



PERCORSO ENTI LOCALI

Le funzioni comunali ed i relativi servizi

Introduzione

Benvenuti!

In questa lezione tratteremo le funzioni comunali e i relativi servizi nella pratica amministrativa italiana. In particolare, andremo ad approfondire:

- le **tipologie di funzioni comunali** e i relativi servizi
- le **modalità di erogazione** e i servizi digitali
- e, infine, i servizi collegati alle **funzioni di amministrazione generale**

Obiettivi

Impareremo dunque a:

- conoscere il contesto delle funzioni comunali
- a individuare le caratteristiche dei servizi
- descriverne l'ambito di evoluzione digitale
- e individuare i principali servizi di amministrazione generale

Bene, iniziamo dalle funzioni comunali.

Le funzioni comunali

I Comuni sono titolari di **funzioni proprie** (in base all'art. 117 della Costituzione) e di **funzioni conferite** dallo Stato e dalle Regioni. In base alla norma costituzionale, infatti, le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni, salvo che se per assicurarne l'esercizio unitario siano conferite ai livelli superiori di governo (in base all'art. 118).

In via generale, il **TUEL**, "Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali", (D.L. n° 267/2000) all'art. 13 affida ai Comuni la **competenza** su tutte le funzioni pubbliche amministrative che riguardano la **popolazione** e il **territorio comunale**.

Successivamente, il legislatore ha individuato - con il D.L. n. 95/2012 (all'art. 19) - le funzioni fondamentali nell'**esercizio associato di funzioni e servizi comunali**, mentre altre sono conferite con legge dello Stato o legge regionale, sulla base delle rispettive competenze di materia.

Per molte funzioni, dove la competenza nel legiferare o programmare è in capo a enti regionali o nazionali, i Comuni sono coinvolti sia in **fase di co-pianificazione**, che in **fase di attuazione** ed erogazione dei servizi alla popolazione. Le modalità di coinvolgimento dei Comuni dipendono sia dall'ambito settoriale, sia dal **processo di delega regionale** a livello di singole realtà locali.

Le **funzioni**, così individuate, comprendono sia quelle **strumentali**, relative alla gestione e organizzazione degli enti, sia quelle **dirette** alla Comunità territoriale.

In particolare, sono **funzioni fondamentali** dei Comuni:

- l'organizzazione generale dell'**amministrazione**, la gestione finanziaria, quella contabile e il controllo

- l'organizzazione dei **servizi pubblici** di interesse generale di ambito comunale, compresi i servizi di **trasporto pubblico comunale**
- il **catasto**, a eccezione delle funzioni mantenute allo Stato dalla normativa vigente
- la **pianificazione urbanistica ed edilizia** di ambito comunale, nonché la partecipazione alla pianificazione territoriale di livello sovracomunale
- le attività, in ambito comunale, di pianificazione di **protezione civile**, e di coordinamento dei **primi soccorsi**
- l'organizzazione e la gestione dei servizi di raccolta, avvio, smaltimento e recupero dei **rifiuti urbani** e la riscossione dei relativi tributi
- la progettazione e gestione del sistema locale dei **servizi sociali** e l'erogazione delle relative prestazioni ai cittadini
- l'**edilizia scolastica** per la parte non attribuita alla competenza delle Province e delle Città metropolitane, con relativa organizzazione e gestione dei **servizi scolastici**
- la **polizia municipale** e la **polizia amministrativa locale**
- la tenuta dei **registri di stato civile e di popolazione** e i compiti in materia di servizi anagrafici, nonché in materia di **servizi elettorali**, nell'esercizio delle funzioni di competenza statale
- e i servizi in materia **statistica**

La successiva legge n. 56 del 2014 di riforma degli enti locali, oltre a istituire **le città metropolitane** e a ridefinire profondamente il sistema delle province, modifica sensibilmente anche la disciplina sulle **unioni e sulle fusioni di Comuni**.

Le attività di pianificazione di **protezione civile e di direzione dei soccorsi** con riferimento alle strutture di appartenenza sono state inoltre recentemente rafforzate, attraverso il D.Lgs. 1/2018 del Codice della protezione civile (all'art. 12, co. 1).

La particolarità di Roma Capitale

L'articolo 114, terzo comma, della Cost. riconosce Roma quale capitale della Repubblica e rimette alla legge statale la disciplina del suo ordinamento.

La cd. 'legge delega sul federalismo fiscale' ha configurato, in luogo del Comune di Roma, il nuovo ente territoriale "Roma capitale", dotato di una **speciale autonomia statutaria, amministrativa e finanziaria**, nei limiti stabiliti dalla Costituzione (L. n. 42/2009, art. 24).

L'ordinamento di Roma Capitale è diretto a garantire il miglior assetto delle funzioni che Roma è chiamata a svolgere quale **sede degli organi costituzionali**, nonché delle **rappresentanze diplomatiche**.

A tale ente la medesima legge attribuisce, oltre a quelle svolte attualmente, **ulteriori funzioni amministrative**, relative alla valorizzazione dei beni storici, artistici e ambientali, allo sviluppo del settore produttivo e del turismo, allo sviluppo urbano, all'edilizia pubblica e privata e ai servizi urbani, con particolare riferimento al trasporto pubblico e alla mobilità, nonché alla protezione civile.

Le caratteristiche dei servizi comunali

L'attuale assetto normativo si traduce nell'organizzazione dei servizi comunali con **differenti livelli di omogeneità** tra Comuni, nel settore dei **servizi alla persona e alla Comunità**, nell'**assetto e nell'utilizzazione del proprio territorio** oltre che nell'intervento per lo **sviluppo economico locale**.

I Comuni sono chiamati a interpretare il **servizio pubblico** sempre più **come il risultato di attività svolte**, sia dall'Amministrazione nei confronti del cittadino, sia verso altre Amministrazioni Pubbliche, in un rapporto sempre più collaborativo e trasparente.

La normativa è intervenuta anche nel sistema di finanziamento delle funzioni dei Comuni attraverso il **federalismo fiscale** (come indicato nella L. n. 42/2009, al Capo III – Finanza degli Enti Locali). Si supera, quindi, il sistema di finanza

derivata e si attribuisce una maggiore autonomia di entrata e di spesa agli Enti con logiche di tipo perequativo, sulla base delle capacità fiscali e dei **fabbisogni standard**.

I servizi dei Comuni sono il risultato di **funzioni proprie**, cioè storicamente esercitate in base alle proprie caratteristiche di interpretazione dell'autonomia comunale e **funzioni derivate nel tempo** da parte dello Stato o dalle Regioni in materie attribuite alla competenza legislativa concorrente o residuale delle Regioni stesse, sulla base del **principio di sussidiarietà** (c.d. "attrazione in sussidiarietà").

Inoltre nel tempo il **concetto di funzione**, inizialmente collegato ad attività che potevano essere svolte esclusivamente dalla PA, come per esempio un'autorizzazione o una certificazione, o che era espressione dell'autorità di un potere pubblico, come per esempio l'esproprio, si è sempre più confusa con il **concetto di servizio**, inteso come erogazione ai cittadini di una prestazione a fronte di un bisogno o di un diritto pubblico (ad es. acqua, elettricità, gas e così via).

Non esiste un elenco definitivo ed esaustivo di tutti i servizi comunali, nonostante ci siano classificazioni analitiche in base a esigenze di spesa (che troviamo nel Bilancio Armonizzato) o tipologie utilizzate a fini di archiviazione documentale (come nel Titolario per gli archivi dei Comuni italiani), o, ancora, per costruire ontologie finalizzate ad organizzare informazioni, servizi e dati della PA (Es. la Classificazione in Eventi della vita del cittadino e dell'impresa).

Le fruizioni e l'accesso ai servizi comunali

Le Amministrazioni comunali sono chiamate a rendere facilmente fruibili i propri servizi, da parte del cittadino e delle imprese, investendo in **spazi e sportelli di prossimità**, in **Comunicazione pubblica**, in **siti web chiari** e standardizzati e nella pubblicazione di **carte dei servizi** contenenti gli standard di qualità dei servizi erogati (come indicato dall'art 32, c. 1, D.Lgs n. 33/2013).

Da un punto di vista dei servizi messi a disposizione dei cittadini, un punto di informazione fondamentale è **l'ufficio relazioni con il pubblico (URP)** che facilita l'accesso alle informazioni necessarie a svolgere le principali azioni richieste in sede comunale, direttamente o attraverso servizi di prenotazione.

Per facilitare la **transizione al digitale**, poi, i Comuni devono consentire **l'accesso ai servizi on line** ai propri cittadini, secondo le prescrizioni previste dal Codice dell'amministrazione digitale, **CAD** (D.Lgs. n° 85/2005) e dal Piano Triennale per l'informatica della Pubblica Amministrazione, in particolare:

- ricevendo le istanze e dichiarazioni per via telematica (tramite **PEC e firma digitale**)
- permettendo l'invio di Comunicazioni al **domicilio digitale** del cittadino o dell'impresa
- erogando la Carta d'identità elettronica (**CIE**)
- attivando i pagamenti digitali con **pagoPA**
- entrando nell'Anagrafe nazionale della popolazione (**ANPR**)
- integrando il sistema unico di identità digitale (con **SPID**)
- e rendendo fruibili i propri servizi in rete tramite applicazione su dispositivi mobili (**come l'AppIO**)

I servizi di amministrazione generale

Tra i principali servizi dei Comuni rientrano le seguenti tipologie:

- i **servizi demografici** (anagrafe, stato civile, cittadinanza)
- i **servizi elettorali**
- i **servizi statistici**
- i **servizi relativi all'organizzazione amministrativa** (archivi, giudice di pace e gli appalti di forniture e servizi)

La legislazione nelle materie relative alla cittadinanza, allo stato civile e alle anagrafi è riservata dalla Costituzione alla competenza esclusiva dello Stato (art. 117, 2° comma, lett. i) Cost.). Ferma restando la competenza legislativa statale, i Comuni hanno una **competenza gestionale** per tali servizi. Infatti, la legge attribuisce al Comune la gestione di alcuni servizi di competenza statale e, in particolare, dei servizi elettorali, di stato civile, di anagrafe, di leva militare e di statistica.

Le relative funzioni sono esercitate dal **Sindaco, quale ufficiale di governo** il quale sovrintende alla tenuta dei registri di stato civile e di popolazione e agli adempimenti demandatigli dalle leggi in materia elettorale, di leva militare e di statistica (in base agli artt. 14 e 54 del TUEL).

Le dichiarazioni anagrafiche e le certificazioni di stato civile rilasciate dai Comuni concernono molti fatti o eventi della vita del cittadino, come per esempio:

- **la nascita** e il riconoscimento di filiazione
- il rilascio della **carta d'identità**
- **il cambiamento di abitazione**, di indirizzo o di residenza
- **il trasferimento di residenza** da altro Comune o dall'estero, ma anche il trasferimento di residenza verso l'estero
- **la costituzione di nuova famiglia** o di nuova convivenza, cioè i mutamenti intervenuti nella composizione della famiglia o della convivenza a seguito di matrimoni, unioni civili, convivenze di fatto e divorzi
- **e il decesso**, con il testamento biologico e le dichiarazioni di donazione degli organi

Fondamentale per l'erogazione di questi servizi è l'adesione del Comune all'Anagrafe Nazionale della Popolazione Residente (**ANPR**), che permette la piena **interoperabilità degli archivi tra gli Enti**.

Per quanto riguarda i **servizi elettorali** i Comuni sono coinvolti:

- nel rilascio della **tessera elettorale**
- nell'iscrizione o cancellazione dagli albi **scrutatori e dei presidenti** di sezione elettorale
- nella gestione amministrativa delle **liste elettorali** e dei servizi di logistica degli eventi elettorali
- nella raccolta e nella Comunicazione dei **dati delle elezioni e dei referendum**

In tema di **servizi di statistica**, le Amministrazioni comunali sono tenute a espletare la funzione statistica per conto dell'Amministrazione Centrale dello Stato. Attualmente, l'art. 14, comma 1, del D.Lgs. 267/2000 attribuisce al Sindaco le funzioni di ufficiale di Governo in materia statistica.

Il D.Lgs. n. 322/1989, attraverso il quale è stato istituito il Sistema Statistico Nazionale (**SISTAN**), ha obbligato gli Enti Locali a istituire o riorganizzare i propri uffici di statistica in base alle norme impartite dallo stesso Decreto legge. A seguito di questa normativa, l'attività dell'ufficio comunale di statistica è caratterizzata in modo significativo dallo svolgimento della funzione di organo periferico dell'ISTAT nel territorio comunale, che si concretizza, in particolare, sia nel conteggio della popolazione ufficiale e dei suoi movimenti demografici, sia nella rilevazione delle famiglie per le **indagini** campionarie relative ai consumi, alle multiscope o per i **Censimenti generali della popolazione**.

Tra le funzioni comunali di **amministrazione generale** è da sottolineare quella relativa:

- alla **tenuta degli archivi**
- quella di **stazione appaltante** di lavori, servizi e forniture
- il servizio del cerimoniale, il servizio di provveditorato-economato
- e i servizi per la giustizia, come il **Giudice di Pace**

Conclusioni

Per riepilogare, in questa video lezione abbiamo parlato delle **tipologie di funzioni comunali** e dei relativi servizi.

In particolare abbiamo introdotto:

- le **modalità di erogazione** e i servizi digitali



- e i servizi collegati alle **funzioni di amministrazione generale**

Grazie per l'attenzione!