



MANUALI SIMONE

PER ESAMI • CONCORSI • FORMAZIONE PROFESSIONALE

---

AA.VV.

MANUALE DI  
**DIRITTO  
DEGLI ENTI  
LOCALI**

XXV EDIZIONE

**2019**

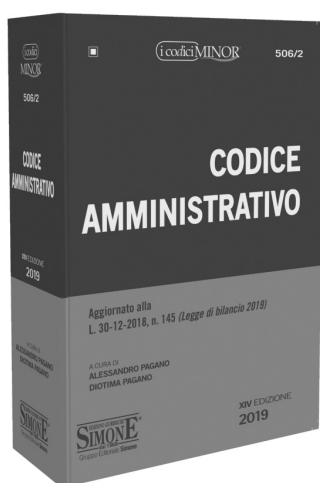
EDIZIONI GIURIDICHE  
**SIMONE**<sup>®</sup>  
dal 1968

Gruppo Editoriale **Simone**

## TUTTI I DIRITTI RISERVATI

*Vietata la riproduzione anche parziale*

Tutti i diritti di sfruttamento economico dell'opera appartengono alla Simone S.r.l.  
(art. 64, D.Lgs. 10-2-2005, n. 30)



### **506/2 • Codice amministrativo (minor)**

a cura di *A. Pagano - D. Pagano*

**XIV Edizione (2019) • pp. 1632 • € 19,00**

In questa XIV edizione del Codice amministrativo sono raccolte in maniera *vigile e sintetica* le normative allo stato vigenti, con occhio sensibile a quegli elementi con i quali si sta innovando il volto e il corpo della P.A.

Di questo innesto fra vecchio e nuovo segno tangibile sono le singole norme della *Legge di bilancio 2019* che, estratte, risultano collocate nelle varie «parti» in cui questo agile e sempre aggiornato testo intende raccogliere tutto il materiale normativo selezionato.

*Revisione e aggiornamento della presente edizione a cura dei dottori:*

*Giovanna Basile, Anna Cacace, Beatrice Locorotolo, Giuseppe Milano e Ilaria Sangiuliano.*

*Il catalogo aggiornato è consultabile sul sito: [www.simone.it](http://www.simone.it)  
ove è anche possibile scaricare alcune pagine saggio dei testi pubblicati*

---

Finito di stampare nel mese di marzo 2019  
da «CBL Grafiche s.r.l.» - Napoli  
per conto della Simone S.r.l. - Via F. Russo, 33/D - 80123 Napoli

*Grafica di copertina a cura di Giuseppe Ragno*

## PREMESSA

Il manuale, giunto alla XXV edizione, analizza in maniera dettagliata il *Diritto degli enti locali*.

Premesso un breve *excursus storico* sulle origini del sistema locale italiano, la trattazione si concentra particolarmente sull'*ordinamento istituzionale degli enti locali* (soggetti, organi di governo, organizzazione burocratica e personale, servizi pubblici locali e controlli), dal quale non si può prescindere per poi adeguatamente analizzare gli aspetti relativi alla *disciplina del personale*, all'*attività amministrativa*, all'*ordinamento finanziario e contabile*, alla *gestione del patrimonio* e all'*attività contrattuale* degli enti locali. Completano il quadro la *gestione dei servizi di competenza statale* e l'*esercizio delle funzioni e compiti amministrativi* conferiti agli enti locali.

L'aggiornamento tiene conto dei più recenti interventi normativi che hanno segnato la materia, tra cui si segnalano:

- il D.L. 14 dicembre 2018, n. 135 (conv. con modif. in L. 11 febbraio 2019, n. 12), *cd. decreto semplificazioni*;
- la L. 30 dicembre 2018, n. 145, *legge di bilancio 2019*;
- il D.L. 4 ottobre 2018, n. 113 (conv. con modif. in L. 1° dicembre 2018, n. 132), *cd. decreto sicurezza*;
- il D.L. 25 luglio 2018, n. 91 (conv. con modif. in L. 21 settembre 2018, n. 108), *cd. milleproroghe*;
- il CCNL del Comparto Funzioni Locali, sottoscritto il 21 maggio 2018.

Il testo è arricchito da interventi dottrinari e giurisprudenziali e da box di approfondimento, che contribuiscono a renderlo particolarmente adatto per la preparazione e l'aggiornamento in vista del superamento di esami universitari e pubblici concorsi.



**266/6 • La redazione degli atti dell'ente locale**  
**V Edizione • pp. 208 • € 15,00**

Il volume, dal linguaggio scorrevole e dalla struttura snella, è concepito per offrire una guida rapida alla redazione degli atti degli enti locali, spesso oggetto della prova pratica nei pubblici concorsi, ma pur sempre utile anche per chi già operi nel settore e necessiti di un formulario dal taglio agile.

Le due parti iniziali del libro sono di tipo manualistico.

Nella prima vengono illustrati i principi fondamentali che sottendono all'attività amministrativa e al procedimento amministrativo, avendo riguardo ai più interessanti interventi legislativi finalizzati a garantire in misura sempre maggiore l'efficacia e la trasparenza dell'azione della P.A.

Nella seconda parte, invece, ci si sofferma sul procedimento di formazione degli atti tipici dell'ente locale, sia quelli di competenza degli organi politici (monocratici o collegiali), sia quelli di competenza degli organi gestionali (ovvero i dirigenti).

Conclude il volume una rassegna di modelli riproducenti una varia casistica di atti da poter agilmente consultare all'occorrenza.

# Capitolo 1

## Il Comune: nozione, elementi costitutivi e funzioni

### Sommario

1. I caratteri del Comune. - 2. Elementi costitutivi. - 3. La popolazione. - 4. Il territorio. - 5. Istituzione di nuovi Comuni.  
6. Fusione di Comuni. - 7. Le Circoscrizioni. - 8. Ulteriori forme di decentramento previste dall'art. 17, comma 5 T.U.  
9. Le funzioni del Comune.

## 1. I caratteri del Comune

### A) Generalità

La Costituzione, all'art. 114, riconosce i **Comuni** come enti autonomi, dotati di propri statuti, poteri e funzioni esercitabili nel rispetto dei principi fondamentali ricavabili dalla stessa Carta costituzionale, che concorrono (assieme alle Province, alle Città metropolitane, alle Regioni e, logicamente, allo Stato) a *formare la Repubblica*.

Sul piano della legislazione ordinaria, il D.Lgs. 267/2000, all'art. 3 comma 2 afferma che il Comune è **l'ente locale che rappresenta la propria comunità, ne cura gli interessi e ne promuove lo sviluppo**.

Alla luce delle suesposte considerazioni si evince che il Comune è:

- **ente locale** in considerazione del fatto che gli interessi da esso rappresentati non sono di portata nazionale, bensì relativi esclusivamente ad un ambito territoriale circoscritto;
- **ente territoriale** perché il territorio è uno dei suoi elementi costitutivi;
- **ente autarchico** per il potere che ha di emanare atti amministrativi con efficacia uguale a quella degli atti amministrativi dello Stato;
- **ente necessario** in virtù di quanto sancito dall'art. 114 della Costituzione;
- **ente ad appartenenza necessaria** in quanto appartengono automaticamente ad esso tutti i cittadini che risiedono nel suo territorio;
- **ente esponenziale** nel senso che rappresenta la propria comunità.

### B) La personalità giuridica

L'art. 11 del codice civile definisce il Comune quale **soggetto giuridico** cui va imputata la **personalità giuridica pubblica**.

Tale personalità conferisce un preciso *status*, ovvero la titolarità di diritti e di posizioni giuridiche soggettive oggetto di tutela da parte dell'ordinamento rispetto a qualsiasi atto pregiudizievole, sia esso posto in essere da altra Pubblica Amministrazione che da un privato.

Attributi essenziali della personalità giuridica sono:

- il **nome**, oggetto di diritto soggettivo e perciò tutelabile contro qualsiasi usurpazione o uso arbitrario da parte di terzi dinanzi al giudice ordinario;
- lo **stemma**, *emblema identificativo del Comune* la cui determinazione è disciplinata dallo statuto (ai sensi dell'art. 6, comma 2, del T.U.);

- il **gonfalone**, altro *emblema identificativo* del Comune da poter utilizzare nelle cerimonie ufficiali (purché insieme alla bandiera nazionale, cui spetta comunque il posto d'onore). Anche la determinazione del gonfalone è oggetto di disciplina statutaria (ai sensi dell'art. 6 comma 2 del T.U.).

L'art. 18 del D.Lgs. 267/2000 dispone che ai **Comuni insigni per ricordi, monumenti storici e per l'attuale importanza** può essere concesso con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministero dell'Interno, il **titolo di città**.

## 2. Elementi costitutivi

Sono **elementi costitutivi** del Comune:

- la **popolazione** che è composta dall'insieme di persone che dimorano stabilmente sul territorio comunale (cd. *elemento personale*);
- il **territorio** che è lo spazio entro il quale il Comune esercita la sua sovranità (cd. *elemento materiale*);
- il **patrimonio**, costituito dal complesso delle attività economiche del Comune e cioè dai beni e dai diritti che possiede allo stesso titolo dei privati (cd. *elemento oggettivo*).

## 3. La popolazione

L'elemento cui la legge fa riferimento per determinare l'appartenenza degli individui alla popolazione del Comune è la **residenza**, ovvero il fatto di dimorare abitualmente nel territorio del Comune.

Alla popolazione abitualmente dimorante nel Comune, si aggiunge — ai fini del godimento di alcuni diritti e dell'adempimento di alcuni doveri — la *popolazione temporaneamente presente* costituita da:

- coloro che dimorano nel Comune per motivi di lavoro, di studio, o per sottoporsi a cure sanitarie;
- coloro che esercitano in quell'ambito territoriale attività economiche, imprenditoriali, professionali;
- coloro che transitano nel territorio comunale, usufruendo di particolari servizi erogati dal Comune.

La residenza definisce per l'individuo lo *status di cittadino della comunità locale* e cioè:

- la **titolarietà di alcuni diritti** quali il diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni amministrative (esteso *ex* D.Lgs. 197/1996 anche ai cittadini dell'Unione europea che risiedono in uno Stato membro di cui non hanno la cittadinanza), il diritto di accedere ai servizi organizzati dal Comune nell'interesse della collettività e di usufruire delle prestazioni erogate a tal fine;
- la **sottoposizione ad alcuni obblighi** finalizzati a garantire una pacifica e fattiva convivenza nell'ambito territoriale comunale.

## 4. Il territorio

Il territorio del Comune è costituito da quella porzione della superficie nazionale entro la quale l'ente esplica la sua potestà ed esercita le funzioni ad esso attribuite dall'ordinamento.

Pur venendo il territorio condiviso con Stato, Regioni e Province, tale condivisione non crea ostacoli in quanto «la stessa entità materiale può essere assunta come elemento di più entità giuridiche» (VIRGA).

Il territorio rileva soprattutto sotto due diversi aspetti:

- in primo luogo come **ambito di competenza** entro cui sono validamente efficaci gli atti dell'ente e, di converso, oltre il quale essi cessano di avere efficacia;
- in secondo luogo come **oggetto di un diritto soggettivo** del Comune che può opporsi all'esercizio degli stessi poteri da parte di altri soggetti ed impedirne l'usurpazione da parte dei Comuni confinanti.

### **Articolazioni interne al territorio comunale**

Il territorio comunale può presentare al suo interno diverse articolazioni, per cui è possibile distinguere tra:

- il **Capoluogo**, che è generalmente costituito dal più importante agglomerato urbano, in cui hanno sede i più importanti uffici comunali e che dà il nome all'intero Comune;
- il **Sobborgo**, vale a dire un agglomerato urbano meno popolato rispetto a quello principale che normalmente si estende in zone limitrofe;
- il **Quartiere**, ovvero la ripartizione urbanistica dei centri urbani di maggiori dimensioni;
- il **Casale**, costituito da piccoli centri abitati sparsi soprattutto sul territorio dei Comuni montani;
- la **Borgata**, gruppo di case vicine;
- la **Frazione**, parte della popolazione compresa nel territorio di un Comune, ma concentrata in un centro abitato distaccato dal Capoluogo per fattori geografici, storici, economici o di altro tipo.

La *denominazione delle Frazioni e delle Borgate* è attribuita ai Comuni dall'art. 15, comma 4 del TUEL.

## **5. Istituzione di nuovi Comuni**

Secondo quanto disposto dall'art. 133, comma 2, della Costituzione **l'istituzione di nuovi Comuni e la modificazione delle loro circoscrizioni e denominazioni** sono riservate alla *legge regionale*, sentite le popolazioni interessate e nel rispetto dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato.

La Regione provvede sia a definire in via generale le forme e le modalità con cui operare le modificazioni, sia ad attuare tali modifiche mediante proprie leggi.

La **riserva di legge regionale** per la modifica del territorio comunale è posta a salvaguardia dell'integrità territoriale dei Comuni (VIRGA) ed evita i possibili arbitrii che potevano prodursi in precedenza allorché le modifiche territoriali erano disposte con semplice provvedimento amministrativo.

**L'obbligo di consultazione delle popolazioni interessate**, poi, è volto ad evitare che modifiche territoriali possano essere imposte autoritativamente, senza ottenere l'indispensabile consenso dei soggetti coinvolti nell'operazione.

Quanto all'ipotesi di **distacco di un Comune dalla Regione di appartenenza** e aggregazione ad un'altra, vale il disposto dell'art. 132, comma 2 Cost.

Tale articolo, novellato dalla L. cost. 3/2001, dispone che i Comuni (e le Province) che intendano staccarsi da una Regione o aggregarsi ad altra devono ottenere l'approvazione della maggioranza delle popolazioni interessate, espressa mediante referendum e con legge dello Stato, sentiti i Consigli regionali.

In argomento, si segnala la **sentenza della Corte costituzionale 10-11-2004, n. 334** con la quale è stata dichiarata, per incompatibilità con l'art. 132 Cost., l'incostituzionalità dell'art. 42 della L. 352/1970 (recante *Norme sui referendum previsti dalla Costituzione*) nella parte in cui legittima alla promozione del referendum in questione anche enti esponenziali di altre popolazioni oltre a quelle coinvolte direttamente nel distacco-aggrega-

zione. Tale possibilità, secondo i giudici della Consulta, non collimerebbe con l'obiettivo — sostanzialmente perseguito dall'art. 132 Cost. — di *rendere meno gravosa la procedura di distacco di un Comune dalla Regione di appartenenza* e dunque di *tutelare la libertà di autodeterminazione delle collettività*, evitando che maggioranze non direttamente coinvolte nel cambiamento possano contrastare la volontà delle stesse di modificare la propria appartenenza regionale.

In riferimento all'istituzione di nuovi Comuni, il D.Lgs. 267/2000, all'art. 15, dopo aver richiamato i vincoli imposti dall'art. 133 Cost., impone ancora che, salvo i casi di fusione tra più Comuni, **non possono essere istituiti nuovi Comuni con popolazione inferiore a 10.000 abitanti** o la cui costituzione comporti, come conseguenza, che la popolazione di altri Comuni scenda sotto tale limite.

## 6. Fusione di Comuni

### A) Generalità

L'istituzione di un nuovo Comune può avvenire anche per **fusione di due o più Comuni contigui già esistenti**.

Come già accennato, dal comma 1 dell'art. 15 del TUEL si evince che, laddove sia sorto da una fusione, il nuovo Comune può avere anche una popolazione inferiore a 10.000 abitanti. La **L. 7 aprile 2014, n. 56** (cd. *legge Delrio*), nell'ottica del risparmio della spesa pubblica favorendo l'associazionismo e l'accorpamento dei piccoli enti, ha posto delle garanzie a tutela dei Comuni che si fondono (1).

Il comma 2 dell'art. 15 del TUEL, integralmente sostituito ad opera della **L. 56/2014**, infatti dispone che in fase di avvio del procedimento di fusione, ancor prima dell'istituzione del nuovo ente, i Comuni coinvolti possono definire lo Statuto del Comune nascente mediante approvazione di un testo conforme da parte di tutti i consiglieri comunali.

Tale Statuto resta vigente fino alle modifiche apportate allo stesso da parte dagli organi del nuovo Comune istituito.

Lo Statuto del nuovo Comune deve **assicurare alle comunità originarie forme di partecipazione e di decentramento dei servizi**.

In riferimento alla fusione di Comuni ulteriori disposizioni si ricavano direttamente anche dalla stessa legge Delrio, essa invero afferma che, ferma restando la possibilità di cui all'art. 16 del TUEL di istituire dei *Municipi* nei territori delle comunità di origine (v. box *infra*), lo Statuto del Comune risultante dalla fusione può prevedere anche **forme particolari di collegamento tra il nuovo Comune e le comunità che appartenevano ai Comuni originari** (art. 1, comma 116).

Si noti, tra l'altro che, la **L. 56/2014** estende, in quanto compatibili, ai Comuni istituiti a seguito di fusione tra Comuni aventi ciascuno meno di 5.000 abitanti, *le norme di maggior favore, incentivazione e semplificazione* previste per i Comuni con meno di 5.000 abitanti e per le Unioni di Comuni (comma 118).

---

(1) Nelle Regioni a Statuto speciale **Trentino Alto Adige** e **Valle d'Aosta** le disposizioni sulle modifiche territoriali dei Comuni introdotte dalla legge Delrio trovano applicazione *compatibilmente con le norme dei rispettivi Statuti e con le relative norme di attuazione*, anche con riferimento alla L. cost. 3/2001 (art. 1, comma 145).



## **I Municipi**

L'art. 16 del D.Lgs. 267/2000 attribuisce agli Statuti comunali la possibilità di istituire dei **Municipi** all'interno dei *Comuni sorti dalla fusione di due o più Comuni contigui preesistenti, nei territori delle comunità di origine o di alcune di esse*.

Il Municipio è, pertanto, una **figura di decentramento comunale non costituente un nuovo ente locale e sprovvisto di personalità giuridica**.

Lo Statuto e i regolamenti ne *disciplinano l'organizzazione e le funzioni, potendo prevedere anche organi eletti a suffragio universale diretto*.

Agli amministratori dei Municipi è estesa la disciplina prevista per gli amministratori dei Comuni con pari popolazione.

La **L. 56/2014** prevede che ove i Comuni risultanti da una fusione istituiscano Municipi possono mantenere tributi e tariffe differenziati per ciascuno dei territori degli enti preesistenti alla fusione, non oltre l'ultimo esercizio finanziario del primo mandato amministrativo del nuovo Comune (art. 1, comma 132).

La **L. 56/2014** detta delle regole inerenti la *fase transitoria* del passaggio dai singoli Comuni al nuovo Comune sorto per mezzo della fusione.

In primo luogo è previsto che il **Commissario** nominato per la gestione del Comune derivante da fusione è coadiuvato, fino all'elezione dei nuovi organi, da un **Comitato consultivo composto dai Sindaci dei Comuni estinti** (comma 120).

I Consiglieri comunali cessati per effetto dell'estinzione del Comune continuano ad esercitare gli incarichi esterni loro eventualmente attribuiti fino alla nomina dei nuovi rappresentanti.

Analogamente, tutti i soggetti nominati dal Comune estinto presso enti, aziende, istituzioni o altri organismi continuano a esercitare il loro mandato fino alla nomina dei successori (comma 122).

Per il primo mandato amministrativo, agli amministratori del nuovo Comune nato dalla fusione di più Comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti si applicano le disposizioni in materia di ineleggibilità, incandidabilità, incompatibilità e incompatibilità previste dalla legge per i Comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti (comma 109).

Sempre in riferimento alla suddetta fase di passaggio viene inoltre specificato che (comma 124):

- tutti gli atti normativi, i piani, i regolamenti, gli strumenti urbanistici e i bilanci vigenti alla data di estinzione dei Comuni restano in vigore, con riferimento ai territori e alla popolazione dei singoli Comuni che li avevano approvati, fino alla data di entrata in vigore dei corrispondenti atti del Commissario o degli organi del nuovo Comune;
- alla data di istituzione del nuovo Comune, gli organi di revisione contabile dei Comuni estinti decadono. Fino alla nomina del nuovo organo di revisione contabile le relative funzioni sono svolte provvisoriamente dall'organo di revisione in carica presso il Comune di maggiori dimensioni;
- in assenza di uno Statuto provvisorio, fino alla data di entrata in vigore dello Statuto e del regolamento sul funzionamento del Consiglio del nuovo Comune si applicano, in quanto compatibili, le disposizioni dello Statuto e del regolamento consiliare del Comune di maggiori dimensioni.

È previsto, infine, che l'istituzione del nuovo Comune, non priva i territori dei Comuni estinti dei benefici che erano eventualmente previsti a loro favore dall'UE o da leggi statali (comma 128).

## **B) Incorporazione di uno o più Comuni in un altro**

La **L. 56/2014** (al comma 130 dell'art. 1) prende in considerazione anche l'ipotesi di **incorporazione** di uno o più Comuni in un altro Comune contiguo. In tal caso, ferma restando la possibilità che il Comune nascente abbia una popolazione inferiore a 10.000 abitanti, il Comune incorporante conserva la propria personalità, succede in tutti i rapporti giuridici del Comune incorporato e gli organi di quest'ultimo decadono dalla data di entrata in vigore della legge regionale che dispone l'incorporazione.

Lo Statuto del Comune incorporante deve prevedere che alle comunità del Comune cessato siano assicurate **adeguate forme di partecipazione e di decentramento dei servizi**. A tale scopo si richiede che lo statuto venga integrato entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della legge regionale di incorporazione.

Le popolazioni interessate sono sentite ai fini dell'art. 133 Cost. mediante referendum consultivo comunale (svolto secondo la disciplina stabilita dalla Regione) prima che i Consigli comunali deliberino l'avvio della procedura di richiesta di incorporazione alla Regione.

Nel caso di aggregazioni di Comuni mediante incorporazione è data **facoltà di modificare anche la denominazione del Comune**.

Si rinvia alla legge regionale per la definizione di ulteriori modalità concernenti la procedura di fusione per incorporazione.

### C) Incentivi economici

Al fine di favorire la fusione dei Comuni, oltre ai contributi della Regione, il TUEL prevede anche degli appositi **contributi straordinari erogati dallo Stato per dieci anni** a partire dalla fusione (comma 3 dell'art. 15 T.U., come modificato dal D.L. 16/2014, conv. con modif. in L. 68/2014).

L'applicazione di tale disposto viene espressamente estesa, ad opera del D.L. 95/2012 (conv. con modif. in L. 135/2012) cd. *spending review* (art. 20 modificato dal D.L. 90/2014, conv. con modif. in L. 114/2014), anche alle fusioni che avvengono per incorporazione.

La fissazione delle *modalità* e dei *termini per l'attribuzione* dei suddetti contributi, a decorrere dall'anno 2014, è contenuta in un *Decreto direttoriale datato 21 gennaio 2015* (così come richiesto dal comma 4 del suddetto art. 20).

Il già citato provvedimento sulla *spending review* (ancora art. 20, comma 1bis inserito dalla L. 208/2015) rinvia ad un decreto del Ministro dell'interno (sentita la Conferenza Stato-Città ed autonomie locali) anche la disciplina delle *modalità per il riparto del contributo*, prevedendo che in caso di *fabbisogno eccedente* le disponibilità sia data *priorità alle fusioni o incorporazioni aventi maggiore anzianità* e che eventuali *disponibilità eccedenti* rispetto al fabbisogno siano *ripartite a favore dei medesimi enti in base alla popolazione e al numero dei Comuni originari*.

## 7. Le Circoscrizioni

### A) Generalità

Le *Circoscrizioni comunali*, ai sensi di quanto disposto dall'art. 17 del T.U., sono **articolarzioni interne del territorio comunale** aventi una *propria individualità* per le caratteristiche topografiche, sociali ed economiche che le distinguono.

Esse non sono dotate di personalità giuridica, non sono enti territoriali né organi del Comune. Sono quindi organizzazioni comunali *sui generis* con una propria soggettività giuridica non meramente interna, bensì con riflessi anche esterni: gli atti deliberativi dei loro organi rappresentativi sono, infatti, dotati di rilevanza esterna.

Nell'impostazione del TUEL le Circoscrizioni acquistano una precisa rilevanza giuridica in quanto vengono inquadrare come **organismi di partecipazione, di consultazione, di gestione dei servizi di base, nonché di esercizio delle funzioni delegate dal Comune**.

Il Comune provvede, per mezzo dello **statuto**, a disciplinare l'*organizzazione e le funzioni* delle Circoscrizioni. Attraverso **regolamenti** specifici, invece, disciplina la delimitazione

territoriale, il numero delle Circoscrizioni, la loro denominazione e le eventuali procedure di modifica di tali elementi.

In materia ha inciso la **L. 23-12-2009, n. 191** (Finanziaria per il 2010), che all'art. 2, comma 186 (come modificato dal D.L. 2/2010, conv. con modif. in L. 42/2010) prevede, tra le misure che i Comuni sono tenuti ad adottare per il coordinamento della finanza pubblica, nonché per il contenimento della spesa pubblica, anche la *soppressione delle Circoscrizioni di decentramento comunale* di cui all'art. 17 T.U.

A tale soppressione si è dato luogo a decorrere dal 2011 per tutti gli anni a seguire, presso i singoli enti in cui si è proceduto al rinnovo del Consiglio, comportando, tra l'altro, anche la modificazione delle norme statutarie e regolamentari che prevedevano e disciplinavano l'istituto.

Il medesimo comma 186 riconosce ai Comuni con *popolazione superiore a 250.000* abitanti la **facoltà** di articolare il proprio territorio in Circoscrizioni, a condizione che la popolazione media di ciascuna di esse non sia inferiore a 30.000 abitanti.

Detta previsione è destinata a prevalere su quanto dispone in proposito l'art. 17 T.U., ovvero che i Comuni con più di 250.000 abitanti sono necessariamente tenuti ad istituire Circoscrizioni di decentramento territoriale, mentre è facoltativo per i Comuni con *popolazione tra 100.000 e 250.000 abitanti*.

Viene fatto espressamente salvo, ad ogni modo il comma 5 dell'art. 17 citato secondo il quale 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 (vedi §8).

## **B) Organi della Circoscrizione**

In riferimento agli organi delle Circoscrizioni l'art. 17 T.U., al comma 4, afferma che essi rappresentano le esigenze della popolazione delle Circoscrizioni nell'ambito dell'unità del Comune e sono eletti nelle forme stabilite dallo statuto e dai regolamenti.

Viene dunque lasciata piena autonomia ai Comuni nella scelta degli *organi* delle Circoscrizioni e delle loro modalità di funzionamento.

Le modalità di elezione dei Consigli circoscrizionali e la nomina o designazione dei componenti degli organi esecutivi devono essere comunque disciplinate in modo da garantire il rispetto del principio della parità di accesso delle donne e degli uomini alle cariche elettive e agli uffici pubblici (art. 17, comma 5, periodo inserito dalla L. 215/2012).

Per quanto concerne lo *status* di consigliere circoscrizionale la relativa disciplina è dettata dall'art. 77 del T.U. che, disciplinando lo *status* degli amministratori locali, concerne anche i componenti degli organi di decentramento.

Ricordiamo che ai sensi dell'art. 54, comma 10 del T.U., il Sindaco, previa comunicazione al Prefetto, può delegare al Presidente del Consiglio circoscrizionale l'esercizio delle funzioni di Ufficiale di Governo. Tale delega non permette però l'adozione di provvedimenti contingibili ed urgenti da parte del Presidente della Circoscrizione.

La delega può anche essere differenziata da Circoscrizione a Circoscrizione.

## **8. Ulteriori forme di decentramento previste dall'art. 17, comma 5 T.U.**

Il comma 5 dell'art. 17 del D.Lgs. 267/2000 stabilisce che 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** rinviando alla normativa vigente relativa ai Comuni aventi uguale popolazione per quanto concerne la disciplina degli organi e lo *status* dei componenti.

Il legislatore, ad ogni modo, si raccomanda affinché le modalità di elezione dei Consigli circoscrizionali e la nomina o designazione dei componenti degli organi esecutivi siano comunque disciplinate in modo da *garantire il rispetto del principio della parità di accesso delle donne e degli uomini* alle cariche elettive e ai pubblici uffici (comma 5 citato, secondo periodo inserito dalla L. 215/2012).

Il Consiglio comunale *delibera a maggioranza assoluta dei consiglieri* assegnati la **revisione della delimitazione territoriale delle Circoscrizioni esistenti** e la conseguente **istituzione delle nuove forme di autonomia** sulla base di quanto previsto dallo Statuto.

Le forme di decentramento nei Comuni con oltre 300.000 abitanti sono dunque *particolari* rispetto a quelle adottate da altri Comuni. La particolarità consiste nella maggiore accentuazione delle forme di *decentramento di funzioni* e di *autonomia organizzativa e gestionale* che deve tassativamente essere riconosciuta in capo alle Circoscrizioni in esame. È da notare che devono essere previste dallo statuto entrambe le accentuazioni: sia delle forme di decentramento di funzioni, sia di autonomia organizzativa e funzionale.

### ***Circoscrizioni, Municipi e Municipalità***

Nell'ambito di alcuni Comuni le forme di decentramento territoriale riconducibili al concetto di Circoscrizione di cui all'art. 17 del T.U., non sempre vengono definite come tali dal punto di vista strettamente terminologico, ad esempio a Roma si parla di *Municipi* (da non confondere pertanto con i Municipi di cui all'art. 16 T.U. che invece riguardano prettamente i Comuni sorti da una fusione), mentre a Napoli di *Municipalità*.

La sostanza rimane però sempre la stessa, nel senso che in ogni caso si tratta di articolazioni interne del territorio aventi una propria individualità (perciò propri organi), ma non personalità giuridica, finalizzate ad avvicinare le istituzioni ai cittadini.

La scelta da parte di alcuni Comuni di non utilizzare il termine «Circoscrizione» sarebbe ricollegabile, in ultima analisi, proprio all'intento dell'ente locale di avvalersi del massimo grado di decentramento territoriale previsto dal comma 5 dell'art. 17 T.U.

## **9. Le funzioni del Comune**

### **A) I principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione**

Per *funzioni del Comune* si intendono l'insieme delle potestà pubbliche conferite all'ente per il perseguimento degli interessi pubblici di cui è esponentiale.

L'art. 118 Cost., comma 1 attribuisce la **titolarità generale delle funzioni amministrative ai Comuni**, e in via subordinata, qualora lo impongano esigenze di carattere unitario, ne prevede il conferimento a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato.

Ciò in base all'ormai noto **principio di sussidiarietà** per il quale le funzioni amministrative devono essere svolte dall'ente più vicino al cittadino (dunque, in primo luogo dai Comuni) fintanto che ciò sia possibile.

### ***Le origini del principio di sussidiarietà***

La prima affermazione del principio di sussidiarietà si è avuta in ambito europeo. L'art. 4, comma 3 della **Carta europea dell'autonomia locale**, firmata a Strasburgo il *15 ottobre 1985* e recepita nel nostro ordinamento con la L. 439/1989, infatti afferma: «L'esercizio delle responsabilità pubbliche deve, in linea di massima, incombere sulle autorità più vicine ai cittadini. L'assegnazione di una re-

sponsabilità ad un'altra autorità deve tener conto dell'ampiezza e della natura del compito e delle esigenze di efficacia e di economia».

Il concetto di *sussidiarietà* è stato introdotto per la prima volta nel nostro ordinamento dal **Trattato di Maastricht**, ed è stato poi recepito dalla L. 59/1997 (cd. *legge Bassanini*), che lo ha utilizzato come uno dei principi fondamentali sulla base dei quali doveva essere attuato il conferimento di funzioni agli enti locali, ed anche dallo stesso D.Lgs. 267/2000 che lo cita all'art. 3, comma 5.

La L. cost. 3/2001, nel modificare l'art. 118 Cost., ha costituzionalizzato non solo il *principio di sussidiarietà*, ma anche quelli di *adeguatezza* e *differenziazione*, anch'essi già introdotti nel nostro ordinamento a livello di legislazione ordinaria con la L. 59/1997 (cd. *Bassanini*).

Il **principio di adeguatezza** indica che le funzioni devono essere attribuite ad amministrazioni tendenzialmente idonee a garantirne l'esercizio.

Il **principio di differenziazione**, invece, richiede che nell'allocazione delle funzioni si prendano necessariamente in considerazione le caratteristiche associative, demografiche, territoriali e strutturali degli enti riceventi.

Tali principi sono richiamati anche dall'art. 7 della **L. 5-6-2003, n. 131** (cd. legge La Loggia) con la precisazione che devono essere esercitate da Province, Città metropolitane, Regioni e Stato (vale a dire dai livelli di governo superiori rispetto al Comune) soltanto le funzioni di cui occorra assicurare l'unitarietà di esercizio, avendo riguardo:

- al buon andamento, all'efficienza o efficacia dell'azione amministrativa;
- a motivi funzionali od economici;
- ad esigenze di programmazione, nonché di omogeneità territoriale.

Tutte le altre funzioni amministrative, non diversamente attribuite, spettano ai Comuni che le esercitano in forma singola o associata, eventualmente anche mediante le Comunità montane e le Unioni di Comuni.

## **B) La sussidiarietà orizzontale**

L'art. 118 Cost., comma 4, così come risulta a seguito dell'intervento della L. cost. 3/2001, consente a tutti gli enti territoriali di avvalersi, nell'esercizio delle proprie funzioni, della **collaborazione di soggetti privati** (singoli o associati) giovando, in questo modo, della loro possibilità di agire con maggior duttilità rispetto agli apparati amministrativi dei suddetti enti.

In effetti è come se l'intero sistema caratterizzato dal principio di sussidiarietà non si esaurisse soltanto nei rapporti fra Stato, Regioni ed enti locali, ma si riflettesse anche nei rapporti che legano, a loro volta, gli enti territoriali con le proprie collettività di riferimento (PINTO).

Il comma 4 dell'art. 118 Cost., in altre parole, costituzionalizza il principio della **sussidiarietà orizzontale** strumento che, pur essendo adoperato dai pubblici poteri ormai da lungo tempo, ha ottenuto soltanto con la riforma costituzionale una giusta «istituzionalizzazione». In realtà già l'art. 3 del D.Lgs. 267/2000 attuava, al comma 5, una forma di sussidiarietà nei confronti dei privati affermando che i Comuni svolgono le loro funzioni anche attraverso «le attività che possono essere adeguatamente esercitate dalla autonoma iniziativa dei cittadini e delle loro formazioni sociali».

Il concetto di sussidiarietà orizzontale è ribadito altresì dalla **L. 5-6-2003, n. 131** (cd. legge La Loggia) che, all'art. 7, afferma che gli enti locali, le Regioni e lo Stato, nell'esercizio

delle attività di interesse generale, *devono usufruire, favorendola, dell'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli o associati.*

Ad ogni modo, gli enti che decidono, nell'ottica della sussidiarietà orizzontale, di avvalersi della collaborazione dei privati sono tenuti anche a *garantire un efficace controllo sull'operato degli stessi.*

### C) Distinzione tra funzioni proprie e funzioni conferite

In tema di funzioni comunali anche il D.Lgs. 267/2000, all'art. 3, fa riferimento alla *sussidiarietà* e distingue tra «funzioni proprie» che competono all'ente in quanto *rappresentativo delle propria comunità* e «funzioni conferite» con legge da parte dello Stato o della Regione.

Ai sensi dell'art. 13 dello stesso TUEL sono radicate in capo al Comune, quali **funzioni proprie**, tutte quelle che riguardano la sua *popolazione* e il suo *territorio* nei seguenti settori organici, salvo quanto non sia espressamente attribuito dalla legge ad altri soggetti:

- **servizi alla persona e alla comunità;**
- **assetto e utilizzazione del territorio;**
- **sviluppo economico.**

Per quanto concerne le **funzioni conferite**, invece, trattasi di servizi correlati ad interessi generali dell'ordinamento e non ad esigenze locali. La loro titolarità, dunque, continua ad essere detenuta dallo Stato o dalla Regione, è il solo esercizio che viene delegato al Comune il quale in questo caso opera non in quanto ente autonomo esponenziale della propria comunità, ma in veste di amministrazione decentrata che proprio grazie alla vicinanza con il cittadino può gestire alcune funzioni in modo più agile.

Servizi che vengono gestiti a livello comunale per delega dello Stato sono i *servizi elettorali*, i *servizi di stato civile*, i *servizi anagrafici e statistici* e la *leva militare* (vedi Parte XI). Quanto alla normativa di puntuale individuazione delle funzioni ad oggi conferite al Comune da parte dello Stato e della Regione è fondamentale il D.Lgs. 112/1998 sul *decentramento amministrativo* (adottato in attuazione della delega di cui alla L. 59/1997) con il quale sono state *conferite* agli enti comunali numerose funzioni prima spettanti ai livelli di governo superiori in adesione al principio di sussidiarietà, ancor prima che lo stesso acquisisse il rango di principio costituzionale (grazie alla riforma costituzionale del 2001).

In particolare sono state oggetto di conferimento in favore dei Comuni le competenze amministrative sulle materie di seguito elencate:

- *attività produttive*: istituzione dello *sportello unico* e procedimenti relativi all'apertura, all'ampliamento ed alla cessazione di impianti, ivi compreso il rilascio delle concessioni ed autorizzazioni edilizie;
- *fiere locali*: riconoscimento della qualifica ed autorizzazioni;
- *catasto edilizio urbano e catasto terreni*: l'art. 66 del D.Lgs. 112/1998 come modificato dalla L. 296/2006, Finanziaria 2007) attribuisce ai Comuni le funzioni relative alla *conservazione*, alla *utilizzazione* ed all'*aggiornamento* degli atti catastali; nonché la *partecipazione al processo di determinazione degli estimi catastali* fermo restando quanto previsto dall'art. 65, comma 1, lett. h) del D.Lgs. 112/1998 medesimo (vedi anche Parte XII, Cap. 4, §10);
- *opere pubbliche*: realizzazione delle opere metropolitane ed urbane finanziate con leggi speciali dello Stato;
- *protezione civile*: adozione dei provvedimenti di emergenza in ambito comunale; predisposizione dei piani di emergenza comunali ed intercomunali; attivazione dei primi soccorsi; vigilanza sui servizi urgenti; orga-

- nizzazione dei Corpi comunali di volontari di protezione civile; attuazione dei piani regionali di prevenzione e previsione dei rischi;
- *sanità*: gestione delle emergenze sanitarie o di igiene di ambito locale; partecipazione alla programmazione regionale;
- *servizi sociali*: erogazione dei servizi; inoltre le Regioni sono tenute a trasferire ai Comuni (o alle Province) tutto o parte delle funzioni in materia di minori, giovani, anziani, famiglie, handicappati, tossicodipendenti, invalidi civili, cooperazione, IPAB, volontariato assistenziale;
- *istruzione scolastica*: educazione degli adulti, orientamento, pari opportunità, continuità scolastica; interventi perequativi e prevenzione della dispersione scolastica;
- *beni ed attività culturali*: valorizzazione dei propri beni; promozione di attività culturali;
- *polizia amministrativa*: tutti i provvedimenti di polizia amministrativa relativi alle materie di competenza comunale; inoltre: autorizzazioni alle gare locali di veicoli, licenze di vendita ambulante degli strumenti da taglio, licenze per agenzie d'affari, licenza per mestiere di fochino, autorizzazione per mestieri girovaghi, autorizzazioni per istruttori di tiro, ricevimento della dichiarazione di affittacamere.

Per quanto concerne le **modalità per l'esercizio delle funzioni comunali**, va rilevato che la fonte che le disciplina sarà ovviamente differente trattandosi di *funzioni proprie* o di *funzioni conferite*.

Nel primo caso essa s'identifica in provvedimenti emanati dallo stesso ente locale; nel secondo caso è la stessa fonte primaria che legittima la delega, il trasferimento o l'attribuzione a fornire indicazioni in merito.

Si noti, infine, che il citato art. 13 T.U. al comma 2 prevede per il Comune la possibilità di ricorrere sia a *forme di decentramento* sia di *cooperazione con altri Comuni e con la Provincia* allo scopo di garantire **ambiti territoriali adeguati nell'esercizio delle funzioni**.

#### **D) Le funzioni fondamentali**

A seguito della riforma costituzionale del 2001, l'art. 117, comma 2, lett. p) della Costituzione fa rientrare tre le materie di *competenza legislativa esclusiva dello Stato* le **funzioni fondamentali** di Comuni, Province e Città metropolitane.

Con l'espressione "funzioni fondamentali" si intendono quelle *essenziali per il funzionamento dell'ente*, nonché per il *soddisfacimento dei bisogni primari delle comunità* di riferimento.

In proposito il D.L. 78/2010 (*Misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria*), conv. con modif. in L. 122/2010, all'art. 14 (comma 26) afferma che **l'esercizio delle funzioni fondamentali dei Comuni è obbligatorio per l'ente titolare**.

Lo stesso art. 14 del D.L. 78/2010, al comma 27 (come modificato dal D.L. 95/2012, conv. con modif. in L. 135/2012), individua le seguenti funzioni fondamentali dei Comuni (2):

- 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) pianificazione urbanistica ed edilizia di ambito comunale, nonché partecipazione alla pianificazione territoriale di livello sovracomunale;
- e) attività, in ambito comunale, di pianificazione di protezione civile e di coordinamento dei primi soccorsi;

(2) Restano ferme le funzioni di programmazione e di coordinamento spettanti alle Regioni nelle materie di cui all'art. 117 Cost., commi 3 e 4, nonché le funzioni esercitate a livello locale ai sensi dell'art. 118 Cost.

- f) organizzazione e gestione dei servizi di raccolta, avvio e smaltimento e recupero dei rifiuti urbani e 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'art. 118, comma 4, Cost.;
- h) edilizia scolastica per la parte non attribuita alla competenza delle Province, organizzazione e gestione dei servizi scolastici;
- i) polizia municipale e polizia amministrativa locale;
- l) 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-bis) servizi in materia statistica (lettera aggiunta dalla L. 228/2012, in precedenza detti servizi rientravano nel novero di cui alla precedente lett. l).

Il successivo comma 28 (anch'esso interamente sostituito ad opera del D.L. 95/2012 cit.) afferma che **sono obbligati ad esercitare le funzioni fondamentali in forma associata**, mediante Unione di Comuni o convenzione, **tutti i Comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti, ovvero fino a 3.000 abitanti se appartengono o sono appartenuti a Comunità montane** (esclusi i Comuni il cui territorio coincide integralmente con quello di una o di più isole e il Comune di Campione d'Italia).

Fanno eccezione la tenuta dei Registri di stato civile e di popolazione, i servizi anagrafici e i servizi elettorali svolti per conto dello Stato.

Se l'esercizio delle funzioni fondamentali è legato alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, i Comuni le esercitano obbligatoriamente in forma associata secondo le modalità suddette, fermo restando che tali funzioni comprendono la realizzazione e la gestione di infrastrutture tecnologiche, rete dati, fonia, apparati, di banche dati, di applicativi software, l'approvvigionamento di licenze per il software, la formazione informatica e la consulenza nel settore dell'informatica (comma 28, ultimo periodo).

Le funzioni svolte in forma associata non possono poi essere svolte singolarmente dagli stessi Comuni e la medesima funzione non può essere svolta da più di una forma associativa (comma 29).

Si noti che il **D.L. 91/2018**, cd. *Milleproroghe*, (conv. con modif. in **L. 108/2018**) all'art. 1, comma 2ter prevede l'istituzione presso la Conferenza Stato-Città e autonomie locali di un *tavolo tecnico-politico* per la redazione di linee guida finalizzate al **superamento dell'obbligo di gestione associata delle funzioni**, nonché all'avvio di un percorso di *revisione organica della disciplina in materia di ordinamento delle Province e delle Città metropolitane*.

Nelle more della conclusione dei lavori del tavolo tecnico-politico, i Comuni interessati sono tenuti ad assicurare l'attuazione delle disposizioni sopra illustrate entro il *31 dicembre 2019* (termine previsto al comma 31ter, da ultimo così prorogato ad opera del **D.L. 135/2018**, conv. con modif. in **L. 12/2019**, cd. *decreto semplificazioni*). Decorso il termine, il Prefetto è tenuto ad assegnare agli enti inadempienti un ulteriore termine perentorio entro il quale provvedere, decorso inutilmente anche quest'ulteriore termine si procede all'applicazione del potere sostitutivo del Governo ai sensi dell'art. 8 della L. 131/2003 (comma 31quater dell'art. 14).

Sull'argomento, ad ogni modo, rinviamo il lettore a quanto più ampiamente illustrato nei **Capitoli 4 e 5** laddove saranno analizzate le Unioni Comuni e le convenzioni.