Gli organi di governo del comune: il sindaco

Il Sindaco è un organo eletto a suffragio universale e diretto che dura in carica 5 anni. In particolare, nei Comuni al di sotto dei 15.000 abitanti il Sindaco presiede il Consiglio, mentre nei Comuni sopra i 15.000 abitanti, pur essendo sempre un membro del Consiglio, non lo può presiedere.

Il Sindaco assomma nella sua figura due ruoli distinti. E' infatti:

1. sia responsabile dell'ente locale;
2. sia un ufficiale di Governo per le funzioni di competenza statale attribuite al Comune.

In qualità di responsabile del Comune, il Sindaco:

- ne dirige la politica e rappresenta il Comune nei rapporti con lo Stato, la Regione e gli altri enti pubblici;
- nomina, convoca e presiede la Giunta;
- adotta provvedimenti di urgenza per sanità e igiene;
- nomina, conferma o revoca sia il segretario comunale sia, dove è il caso, il direttore generale Come ufficiale di Governo, invece, il Sindaco si attiva per:
  - il servizio elettorale;
  - la statistica;
  - la leva militare;
  - l'anagrafe;
  - lo stato civile;

- e inoltre, coordinandosi con il prefetto, ha compiti di sicurezza e di ordine pubblico.

#### Gli organi di governo del comune: il consiglio

Il Consiglio comunale è un organo elettivo al quale sono attribuiti poteri normativi e di controllo della giunta.

Ha, inoltre, competenza sugli atti fondamentali, tra i quali:

- lo statuto;
- può istituire commissioni d'indagine;
- e, a maggioranza assoluta, può approvare una mozione di sfiducia che fa cessare dalla carica il Sindaco, determinando di conseguenza lo scioglimento del Consiglio stesso.

I Consigli comunali vengono sciolti, altresì, in presenza di una delle condizioni stabilite dall'art. 141 TUEL, cioè per:

- mancata approvazione del bilancio o del rendiconto di gestione;
- mancata adozione degli strumenti urbanistici generali;
- impedimento permanente, rimozione, decadenza o decesso del Sindaco;
- ecc.

Secondo poi l'art. 143 TUEL il Consiglio comunale potrebbe essere sciolto anche per infiltrazione e condizionamenti di tipo mafioso. Infine, l'art. 6 del Decreto legislativo n. 149/2011 (c.d. Decreto Premi e sanzioni) ha introdotto una ipotesi di scioglimento del Consiglio in caso di dissesto finanziario dell'ente. Ricorda che la composizione del Consiglio non è fissa, ma varia a seconda della popolazione dei Comuni, passando da 48 consiglieri oltre il Sindaco per i Comuni oltre il milione di abitanti, a solo 9 consiglieri per i Comuni sotto i 3.000 abitanti.

#### Gli organi di governo del comune: la giunta

La giunta è composta dal Sindaco e dagli assessori, che sono nominati dal Sindaco.

Il numero degli assessori è stabilito dallo statuto, che può indicare un numero fisso o un numero massimo. In ogni caso, il loro numero non deve essere mai superiore ad un quarto del numero dei consiglieri comunali e comunque mai superiore a dodici unità.

La legge n. 56/2014 ha sancito che nelle giunte comunali nessuno dei due sessi può essere rappresentato in misura inferiore al 40 per cento, ad eccezione dei comuni con popolazione fino a 3.000 abitanti.

La giunta collabora con il Sindaco nell'attuazione degli indirizzi del Consiglio, e svolge attività propositive e di impulso nei confronti del medesimo, cui riferisce annualmente sulla propria attività. La giunta opera attraverso deliberazioni collegiali. Adotta, inoltre, i regolamenti sull'ordinamento degli uffici e dei servizi.

Ricorda, infine, che nei Comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti la carica di assessore è incompatibile con quella di consigliere.

#### Le circoscrizioni e il decentramento comunale

Le circoscrizioni di decentramento comunale sono organismi di partecipazione, di consultazione e di gestione dei servizi di base, nonché di esercizio delle funzioni delegate dal Comune. Attualmente le circoscrizioni sono ammesse solo nei Comuni con popolazione superiore ai 250.000 abitanti. A partire dal

2011, infatti, si è proceduto alla soppressione delle circoscrizioni nei Comuni con popolazione inferiore per ragioni di riduzione della spesa pubblica.

Lo statuto comunale e l'apposito regolamento disciplinano organizzazione e funzioni delle circoscrizioni.

### Le funzioni del comune

Il combinato tra norme costituzionali e leggi dello Stato assegna ai Comuni funzioni fondamentali, legate in generale alla gestione del territorio comunale e all'erogazione di servizi ai cittadini. In particolare, i comuni hanno funzioni di:

- a. organizzazione amministrativa e, rimanendo la potestà statale su anagrafe e servizi demografici, servizi elettorali, appalti;
- b. erogazione dei Servizi pubblici locali per tutta quella parte che non è affidata agli ambiti ottimali di dimensione provinciale o alle Regioni, come ad esempio il Trasporto Pubblico locale. Alcuni servizi sono erogati dai Comuni, ma in concessione statale (energia elettrica, gas, ecc.);
- c. gestione delle farmacie comunali e regolazione della dislocazione delle farmacie;
- d. servizi e opere cimiteriali;
- e. sicurezza sociale, presidi residenziali socio-assistenziali e socio-sanitari, gestione delle Aziende Sanitarie Locali, in concorso con Stato e Regioni;
- f. edilizia scolastica e interventi a sostegno dell'offerta formativa del territorio;
- g. attività culturali, spettacolo e sport;
- h. edilizia residenziale pubblica;
- i. disciplina degli esercizi pubblici, regolazione del commercio, del turismo e di SUAP (Sportello Unico Attività Produttive);
- j. pianificazione territoriale, governo del territorio e protezione ambientale;
- k. gestione del ciclo dei rifiuti;
- l. sicurezza attraverso la polizia municipale, la protezione civile, la sicurezza urbana.

### Le gestioni associate e la fusione dei comuni

La gestione associata delle funzioni e dei servizi comunali è finalizzata a superare le difficoltà legate alla frammentazione dei piccoli comuni per la razionalizzazione della spesa e per il conseguimento di una maggiore efficienza dei servizi.

L'ordinamento prevede la possibilità di esercitare in forma associata le funzioni locali attraverso due strumenti:

- la convenzione;
- l'unione di comuni.

Gli enti locali possono stipulare tra loro apposite convenzioni per svolgere meglio determinate funzioni e servizi. In alternativa due o più comuni possono costituire una unione, vero e proprio ente locale dotato di statuto e di organi rappresentativi propri per l'esercizio stabile di funzioni e servizi.

Quando i Comuni sono sotto i 5.000 abitanti la gestione associata dei servizi fondamentali è obbligatoria.

### Gli atti dei Comuni

L'attività, posta in essere dal Comune, si attua attraverso l'adozione di atti amministrativi aventi diversa forma e sostanza.

Questi atti sono:

- **Ordinanze del Sindaco**, cioè provvedimenti con i quali il Sindaco, in forza della potestà connessa alla propria carica, impone ad un soggetto o ad una pluralità di soggetti, un determinato comportamento che è previsto dalla norma di legge o di regolamento solo in astratto. In questo modo l'obbligo generico si trasforma in un obbligo specifico e diretto. Quindi le ordinanze di solito contengono un dovere di condotta positiva (comando), o negativo (divieto), e possono essere diretti a più soggetti indeterminati, o a soggetti determinati, o anche ad un singolo cittadino;
- **Determine dei Dirigenti**, che sono gli atti amministrativi con i quali i Dirigenti adottano le decisioni nell'esercizio delle loro funzioni, impegnando l'amministrazione verso l'esterno;
- **Delibere degli organi collegiali** (Giunta, Consiglio, Consigli di circoscrizione o quartiere).  
In particolare ogni deliberazione di Consiglio comunale viene prima adottata dalla Giunta, poi sottoposta al parere obbligatorio della competente commissione consiliare ed infine approvata dal Consiglio.