

Comuni, Province e Città Metropolitane

Introduzione

Benvenuti!

Nella presente lezione proseguiamo l'analisi del Titolo V della Costituzione, dedicato a *“le Regioni, le Province, i Comuni”* e andremo ad esaminare:

- il decentramento dei poteri e l'autonomia locale
- i Comuni, le Province e le Città Metropolitane

Cominciamo.

Il Decentramento dei poteri e l'autonomia locale

Vi è una differenza sostanziale per quanto riguarda l'autonomia e i poteri attribuiti a Comuni, Province e Regioni prima e dopo la Riforma del Titolo V della Costituzione, avvenuta con la Legge costituzionale n. 3/2001.

Prima della novella del 2001, le Province e i Comuni erano considerati Enti autonomi solamente **nell'ambito dei principi fissati da leggi generali della Repubblica**, che ne determinavano le funzioni.

Dopo la riforma del 2001, invece, gli Enti Locali assumono una propria autonomia (ferma restando l'unitarietà dello Stato) e tale cambiamento è ben espresso dall'art. 114 della Costituzione, che stabilisce che:

- “La Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato” e
- “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”

Inoltre i Comuni, le Province e le Città Metropolitane godono di una **propria potestà regolamentare**, sancita e garantita dall'art. 117 della Costituzione, il quale prevede che *“i Comuni, le Province e le Città Metropolitane hanno potestà regolamentare in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite”*.

I Comuni, le Province e le Città Metropolitane sono, inoltre, titolari di **funzioni amministrative proprie** e di quelle conferite o delegate con legge statale o regionale.

I Comuni, in particolare, esercitano le proprie funzioni amministrative salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, alcune funzioni siano conferite a Province, Città Metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza.

Proprio sulla base del **principio di sussidiarietà verticale**, infatti, lo svolgimento delle funzioni pubbliche deve essere svolto al livello più vicino al cittadino ed "il livello più vicino al cittadino" è proprio quello comunale, ovviamente purché il Comune abbia i mezzi necessari per assicurare l'opportuno esercizio della funzione medesima. In caso contrario, le funzioni sono attratte a livello di Ente superiore.

Oltre al principio di sussidiarietà verticale, vige inoltre anche il **principio di sussidiarietà c.d. orizzontale**.

In forza del principio di sussidiarietà c.d. orizzontale i Comuni, le Province e le Città Metropolitane, oltre allo Stato e alle Regioni, devono favorire l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale.

Sempre in tema di decentramento, sussiste anche in capo agli Enti Locali l'**autonomia finanziaria**.

Infatti, l'art. 119 della Costituzione prevede che *"i Comuni, le Province, le Città Metropolitane e le Regioni hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa, nel rispetto dell'equilibrio dei relativi bilanci, e concorrono ad assicurare l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea"*.

Tali Enti stabiliscono e applicano **tributi ed entrate propri**, in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario.

Inoltre, sulla base del proprio territorio, gli Enti territoriali beneficiano di **compartecipazioni al gettito di tributi erariali**.

Le risorse derivanti dai tributi e dalle entrate consentono ai Comuni, alle Province, alle Città Metropolitane e alle Regioni di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite.

I Comuni, le Province, le Città Metropolitane e le Regioni hanno quindi risorse autonome e possiedono un **proprio patrimonio**, attribuito secondo i principi generali determinati dalla legge dello Stato.

Tali Enti, inoltre, possono **ricorrere all'indebitamento**, ma solo per finanziare spese di investimento e solo previa definizione di piani di ammortamento e a condizione che per il complesso degli Enti di ciascuna Regione sia rispettato l'**equilibrio di bilancio**.

In ogni caso, per tali prestiti è esclusa ogni garanzia dello Stato.

È importante ricordare anche che a supporto dei territori con minore capacità fiscale per abitante sussiste un **fondo perequativo**, di cui possono beneficiare senza vincoli di destinazione.

In più, lo Stato destina risorse aggiuntive ed effettua interventi speciali in favore di determinati Comuni, Province, Città Metropolitane e Regioni al fine di:

- promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale
- rimuovere gli squilibri economici e sociali
- favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona
- provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle funzioni di tali Enti

I Comuni

La disciplina dei Comuni è enunciata nel TUEL, il Testo Unico degli Enti Locali, di cui al Decreto Legislativo 18 agosto 2000, n. 267.

Gli organi del Comune sono:

- il **Consiglio comunale**, che ha funzioni di indirizzo e controllo politico-amministrativo.

Il consiglio ha competenza limitatamente alle materie previste dall'art. 42 del TUEL, tra cui, ad esempio:

- statuti dell'Ente e delle aziende speciali, regolamenti, criteri generali in materia di ordinamento degli uffici e dei servizi
- programmi, relazioni previsionali e programmatiche, piani finanziari, programmi triennali e elenco annuale dei lavori pubblici, bilanci annuali e pluriennali e relative variazioni, rendiconto, piani territoriali ed urbanistici
- convenzioni tra i Comuni e quelle tra i Comuni e Provincia, costituzione e modificazione di forme associative
- eccetera

I consigli sono dotati di **autonomia funzionale e organizzativa** e durano in carica sino all'elezione dei nuovi consigli, limitandosi, dopo la pubblicazione del Decreto di indizione dei comizi elettorali, ad adottare gli atti urgenti e prorogabili.

Le sedute del consiglio e delle commissioni sono **pubbliche**, salvi i casi previsti dal regolamento.

Nei **Comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti**, i consigli comunali sono presieduti da un Presidente eletto tra i consiglieri nella prima seduta del consiglio. Al Presidente del consiglio sono attribuiti, tra gli altri, i poteri di convocazione e direzione dei lavori e delle attività del consiglio.

Nei **Comuni con popolazione sino a 15.000 abitanti**, il consiglio è presieduto dal Sindaco che provvede anche alla convocazione del consiglio, salvo differente previsione statutaria

- La **Giunta comunale** è l'**organo esecutivo** dell'Ente e collabora con il Sindaco nel governo del Comune e nell'attuazione degli indirizzi generali del consiglio, ed opera attraverso deliberazioni collegiali.

La Giunta riferisce annualmente al Consiglio sulla propria attività e svolge attività propositive e di impulso nei confronti del Consiglio stesso.

È di competenza della Giunta anche l'adozione dei regolamenti sull'ordinamento degli uffici e dei servizi

- Il **Sindaco** è l'organo di vertice e responsabile dell'amministrazione del Comune. Convoca e presiede la Giunta ed esercita le funzioni che gli sono attribuite dalla legge, dallo statuto, dai regolamenti

I Comuni sono gli Enti più prossimi ai cittadini e, quindi, sono individuati quali principali soggetti che esercitano le **funzioni amministrative**, salvo l'esercizio di alcune funzioni da parte delle Province, Città Metropolitane, Regione o Stato al fine di assicurarne l'unitarietà, secondo i principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza.

Spettano al Comune tutte le funzioni amministrative che riguardano la popolazione ed il territorio comunale, principalmente nei seguenti settori:

- servizi alla persona
- servizi alla comunità
- assetto ed utilizzazione del territorio
- sviluppo economico

Il Comune, inoltre, esegue anche delle **funzioni nell'ambito di servizi di competenza statale**, quali:

- i servizi elettorali
- i servizi di stato civile
- i servizi di anagrafe
- i servizi di statistica

Possono essere attribuite ai Comuni ulteriori funzioni amministrative per i servizi di competenza statale mediante la legge, che in tal caso deve anche regolare i relativi rapporti finanziari, assicurando le risorse necessarie.

Inoltre, il Comune, per l'esercizio delle funzioni in ambiti territoriali adeguati, attua forme sia di **decentramento** sia di **cooperazione con altri Comuni** e con la Provincia:

- i Comuni con popolazione superiore a 250.000 abitanti individuano nel proprio territorio delle circoscrizioni di decentramento, quali organismi di partecipazione, di consultazione e di gestione di servizi di base, e di esercizio delle eventuali ulteriori funzioni delegate dal Comune
- i Comuni con popolazione tra i 100.000 e i 250.000 abitanti possono istituire delle circoscrizioni di decentramento, però la popolazione media delle circoscrizioni non può essere inferiore a 30.000 abitanti
- nei Comuni con popolazione superiore a 300.000 abitanti, lo statuto può prevedere particolari e più accentuate forme di decentramento di funzioni e di autonomia organizzativa e funzionale

In tema di assetto del territorio, sono possibili **modifiche territoriali, fusioni ed istituzioni di Comuni**.

Ai sensi degli articoli 117 e 133 della Costituzione, **le Regioni** possono modificare le circoscrizioni territoriali dei Comuni, ma hanno la necessità di interpellare le popolazioni interessate, nelle forme previste dalla legge regionale, come ad esempio mediante un referendum.

Salvo i casi di fusione tra più Comuni, non possono essere istituiti nuovi Comuni con popolazione inferiore ai 10.000 abitanti o la cui costituzione comporti, come conseguenza, che altri Comuni scendano sotto tale limite.

Nei Comuni istituiti mediante fusione di due o più Comuni contigui, lo statuto comunale può prevedere l'istituzione di **municipi** nei territori delle comunità di origine o di alcune di esse.

Una curiosità: 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.

Infine, i Comuni si possono riunire in "**Unioni tra Comuni**", che sono degli Enti Locali costituiti da due o più Comuni per l'esercizio associato di funzioni o servizi di loro competenza. Ad esempio, piccoli Comuni possono riunirsi per l'esercizio della raccolta dei rifiuti o di altri servizi affini.

Le Province

Le Province sono Enti territoriali di "area vasta".

Sono organi della Provincia:

1. il **Presidente**, che ha poteri di rappresentanza della Provincia, convoca e presiede il consiglio provinciale e l'assemblea dei Sindaci, sovrintende al funzionamento dei servizi e degli uffici e all'esecuzione degli atti; infine esercita le altre funzioni attribuite dallo statuto. Il Presidente è eletto dai Sindaci e dai consiglieri dei Comuni della provincia e dura in carica 4 anni
2. il **Consiglio provinciale**, che è l'organo di indirizzo e controllo. Il Consiglio provinciale propone all'assemblea lo statuto, approva regolamenti, piani, programmi; approva o adotta ogni altro atto ad esso sottoposto dal Presidente della Provincia; esercita le altre funzioni attribuite dallo statuto e, infine, adotta gli schemi di bilancio da sottoporre al parere dell'assemblea dei Sindaci
3. l'**assemblea dei Sindaci** è costituita dai Sindaci dei Comuni appartenenti alla Provincia. Ha poteri propositivi, consultivi e di controllo; adotta o respinge lo statuto proposto dal consiglio e le sue successive modificazioni con i voti che rappresentino almeno un terzo dei Comuni compresi nella Provincia e la maggioranza della popolazione complessivamente residente

Le Città Metropolitane

Le Città Metropolitane sono Enti territoriali di area vasta ed esercitano le seguenti finalità istituzionali generali:

- cura dello sviluppo strategico del territorio metropolitano
- promozione e gestione integrata dei servizi, delle infrastrutture e delle reti di comunicazione di interesse della Città Metropolitana
- cura delle relazioni istituzionali afferenti al proprio livello, ivi comprese quelle con le città e le Aree Metropolitane europee

Gli organi delle Città Metropolitane sono:

- il **Sindaco metropolitano**, che rappresenta la Città Metropolitana e convoca e presiede il Consiglio e la Conferenza metropolitana
- il **Consiglio metropolitano**, che è l'organo di indirizzo e controllo
- la **Conferenza metropolitana**, che ha funzioni propositive e consultive

Conclusioni

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

- il decentramento dei poteri e l'autonomia locale
- i Comuni, le Province e le Città Metropolitane

Grazie dell'attenzione.