

## BIBLIOTECA

# Ordinamento istituzionale degli Enti Locali

## Introduzione

Benvenuti!

In questa lezione tratteremo in via generale l'ordinamento istituzionale degli Enti Locali.

In particolare, andremo ad approfondire le funzioni e l'organizzazione del Comune, della Provincia, della Città Metropolitana e tratteremo brevemente le Unioni di Comuni e le Comunità Montane.

Bene, cominciamo!

## Le funzioni del Comune

L'art. 3 del D.Lgs. 267/2000 (Testo Unico Enti Locali – T.U.E.L.) stabilisce al comma 2 che *“Il comune è l'ente locale che rappresenta la propria comunità, ne cura gli interessi e ne promuove lo sviluppo”*.

Come abbiamo visto nella precedente video lezione, ai sensi dell'art. 118 della Costituzione, **le funzioni amministrative** devono essere assegnate in via prioritaria al Comune, in quanto Ente Locale più vicino ai cittadini.

Quanto ai particolari tipi di funzioni amministrative, i Comuni sono titolari di:

1. **Funzioni proprie.** Come indicato dall'art. 13 T.U.E.L., ai Comuni spettano tutte le funzioni amministrative che riguardano la popolazione ed il territorio comunale. Il riferimento è ai settori dei servizi sociali, dell'assetto e dell'utilizzo del territorio nonché dello sviluppo economico (per quanto non espressamente attribuito ad altri soggetti dalla legge)
2. **Funzioni fondamentali.** L'art. 117, comma 2, lett. p) della Costituzione assegna la disciplina di tali funzioni alla competenza dello Stato. Attraverso alcune disposizioni di legge, lo Stato ha organizzato le funzioni fondamentali assegnate ai Comuni, che consistono in particolare in:
  - Organizzazione generale dell'amministrazione, gestione finanziaria e controllo
  - Organizzazione dei servizi pubblici di interesse comunale
  - Catasto
  - Pianificazione urbanistica ed edilizia per il territorio comunale (e partecipazione alla formazione degli strumenti urbanistici provinciali)

- Organizzazione e gestione dei servizi di raccolta e smaltimento rifiuti (e la riscossione dei relativi tributi)
- Polizia municipale e locale
- Tenuta dei registri di stato civile e di popolazione

3. **Funzioni conferite con legge** (statale o regionale). Attraverso uno specifico atto legislativo lo Stato o la Regione (in funzione della propria competenza legislativa) possono conferire ai Comuni ulteriori funzioni amministrative.

## L'organizzazione comunale

Gli organi istituzionali del Comune sono individuati dall'art. 36 T.U.E.L. e sono:

- Il **Sindaco**, che è contemporaneamente **organo di rappresentanza del Comune** e **ufficiale di governo**. Infatti il Sindaco esercita alcune funzioni che sono proprie dello Stato, come ad esempio le funzioni di anagrafe, di stato civile, di servizi elettorali e di vigilanza sull'ordine pubblico
- La **Giunta Comunale**, che è l'organo (collegiale) esecutivo che collabora con il Sindaco nell'attuare il programma politico-amministrativo. I componenti della Giunta vengono nominati (e revocati) dal Sindaco, rispetto al quale sono quindi legati da un rapporto fiduciario
- Il **Consiglio Comunale**, che è l'organo normativo dell'Ente ed esercita il controllo politico-amministrativo. Ha competenze nell'adozione dello statuto, dei regolamenti e degli strumenti urbanistici generali (nonché in relazione ai servizi pubblici comunali)

I **meccanismi elettorali** sono dettati dalla Legge n. 82/1993 che stabilisce che il Sindaco è eletto a suffragio universale e diretto. Nei Comuni con meno di 15.000 abitanti, l'elezione del Sindaco avviene in un unico turno. Nel caso invece di Comuni con più di 15.000 abitanti è previsto un doppio turno, con ballottaggio tra i due candidati che hanno ottenuto il maggior numero di voti (nel caso in cui nessuno dei due abbia ottenuto la maggioranza assoluta dei voti al primo turno).

Gli organi di governo durano in **carica cinque anni**.

Al vertice della struttura burocratica del comune vi è poi il **Segretario**, organo nominato dal Sindaco (tra i soggetti iscritti ad apposito Albo gestito dal Ministero dell'Interno) pur essendo un dipendente dello Stato. La durata dell'incarico del Segretario coincide con la carica del Sindaco. Le funzioni del Segretario sono molteplici tra cui *"l'assistenza giuridico-amministrativa nei confronti degli organi dell'ente in ordine alla conformità dell'azione amministrativa alle leggi, allo statuto e ai regolamenti"* (ai sensi dell'art. 97 T.U.E.L.). Ha inoltre la capacità di rogare tutti i contratti in cui l'Ente è parte.

## Le ordinanze contingibili e urgenti

Come abbiamo anticipato, il Sindaco non è solo il rappresentante dell'Ente, ma risulta anche essere un **ufficiale di governo**. Di conseguenza, è altresì un organo dello Stato.

Nella qualità di ufficiale di governo e di soggetto a cui compete la vigilanza sull'ordine pubblico, il Sindaco può emettere delle **ordinanze contingibili ed urgenti** *"al fine di prevenire e di eliminare gravi pericoli che minacciano l'incolumità pubblica e la sicurezza urbana"* (ai sensi dell'art. 54 del T.U.E.L.) o ancora *"in caso di emergenze sanitarie o di igiene pubblica a carattere esclusivamente locale"* (ai sensi dell'art. 50 del T.U.E.L.).

Il Legislatore aveva previsto la possibilità per il Sindaco di emanare le ordinanze di cui all'art. 54 T.U.E.L. anche in assenza di situazioni di contingibilità e urgenza. Tuttavia, la Corte Costituzionale è intervenuta con la sentenza n. 115/2011 dichiarando la parziale incostituzionalità della norma. Infatti, la possibilità per il Sindaco di emettere le suddette ordinanze, anche in assenza di una situazione tale da renderle indispensabili per la tutela dell'incolumità pubblica, si poneva in violazione con l'art. 97 della Costituzione e con il principio di legalità sostanziale.

## L'esercizio di funzioni in forma associata

Con l'intento di contenere la spesa pubblica, il D.L. n. 78/2010 è intervenuto rispetto ai piccoli Comuni. In particolare, i Comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti (ovvero 3.000 abitanti se appartenenti o appartenuti a comunità montane) sono tenuti a esercitare le proprie funzioni in forma associata, mediante:

1. **unione di Comuni** (disciplinata dall'art. 32 T.U.E.L. e dalla Legge n. 56/2014)
2. **convenzioni** appositamente stipulate tra diversi Comuni (ai sensi dell'art. 30 T.U.E.L.).

L'unione di Comuni è un vero e proprio Ente Locale con una propria **autonomia statutaria** e **regolamentare**, costituito da due o più Comuni, normalmente contermini. Se l'unione è costituita in prevalenza da Comuni montani si definisce **unione di Comuni montani** e può esercitare anche le specifiche competenze di tutela e promozione della montagna. Tuttavia, le unioni di Comuni non possono esercitare in forma associata le funzioni relative alla tenuta dei registri di stato civile e di popolazione e quelle relative ai servizi di anagrafe e ai servizi elettorali.

Gli organi dell'unione (Presidente, Giunta e Consiglio) sono formati da amministratori in carica nelle Amministrazioni che compongono l'unione, di modo da non generare maggiori oneri per la finanza pubblica.

L'Unione di Comuni **può essere costituita anche al di fuori delle ipotesi di esercizio obbligatorio delle funzioni** di cui sopra.

## Le funzioni e l'organizzazione della Provincia in seguito alla L. n. 56/2014

La **Provincia**, ai sensi dell'art. 3 del T.U.E.L. *"è ente intermedio tra comune e regione, rappresenta la propria comunità, ne cura gli interessi, ne promuove e coordina lo sviluppo"*.

Le funzioni e l'organizzazione della Provincia è stata oggetto di numerose riforme nel corso degli ultimi anni, avvenute prima con il D.L. n. 95/2012 e, in seguito, con la Legge n. 56/2014 (*Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni dei comuni*, c.d. Legge Delrio). In particolare, la Legge Delrio ha inciso sulla forma di governo e sulle modalità di elezione degli organi (che non sono più eletti a suffragio diretto): per tale ragione oggi le Province vengono definite come **enti di secondo livello**.

Ad oggi le **funzioni fondamentali** della Provincia consistono principalmente:

- nella pianificazione territoriale di coordinamento e nella valorizzazione e tutela dell'ambiente (per gli aspetti di competenza)
- nella pianificazione dei trasporti in ambito provinciale
- nella costruzione e nella gestione delle strade provinciali
- nella programmazione provinciale della rete scolastica e nella gestione dell'edilizia scolastica

- nella raccolta ed elaborazione di dati e nell'assistenza tecnico-amministrativa agli Enti Locali
- nel controllo sui fenomeni discriminatori in ambito occasionale e promozione delle pari opportunità sul territorio provinciale

A tali funzioni fondamentali, si aggiungono le funzioni che le vengono assegnate dallo Stato e dalle Regioni secondo le rispettive competenze, nel rispetto dei principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione.

Sono organi della provincia:

- Il **Presidente**, che è il rappresentante dell'Ente ed è eletto dai Sindaci e dai Consiglieri Comunali della Provincia. È eleggibile a Presidente il Sindaco di un Comune della Provincia che non abbia la scadenza del proprio mandato di Sindaco nei 18 mesi successivi all'elezione a Presidente
- Il **Consiglio provinciale**, che è organo di indirizzo e di controllo. È composto dal Presidente e da un numero variabile di Consiglieri (da 10 a 16, in funzione della popolazione). È organo eletto dai Sindaci e dai Consiglieri Comunali
- L'**Assemblea dei Sindaci**, che oltre ad essere competente per l'adozione dello Statuto è organo con compiti propositivi, consultivi e di controllo. È composta dai Sindaci della Provincia

## Le Città Metropolitane

Le Città Metropolitane sono state introdotte nella Costituzione per tramite della riforma del 2001. Le disposizioni costituzionali sono state attuate mediante la Legge Delrio, che ha definito le Città Metropolitane come **enti territoriali di area vasta**, che perseguono principalmente la cura e lo sviluppo strategico del territorio metropolitano, oltre alla promozione e alla gestione integrata dei servizi e delle infrastrutture di interesse. Si tratta di un Ente Locale che sostituisce quelle preesistenti Province che avevano come ambito geografico di riferimento delle aree a forte concentrazione urbana e a specifica vocazione industriale e innovativa.

Svolgono principalmente le **funzioni fondamentali della Provincia**, oltre ad ulteriori funzioni tra cui l'adozione del piano strategico triennale del territorio metropolitano, la strutturazione di sistemi coordinati di gestione dei servizi pubblici e la promozione e il coordinamento dello sviluppo economico e sociale.

Sono organi della Città Metropolitana:

- Il **Sindaco metropolitano**, che è il Sindaco del Comune capoluogo e rappresenta l'Ente
- Il **Consiglio Metropolitano**, che è l'organo di indirizzo e controllo politico. È composto dal Sindaco Metropolitano e da un numero di consiglieri variabile (tra 24, 18 e 14 in funzione della popolazione residente nella Città Metropolitana), che sono eletti dai Sindaci e dai Consiglieri Comunali della Città Metropolitana
- La **Conferenza Metropolitana**, che ha poteri consultivi e propulsivi secondo quanto disposto dallo Statuto. È composta dai Sindaci della Città Metropolitana

Ad oggi risultano costituite tutte e dieci le Città Metropolitane previste (Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Napoli, Bari, Reggio Calabria e Roma Capitale).

## Le Comunità Montane

Le Comunità Montane sono disciplinate dall'art. 27 del T.U.E.L. come *“enti locali costituiti fra comuni montani e parzialmente montani, anche appartenenti a province diverse, per la valorizzazione delle zone montane per l'esercizio di funzioni proprie, di funzioni conferite e per l'esercizio associato delle funzioni comunali.”*

Il futuro di tali Enti Locali appare incerto. È probabile che in futuro esse vengano trasformate in Unioni di Comuni di montagna, di cui abbiamo fatto cenno in precedenza.

L'art. 29 del T.U.E.L. afferma poi che le norme sulle Comunità Montane si applicano anche alle Comunità isolate o alle Comunità dell'Arcipelago, ossia a quelle comunità costituite dai Comuni facenti parte di ciascuna isola o ciascun arcipelago di isole (ad eccezione della Sicilia e della Sardegna).

## Conclusioni

Siamo arrivati al termine di questa lezione, in cui abbiamo trattato:

- le funzioni e l'organizzazione del Comune
- le ordinanze contingibili e urgenti che il Sindaco può emettere in qualità di ufficiale di governo
- le funzioni e l'organizzazione delle Province e delle Città Metropolitane
  
- l'esercizio in forma associata delle funzioni amministrative da parte dei piccoli Comuni e delle Comunità Montane

Arrivederci!