

Il Comune e la Città metropolitana

Fiorenzo Narducci

I Comuni sono le prime istituzioni rappresentative delle comunità di vita della Repubblica

L'Assemblea Nazionale dei Comuni Italiani indetta dall'ANCI a Rimini dal 23 al 25 ottobre 2018, con la generale partecipazione degli Amministratori rappresentativi delle Istituzioni che operano quotidianamente per assicurare, con interventi estesi a tutti i settori della vita sociale, sostegno ai loro cittadini per affrontare le difficoltà causate dalla crisi economica che ha profondamente inciso sulle loro condizioni di vita, ha espresso con gli interventi del Presidente Antonio Decaro e dei Sindaci di piccoli e grandi Comuni, le difficoltà in cui operano per la carenza di risorse e di mezzi necessari per dare sostegno adeguato ai bisogni alle persone ed alle famiglie che più soffrono disagi insostenibili. Nel corso dei lavori è stato giustamente affermato che "occorre ripartire dai Comuni, da chi è più vicino ai bisogni dei cittadini e ne ascolta e vive quotidianamente le richieste di aiuto, per ristabilire il patto di fiducia reciproca alla base della società che oggi sembra venir meno".

La partecipazione dei Sindaci, nei loro interventi forti e concreti, a cuore aperto, ha avuto elevato sostegno nell'intervento, ricco di significati, con il quale il Presidente della Repubblica, Sergio Mattarella, ha aperto i lavori, richiamando i problemi e le difficoltà determinate dalla "crisi economica più lunga e profonda del dopoguerra".

L'importanza del ruolo e delle funzioni dei Comuni è stata espressa dal Presidente della Repubblica con un intervento ampio e significativo, che ne ha affermato il valore fondamentale nell'ordinamento e nel funzionamento della Repubblica, dandone testimonianza autorevole e preziosa della quale la Guida si onora di trascrivere alcuni brani.

"Le amministrazioni comunali non sono il terminale periferico dello Stato-ordinamento ma - non mi stanco di ripetere - sono la prima istituzione rappresentativa delle comunità di vita che animano e compongono la nostra Repubblica. È, quindi, quanto mai necessario che il Comune sia in condizione di poter rappresentare al meglio la propria

collettività, di poterne curare gli interessi e promuoverne lo sviluppo, come è puntualmente descritto dall'art. 2 della legge n. 142. Sappiamo che non sempre si ha la possibilità di assolvere appieno a questo compito. Non sempre i servizi raggiungono standard accettabili, non sempre si riesce a rimuovere gli ostacoli che producono disuguaglianze oppure scoraggiano la partecipazione attiva. La crisi economica più lunga e profonda del dopoguerra ha lasciato ferite nella società, ridotto i margini di bilancio, costretto a rinunce e talvolta ad amputazioni difficilmente comprensibili. Ma è responsabilità di tutti - responsabilità: parola che il Presidente Decaro ha posto al centro della sua relazione - assicurare continuamente valore, capacità ed efficienza al presidio repubblicano più prossimo ai bisogni e alle aspettative dei cittadini.

La leale collaborazione tra le istituzioni non appartiene soltanto ad un galateo formale, ma costituisce sostanza della vita della Repubblica, in quanto consente di svolgere meglio il servizio alla cittadinanza e, al tempo stesso, di far funzionare quel pluralismo delle istituzioni, fondamentale per gli equilibri della democrazia.

I sindaci - nella pluralità dei loro orientamenti politici e dei territori di cui sono espressione - rappresentano la trama di un tessuto connettivo che compone un patrimonio originale e insostituibile del nostro Paese. Anche i Comuni sono i lineamenti dell'identità e della qualità italiana, che tutto il mondo apprezza ed ammira.

Voi sindaci operate in un crocevia decisivo. Certo, avete bisogno di risorse che assicurino le disponibilità finanziarie necessarie e difendano la dignità e la funzione dei governi comunali. All'impiego di risorse, peraltro, corrispondono impegni sempre più esigenti. I bilanci in equilibrio, l'efficienza dei servizi, i diritti garantiti ai cittadini, la sinergia tra pubblico e privato, in modo che crescano le opportunità di tutti, sono sfide a cui nessuna amministrazione può sottrarsi: il Comune, la Provincia come la Regione e lo Stato. La logica dell'equilibrio di bilancio non è quella di un astratto rigore: ci deve sempre guidare uno sguardo

più lungo sullo sviluppo, la sua equità e la sua sostenibilità; al contempo, occorre procedere garantendo sicurezza alla comunità, scongiurando che il disordine di enti pubblici, e della pubblica finanza, produca contraccolpi pesanti anzitutto per le fasce più deboli, per le famiglie che risparmiano pensando ai loro figli, per le imprese che creano lavoro. Questa responsabilità accomuna chiunque svolga funzioni rappresentative - qualunque sia la sua militanza politica - perché si tratta di un bene comune, di un patrimonio non divisibile”.

Il valore umano e politico del messaggio rivolto dal Presidente della Repubblica ai Sindaci d'Italia - che ci addolora di non poter, per la sua ampiezza, riportare integralmente - è espresso, a conclusione, con un elevato apprezzamento dei loro compiti e del valore del loro rapporto quotidiano con i cittadini: “Il compito del Sindaco è un impegno di grande fascino e significato. Il più alto. Perché la politica è anzitutto servizio alle persone e alle comunità. Quando smarrisce questo carattere, la politica si spegne. Al vostro sguardo non può sparire perché i vostri concittadini sono davanti a voi, vi parlano, domandano, rispondono”.

TITOLO I

Il Comune

Cap. I

I Comuni, la Costituzione e il Testo Unico

1. La Costituzione e i Comuni

La Costituzione della Repubblica nel testo emanato il 27 dicembre 1947 e nelle successive modifiche disposte con leggi costituzionali ha dato significativo rilievo al ruolo ed all'autonomia dei Comuni, enti autonomi costitutivi, con le Province, le Città metropolitane, le Regioni e lo Stato, della Repubblica (art. 114).

La Costituzione stabilisce per i Comuni quanto segue:

a) la Repubblica, una e indivisibile riconosce e promuove le autonomie locali; attua, nei servizi che dipendono dallo Stato, il più ampio decentramento amministrativo; adegua i principi e i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento (art. 5);

b) 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. Roma è la capitale della Repubblica. La legge dello Stato disciplina il suo funzionamento (art. 114);

c) lo Stato ha legislazione esclusiva, tra le altre, nelle seguenti materie: legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali dei *Comuni* (art. 117, comma 2, lett. p);

d) i *Comuni* - le Province e le Città metropolitane - hanno potestà regolamentare in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite (art. 117, comma 6);

e) le funzioni amministrative sono attribuite ai *Comuni* salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite alle Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza. I *Comuni* sono titolari di funzioni amministrative proprie e di quelle conferite con legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze. Stato, Regioni, Città Metropolitane e *Comuni* favoriscono l'autonomia iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà (art. 118);

f) 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 (1).

I *Comuni* - le Province, le Città metropolitane e le Regioni - hanno risorse autonome. Stabiliscono e applicano tributi ed entrate proprie, in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica. Dispongono di partecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio.

La legge dello Stato istituisce un fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale per abitante.

(1) Il testo della lett. f) corrisponde all'art. 119 della Costituzione, come modificato ai commi distinti con (1) dalla legge costituzionale 20 aprile 2012 "Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale".

Le risorse derivanti dalle fonti di cui ai commi precedenti consentono ai *Comuni* - alle Province, alle Città metropolitane e alle Regioni - di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite. Per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni, lo Stato destina risorse aggiuntive ed effettua interventi speciali in favore di determinati *Comuni* - Province, Città metropolitane e Regioni.

I *Comuni* - le Province, le Città metropolitane e le Regioni - hanno un proprio patrimonio, attribuito secondo i principi generali stabiliti dalla legge dello Stato. Possono ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese d'investimento, con la contestuale definizione di piani di ammortamento e a condizione che per il complesso degli enti di ciascuna Regione sia rispettato l'equilibrio di bilancio. È esclusa ogni garanzia dello Stato sui prestiti dagli stessi contratti.

2. Il Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali

Il D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267, adottato in attuazione della legge 18 giugno 1990, n. 142 che approvò l'*Ordinamento delle Autonomie Locali*, completato con la legge 3 agosto 1999, n. 265, stabilì il *Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali* che è stato ripetutamente modificato da disposizioni introdotte con provvedimenti relativi, in particolare, alla finanza statale e locale.

L'Ordinamento istituzionale stabilito dal Testo Unico dispone per i Comuni quanto segue:

a) si intendono per enti locali, ai fini del T.U., i *Comuni*, le Province, le Città metropolitane, le Comunità montane, le Comunità isolate e le Unioni di Comuni (art. 2);

b) le comunità locali, ordinate in *Comuni* e Province, sono autonome. Il *Comune* è l'ente locale che rappresenta la propria comunità, ne cura gli interessi e ne promuove lo sviluppo.

I *Comuni* e le Province hanno autonomia statutaria, normativa, organizzativa ed amministrativa, nonché autonomia impositiva e finanziaria nell'ambito dei propri statuti e regolamenti e delle leggi di coordinamento della finanza pubblica (art. 3).

La Conferenza Stato Città e Aut. Locali, nella seduta dell'8 novembre 2018 ha istituito, ai sensi del D.L.

25 luglio 2018, n. 91, convertito dalla legge 21 settembre 2018, n. 108, un tavolo tecnico-politico per la redazione di linee guida finalizzate alla revisione organica dell'ordinamento delle Province e delle Città metropolitane, al superamento dell'obbligo di gestione associata delle funzioni ed alla semplificazione degli oneri amministrativi a contabili a carico dei Comuni, soprattutto di piccole dimensioni.

Cap. II

Le funzioni dei Comuni

1. Le funzioni generali previste dal Testo Unico

L'art. 3 dell'Ordinamento degli enti locali stabilito dal Testo Unico n. 267/2000 dispone quanto segue, conformemente a quanto stabilito dagli artt. 114 e 118 della Costituzione:

a) i *Comuni* e le Province sono titolari di funzioni proprie e di quelle conferite con legge dello Stato e della Regione, secondo il principio di sussidiarietà. I *Comuni* e le Province svolgono le loro funzioni anche attraverso le attività che possono essere adeguatamente esercitate dall'autonoma iniziativa dei cittadini e delle loro formazioni sociali (art. 3);

b) spettano al *Comune* tutte le funzioni amministrative che riguardano la popolazione e il territorio comunale, precipuamente nei settori organici dei servizi alla persona e alla comunità, dell'assetto ed utilizzazione del territorio e dello sviluppo economico, salvo quanto non sia espressamente attribuito ad altri soggetti dalla legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze. 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 (art. 13);

c) il *Comune* gestisce i servizi elettorali, di stato civile, di anagrafe, di leva militare e di statistica. Le relative funzioni sono esercitate dal Sindaco, quale ufficiale del Governo, ai sensi dell'art. 54 del Testo Unico. Ulteriori funzioni amministrative per servizi di competenza statale possono essere affidate ai *Comuni* dalla legge che regola anche i relativi rapporti finanziari, assicurando le risorse necessarie (art. 14).

2. Le funzioni fondamentali

Le funzioni definite "fondamentali" dal D.L. 6 luglio 2012, n. 95, convertito dalla legge 7 agosto 2012, n.

135, sono indicate ed illustrate nel successivo Tit. III, cap. II.

Cap. III

Il territorio

1. *Il principio della territorialità del Comune*

Il territorio comunale comprende e delimita la superficie del territorio nazionale attribuita a ciascun comune e sulla quale lo stesso esercita le sue potestà e le sue funzioni.

Il territorio definisce l'ambito della competenza di un comune, l'area entro la quale i suoi organi hanno, insieme, potere e dovere di esercitare le pubbliche funzioni allo stesso attribuite dall'ordinamento. Sono soggetti a tale potestà tutti coloro che risiedono o dimorano sul territorio del comune, coloro che vi si trovano provvisoriamente o vi transitano e tutte le cose nello stesso esistenti.

Il territorio, prima ancora che elemento giuridico è elemento naturale e di fatto, rientra fra quei fattori che contribuiscono a dare ad un gruppo di popolazione quella unitarietà che è indispensabile presupposto dell'unità giuridica; è un *quid* inscindibile dalla popolazione che in esso risiede e che con esso dà all'ente la sua fisionomia e struttura: aumentando o diminuendo il territorio il comune stesso aumenta o diminuisce, non resta cioè modificato in ciò che ha, ma in ciò che è, nella sua essenza.

Al comune è attribuita la gestione del territorio, alla quale provvede mediante gli strumenti di programmazione e pianificazione urbanistica, la disciplina relativa alla loro attuazione, con il regolamento dell'attività edilizia, la realizzazione delle infrastrutture utilizzabili dalla popolazione, gli interventi e l'attività per la tutela dell'ambiente, la dotazione dei servizi.

Il potere di programmazione e di pianificazione urbanistica da parte del *Comune* non può ritenersi consumato per effetto dell'adozione di un PRG, sia pure trasmesso alla regione per l'approvazione, potendo l'ente rinnovare il perseguimento dell'interesse pubblico a un ordinato assetto del territorio (C.d.S., IV, 18 agosto 2017, n. 4033).

Il comune vigila e controlla lo stato del territorio comunale per evitare pericoli di dissesto idrogeologico, intervenendo verso i soggetti interessati, pubblici e privati, per l'effettuazione dei necessari interventi di conservazione e consolidamento e per regolare ed impedire trasformazioni che pos-

sono incidere negativamente sull'equilibrio naturale, adottando i provvedimenti di sua competenza per salvaguardare la sicurezza delle persone e delle cose.

Il comune, nell'esercizio della propria potestà di pianificazione del territorio, esercita una facoltà in linea con l'autonomia attribuita dall'art. 114 della Costituzione e, segnatamente con la potestà regolamentare della stessa loro riconosciuta con l'art. 117, comma 6, nelle materie di loro competenza, alla quale ben può assimilarsi l'attività di pianificazione urbanistica (C.d.S., sez. IV, 13 luglio 2010, n. 4546).

La competenza e la potestà d'intervento del comune cessano al limite di confine del suo territorio.

Il comune può estendere i suoi interventi a favore dei propri cittadini allorché essi si trovano anche in altri territori comunali, attraverso la protezione sociale e la cura dei loro interessi generali, senza peraltro esercitare una propria potestà nell'ambito territoriale di competenza di altri comuni.

2. *La circoscrizione territoriale comunale*

La circoscrizione delimita, secondo i confini geografici, il territorio del comune; determina, in relazione ai cittadini residenti sul territorio stesso, la popolazione e definisce l'ambito entro il quale l'istituzione esercita le funzioni alla stessa conferite dall'ordinamento.

3. *Le competenze regionali in materia di circoscrizioni territoriali comunali*

L'art. 133 della Costituzione stabilisce che la Regione, sentite le popolazioni interessate, può con le sue leggi istituire nel proprio territorio nuovi comuni o modificare la loro circoscrizione e denominazione.

L'art. 15 del T.U. n. 267/2000 conformemente prevede che le regioni possono modificare la circoscrizione territoriale dei comuni, sentite le popolazioni interessate, nelle forme previste dalla legge regionale.

Alla consultazione della popolazione interessata si procede, secondo le modalità stabilite con legge regionale, mediante referendum (Corte cost., 27 giugno 2010, n. 214; 9 febbraio 2011, n. 36).

4. *L'articolazione della circoscrizione territoriale*

Ferma restando l'unitarietà giuridica del comune, la sua circoscrizione è articolata in rapporto alle ca-

ratteristiche del territorio ed alla collocazione su di esso della popolazione.

Il piano topografico comunale è costantemente aggiornato dai servizi tecnici dell'ente in relazione all'evolversi della situazione territoriale ed è soggetto a verifica generale in occasione del censimento della popolazione, in conformità alle disposizioni dell'Istituto Nazionale di Statistica.

Il territorio comunale è ripartito in frazioni geografiche, caratterizzate dall'esistenza di almeno un centro abitato e delimitate per definire ambiti territoriali costituiti per tradizioni storiche, condizioni ambientali o per la naturale gravitazione della popolazione verso un centro abitato.

Nell'ambito di ciascuna frazione geografica le località abitate sono definite nel piano topografico comunale:

a) *centro abitato*: un aggregato di case contigue o vicine con interposte strade, piazze e simili, caratterizzato dalla esistenza di servizi od esercizi pubblici costituenti la condizione di una forma autonoma di vita sociale e, generalmente, determinanti un luogo di raccolta ove si ritrovano anche gli abitanti dei luoghi vicini, in modo da manifestare l'esistenza di una forma di vita sociale coordinata dal centro stesso;

b) *nucleo abitato*: la località abitata, priva di un luogo di raccolta che caratterizza il centro abitato, costituita da un gruppo di case contigue o vicine, con almeno 5 famiglie e con le altre caratteristiche richieste dall'ordinamento;

c) *case sparse*: quelle disseminate per la campagna o lungo le strade a distanza tale tra loro da non poter costituire nemmeno un nucleo abitato.

Tutta la materia è regolata dall'art. 9 della legge anagrafica n. 1228/1954 e dal capo VII - adempimenti topografici ed ecografici - del regolamento anagrafico approvato con D.P.R. 30 maggio 1989, n. 223.

Le delimitazioni delle località abitate (centri e nuclei abitati), stabilite in occasione del censimento della popolazione sul piano topografico approvato dall'ISTAT, devono essere aggiornate periodicamente in base allo sviluppo edilizio verificatosi nel periodo intercensuario, da effettuarsi secondo le istruzioni impartite dall'Istituto Nazionale di Statistica (artt. 38 e 39, terzo comma, D.P.R. n. 223/1989).

L'art. 15 del T.U. n. 267/2000 stabilisce che la denominazione delle *borgate* e delle *frazioni* è attribuita alla competenza dei Comuni.

5. La sede del Comune

Il centro abitato principale del comune ne costituisce il «capoluogo», nel quale è normalmente ubicata la sede del Comune e sono situati gli uffici.

La sede di un comune è unica, e quindi non solo non può essere concepita per un comune una molteplicità di sedi, aventi tutte l'efficacia di radicare la competenza territoriale ai sensi dell'art. 19 del c.p.c., ma nemmeno può essere ritenuta possibile l'esistenza di una «sede con rappresentante autorizzato a stare in giudizio» in località diversa da quella dove è situata la sede ufficiale, *né possono ritenersi tali gli uffici distaccati*, eventualmente istituiti per esigenze di organizzazione o di decentramento dei servizi.

La sede assume pertanto rilevanza per gli effetti concernenti il domicilio e la residenza del comune quale persona giuridica, secondo quanto stabilito dall'art. 46 del codice civile (*sede delle persone giuridiche*) e per quanto previsto dal primo comma dell'art. 145 del c.p.c. (*sede nella quale si eseguono le notifiche alle persone giuridiche*).

6. Regolamento e rettifica dei confini comunali

Quando il confine fra due o più comuni non sia delimitato da segni naturali facilmente riconoscibili o dia comunque luogo ad incertezze, ne può essere disposta la determinazione ed eventualmente la rettifica, su domanda del consiglio comunale ovvero d'ufficio.

La giurisprudenza ha chiarito che il fondamento della pretesa di un comune su una porzione di territorio non attiene né al diritto di proprietà né ad acquisto per usucapione; tuttavia la dimostrata pacifica appartenenza del territorio in controversia al comune che lo reclama è elemento da valutare a suo favore.

In difetto di apprezzabili elementi circa l'accertamento della costituzione originaria dei comuni i cui confini sono in contestazione, ed in mancanza di evidenti e rilevanti manifestazioni della potestà d'imperio, si deve tener conto dello stato di fatto, quand'esso risulta da lungo tempo incontrastato e trovi riscontro nelle risultanze catastali.

La ricerca della linea di demarcazione dei confini fra due comuni, allorché gli stessi siano controversi, deve essere eseguita verificando quale sia, al momento attuale, il confine da ritenersi vigente alla luce degli ultimi atti di data certa che si rinvergono, il che implica che l'indagine deve arrestarsi, risalendo

do nel tempo, dinanzi al primo e più recente documento che abbia definito con certezza i confini di cui trattasi, restando del tutto irrilevante ogni ulteriore documentazione comprovante, in ipotesi, un preesistente diverso tracciato della linea confinaria (C.d.S., V, 20 ottobre 1998, n. 1361; TAR Sicilia, I, 23 settembre 2002, n. 2526).

La rettifica di confini tra comuni appartenenti a regioni diverse, implicando un mutamento delle circoscrizioni regionali, deve essere effettuata con legge statale ordinaria, su iniziativa dei comuni, sentite le regioni interessate, ai sensi dell'art. 133, primo comma, Cost.

7. La circoscrizione territoriale e le competenze degli organi comunali

I confini della circoscrizione delimitano l'ambito della competenza e della potestà d'intervento degli organi e dell'organizzazione comunale sul suo territorio.

Il comune non dispone di poteri che travalichino il proprio territorio il quale, oltre che essere elemento essenziale dell'ente, costituisce l'ambito territoriale al di fuori del quale l'amministrazione comunale non può svolgere alcuno dei poteri di cui è titolare nel proprio territorio.

Il Comune ha titolo, quale ente esponenziale degli interessi riferibili alla collettività dei residenti nel suo territorio, come è espressamente sancito dall'art. 3, comma 2, del D.Lgs. n. 267/2000, alla impugnazione dei provvedimenti di altra autorità ed incidenti sul suo territorio che producono effetti pregiudizievoli per la comunità dallo stesso rappresentata (C.d.S., sez. IV, 24 marzo 2003, n. 2899).

8. Condizioni per l'istituzione di nuovi Comuni

L'art. 15 del testo unico 18 agosto 2000, n. 267 stabilisce che "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. La legge regionale che istituisce nuovi comuni mediante fusione di due o più comuni contigui, prevede che alle comunità di origine o ad alcune di esse siano assicurate adeguate forme di partecipazione e di decentramento dei servizi".

8.1. La fusione di Comuni

L'art. 1, commi da 117 a 134, della legge 7 aprile 2014, n. 56 ha dato nuovo impulso alla fusione

volontaria di Comuni, in particolare per quelli con popolazione inferiore a 15.000 abitanti, prevedendo contributi e incentivi a sostegno dei nuovi enti costituiti con tale procedimento.

Le norme che regolano la fusione di Comuni, i contributi e gli incentivi a sostegno della stessa sono illustrate nel successivo titolo II, cap. II e nella parte 2 della Guida.

9. Il territorio dei Comuni

Per l'Annuario Statistico Italiano (Istat, 2018) la superficie territoriale complessiva del nostro Stato ammonta a 302.073 chilometri quadrati.

Al 31 marzo 2018 risultano 7.954 comuni, 101 province e 9 città metropolitane; le regioni sono venti, di cui cinque a statuto speciale.

Il territorio montano rappresenta il 35,2 per cento della superficie nazionale, inferiore alla quota del territorio collinare, pari al 41,7 per cento, ma decisamente superiore popolazione. Pertanto la densità abitativa ammonta rispettivamente a 1.364 e 528 abitanti per chilometro quadrato.

Nella collina interna si concentra il 23,2 per cento della popolazione complessiva, distribuita su una superficie del 30,3 per cento. Il 15,6 per cento della popolazione risiede nei comuni della collina litoranea.

9.1. Comuni - Zone altimetriche e popolazione

Con la elaborazione dei dati dell'ultimo Censimento generale, effettuata dall'ISTAT, è stato definito il numero dei Comuni con prevalente superficie montana, collinare e di pianura, suddivisi nelle cinque grandi aree geografiche; per ciascuna caratteristica territoriale ed area geografica è stata rilevata la popolazione residente, completando la significativa rappresentazione con le incidenze percentuali di ciascun valore sul totale nazionale.

Dalla tavola che segue risulta che sono montani il 31,6% dei Comuni, nei quali risiede il 12,2% della popolazione, collinari il 41,9% con il 38,8% dei residenti, di pianura il 26,5% con il 48,9% degli abitanti. La situazione territoriale costituisce un carattere fondamentale per la valutazione degli impegni a cui i Comuni devono assolvere per la popolazione negli stessi insediata. Le "funzioni fondamentali" sono state attribuite dalla legge alle Amministrazioni comunali senza specifica valutazione delle diversità sostanziali che il loro esercizio richiede a seconda delle condizioni territoriali, che dovrebbero esser adeguatamente considerate per render più equa la dotazione di risorse e mezzi assegnati.

Comuni e popolazione residente per zona altimetrica e geografica

Ripartizione geografica	Comuni				Popolazione residente nei comuni			
	Montagna	Collina	Pianura	Totale	Montagna	Collina	Pianura	Totale
<i>Valori assoluti</i>								
Nord-ovest	988	1.020	1.026	3.034	2.427.320	4.191.260	9.476.726	16.095.306
Nord-est	528	278	611	1.417	1.652.665	2.481.911	7.506.276	11.640.852
Centro	261	672	42	975	1.044.195	6.675.173	4.330.686	12.050.054
Sud	615	854	316	1.785	1.579.402	6.930.945	5.512.249	14.022.596
Isole	131	516	120	767	681.318	3.213.551	2.780.296	6.675.165
Italia	2.523	3.340	2.115	7.978	7.384.900	23.492.840	29.606.233	60.483.973
<i>Composizioni percentuali</i>								
Nord-ovest	32,6	33,6	33,8	100,0	15,1	26,0	58,9	100,0
Nord-est	37,3	19,6	43,1	100,0	14,2	21,3	64,5	100,0
Centro	26,8	68,9	4,3	100,0	8,7	55,4	35,9	100,0
Sud	34,5	47,8	17,7	100,0	11,3	49,4	39,3	100,0
Isole	17,1	67,3	15,6	100,0	10,2	48,1	41,7	100,0
Italia	31,6	41,9	26,5	100,0	12,2	38,8	48,9	100,0

Fonte: Istat, Annuario Statistico Italiano 2018.

9.2. Indici territoriali altimetrici - grado di urbanizzazione

Secondo Eurostat - Istat, nel nostro Paese il grado di urbanizzazione colloca:

- il 67,7% dei Comuni nella classe di *bassa urbanizzazione*, area prevalentemente rurale nella quale su una superficie del 72,5% si localizza una popolazione pari al 24,0% di quella totale;

- il 28,9% dei Comuni nella classe di *media urbanizzazione*, su un'estensione territoriale pari al 22,7% si concentra il 42,5% del totale della popolazione;

- il 3,4% dei Comuni nella classe di *alta urbanizzazione*, nella quale su una superficie territoriale complessiva del 4,8% è presente il 33,4% della popolazione italiana.

Cap. IV

La popolazione

1. La popolazione residente

L'art. 3 del regolamento anagrafico approvato con D.P.R. 30 maggio 1989, n. 223, stabilisce che «*per persone residenti nel comune s'intendono quelle aventi la propria dimora abituale nel comune. Non cessano di appartenere alla popolazione residente le persone temporaneamente dimoranti in altri comuni o all'estero per l'esercizio di occupazioni stagionali o per causa di durata limitata.*».

Le modifiche al D.P.R. n. 223/1989 disposte dal D.P.R. 17 luglio 2015, n. 126, non sono riferite all'art. 3, invariato.

L'art. 43, comma 2, del codice civile stabilisce che «*la residenza è nel luogo in cui la persona ha la dimora abituale*». Secondo questa disposizione la residenza di una persona è determinata dall'abituale e volontaria dimora in un determinato luogo, caratterizzata dall'elemento oggettivo della permanenza e da quello soggettivo dell'intenzione di abitarvi stabilmente, rivelata dalle consuetudini di vita e dallo svolgimento delle normali relazioni sociali. Ne consegue che i soggetti residenti, intendendosi per tali le persone aventi dimora abituale nel comune, sono obbligate a richiedere l'iscrizione nell'anagrafe comunale ex art. 2 della legge n. 1228/1954 (Cass. civ., sez. I, 1.12.2011, n. 25726).

La condizione giuridicamente rilevante è pertanto quella di cittadini *residenti* nel comune, iscritti nell'anagrafe della popolazione, che sono titolari di tutti i diritti ed i doveri che comporta l'appartenenza alla comunità locale.

2. Cittadini comunitari ed extracomunitari

I diritti e i doveri dei cittadini appartenenti a stati che fanno parte dell'Unione Europea sono stabiliti dalla legge che ad essi ha accordato l'esercizio dei diritti di voto e di eleggibilità per l'elezione a consigliere comunale e circoscrizionale (legge n. 197/1996).

Non sono ammessi al diritto di elettorato attivo e passivo per le elezioni comunali e circoscrizionali gli stranieri extracomunitari, muniti di permesso di soggiorno nel nostro Paese, soggetti alle norme che regolano tale condizione.

Lo statuto promuove forme di partecipazione alla vita pubblica locale dei cittadini dell'Unione Europea e degli stranieri regolarmente soggiornanti (T.U., art. 8, c. 5).

I cittadini non comunitari regolarmente presenti in Italia al 1° gennaio 2017 erano 3.714.137 (ISTAT).

3. Popolazione residente - Effetti

La consistenza numerica della popolazione residente ha effetti rilevanti per i comuni, in particolare per:

a) la composizione del consiglio comunale e della

giunta comunale, che varia a seconda degli abitanti;

b) lo «status» degli amministratori comunali, regolato in modo diverso a seconda della consistenza demografica dell'ente;

c) l'applicazione di tributi e l'attribuzione di trasferimenti finanziari dello Stato;

d) l'esercizio di particolari funzioni e servizi.

4. Comuni - popolazione - densità abitativa

I risultati del censimento generale del 9 ottobre 2011 sono stati elaborati dall'ISTAT utilizzando le stesse classi di superficie territoriale dei comuni indicate nel precedente capitolo, suddividendo in base alle stesse, per ogni Regione, la popolazione, calcolando così come appresso la densità abitativa media nazionale per ciascuna classe territoriale:

Comuni – Classe di superficie kmq	Popolazione residente	Densità abitativa media nazionale
Fino a 10 kmq	5.737.956	540
Da 10,1 a 25 kmq	11.523.972	250
Da 25,1 a 50 kmq	11.208.082	165
Da 50,1 a 250 kmq	25.058.703	164
Oltre 250 kmq	5.905.031	242
TOTALE	59.433.744	197

5. Comuni - popolazione - Censimento demografico 2011

La popolazione residente censita al 9 ottobre 2011, data di riferimento del 15° Censimento generale della popolazione e delle abitazioni, è pari a 59.433.744 persone. È residente nelle Regioni dell'Italia Settentrionale il 45,8% della popolazione, in quelle Centrali il 19,5% e il 34,7% nell'Italia meridionale e insulare.

Rispetto al 14° Censimento 2001, nel quale la popolazione censita era risultata pari a 56.995.744, è stato registrato un incremento complessivo di 2.438.000 persone (+4,3%).

La popolazione calcolata secondo le segnalazioni mensili dei Comuni risultava al 1° gennaio 2011 superiore a quella censita, pari a 60.626.442, per cui è possibile che alla conclusione dei lavori di revisione della grande massa di questionari raccolti il risultato del censimento sia, come nelle precedenti rilevazioni, aggiornato nelle risultanze definitive.

Il Comune italiano più grande per popolazione è Roma Capitale, con 2.617.175 residenti. Il Comu-

ne di minor popolazione è Pedesina, in provincia di Sondrio, con 30 residenti. Il Comune che ha avuto il maggior incremento di popolazione rispetto al Censimento 2001 è Rognano, in provincia di Pavia (+219,1%). Il Comune che ha registrato in maggior decremento nel decennio è Paludi, in provincia di Cosenza (-41,2%).

La popolazione residente nel nostro Paese ai confini attuali ai censimenti era la seguente:

- al 31 dicembre 1861 → 22.176.000 abitanti,
- al 10 febbraio 1901 → 32.963.000 abitanti,
- al 21 aprile 1931 → 41.043.000 abitanti,
- al 4 novembre 1951 → 47.516.000 abitanti,
- al 21 ottobre 2001 → 56.995.744 abitanti,
- al 9 ottobre 2011 → 59.433.744 abitanti.

6. La popolazione residente al 1° gennaio 2018

Al 1° gennaio 2018 la popolazione residente in Italia è pari a 60.483.973 unità (29.427.607 maschi e 31.056.366 femmine).

7. L'Anagrafe Nazionale della Popolazione Residente

L'Anagrafe Nazionale della Popolazione Residente (ANPR), della quale è prevista l'entrata in funzione nel 2017 a cura del Ministero dell'Interno, costituirà un riferimento unico per le Pubbliche Amministrazioni.

Da ottobre 2018 l'ISTAT conduce, con cadenza annuale anziché decennale, su tutto il territorio nazionale il Censimento permanente della popolazione e delle abitazioni. Il nuovo Censimento non riguarderà tutte le famiglie italiane, ma ogni anno sarà individuato un campione di circa un milione e 400 mila famiglie, residenti in 2.800 comuni italiani. Inoltre, solo una parte dei comuni (circa 1.100) sarà interessata ogni anno dalle operazioni censuarie, mentre gli altri enti saranno coinvolti una volta ogni 4 anni. In questo modo, entro il 2021, tutti i comuni parteciperanno, almeno una volta, alle rilevazioni censuarie. Inoltre i Comuni gestiscono ed aggiornano il piano topografico ed il piano ecografico del territorio di propria competenza, curandone l'aggiornamento. Per gli approfondimenti si rinvia alla parte 33 della GUIDA.

Cap. V

La personalità giuridica

Il Comune è l'ente locale che rappresenta la propria comunità, ne cura gli interessi e ne promuove lo sviluppo, così come dispone l'art. 3 del Testo unico n. 267/2000.

Il Codice civile con l'art. 11 così definisce le *persone giuridiche pubbliche*:

«Le province e i comuni, nonché gli enti pubblici riconosciuti come persone giuridiche godono dei diritti secondo le leggi e gli usi osservati come diritto pubblico».

I comuni sono titolari della competenza a rappresentare e tutelare gli interessi radicati nel proprio territorio, che è affermata dal contesto costituzionale in cui all'equiparazione tra diversi livelli di governo, stabilita dall'art. 114 della Costituzione, si accompagna l'attribuzione ad essi in via principale, effettuata dall'art. 118, delle funzioni amministrative.

Il comune ha personalità giuridica di diritto pubblico ed è titolare di diritti e condizioni giuridiche soggettive per le quali ha interesse a veder rimossi gli ostacoli che possono frapporsi al perseguimento delle sue finalità, anche quando tali ostacoli si concretino in atti di altre pubbliche amministrazioni che risultino illegittimi, lesivi dell'interesse predetto.

Il comune non è compreso tra i soggetti pubblici - Stato e Regioni - che ai sensi dell'art. 134 della Costituzione possono sottoporre a giudizio della Corte costituzionale controversie e ricorsi relativi alla legittimità costituzionale delle leggi e degli atti aventi forza di legge emanati dallo Stato e dalle Regioni, ritenuti lesivi dei loro diritti costituzionali (Corte cost., ordinanza 24 marzo 2009, n. 84; n. 1735/2005; n. 222/2007).

Il comune, seppur non dotato di specifiche competenze, nella sua qualità di ente esponenziale, portatore in via continuativa di interessi diffusi radicati nel proprio territorio che fanno capo ad una determinata e circoscritta popolazione è, in astratto, titolare di un interesse pubblico differenziato e qualificato, diverso da quello di cui sono titolari singoli cittadini, tale da giustificare l'impugnativa di atti incidenti su tali interessi diffusi, come ad esempio in tema di impugnativa di atti approvativi di localizzazione di impianti ovvero di atti pianificatori che sopprimono presidi sanitari di riferimento per i propri cittadini (TAR Liguria Genova, sez. II, 13 marzo 2009, n. 311; Cons. Giust. Amm. Siciliana, s.o. 8 maggio 2013, n. 460).

Il comune ha capacità di diritto privato che esercita nell'ambito delle leggi ed in posizione paritaria con gli altri soggetti sia privati che pubblici.

La capacità di diritto privato è potenzialmente generale, ma per gli enti pubblici incontra il limite della "competenza" attribuita all'ente (Cass. civ., sez. II, 21/4/2000, n. 5234).

Dalla personalità giuridica pubblica del comune conseguono:

- a) *il diritto al nome*. L'attribuzione del nome ad un comune, la sua modifica od integrazione sono state comprese fra le funzioni attribuite alle regioni con il primo comma dell'art. 16 del D.P.R. n. 616/1977. L'art. 133 della Costituzione stabilisce che la regione, sentite le popolazioni interessate, può con sue leggi istituire nel proprio territorio nuovi comuni e modificare le loro circoscrizioni e *denominazioni*;
- b) *il diritto allo stemma* ed al *gonfalone*, nelle forme, contenuti, disegno e modalità autonomamente stabilite dallo statuto (T.U., art. 6, c. 2), attribuendo esclusivamente ogni potere per la loro formazione e definitiva approvazione al consiglio comunale;
- c) *il diritto a stabilire la denominazione delle proprie borgate e frazioni*, attribuito al comune dal secondo comma dell'art. 16 del D.P.R. n. 616/1977 e confermato dall'art. 15, comma 4, del T.U. n. 267/2000;
- d) *il regime dei beni demaniali* al quale sono soggetti dall'art. 824 del codice civile i beni di cui al comma

822 dello stesso codice (acquedotti; immobili d'interesse storico, archeologico e artistico; raccolte dei musei, pinacoteche, archivi e biblioteche) e i cimiteri e mercati comunali.

Cap. VI

Lo statuto

1. *L'autonomia statutaria*

L'art. 114 della Costituzione determina i soggetti istituzionali rappresentativi delle collettività comunali, provinciali, regionali e nazionali che con pari dignità sono parte della Repubblica, escludendo fra gli stessi poteri o forme di sovraordinazione o di gerarchia.

Coerentemente afferma che comuni, province, città metropolitane e regioni sono *enti autonomi, con propri statuti, poteri e funzioni, secondo i principi fissati dalla Costituzione*.

La legge 5 giugno 2003, n. 131, con le norme di attuazione dell'art. 114 della Costituzione dalla stessa previste, all'art. 4 ha stabilito quanto segue:

«1. I Comuni, le Province e le Città metropolitane hanno potestà normativa secondo i principi fissati dalla Costituzione. La potestà normativa consiste nella potestà statutaria e in quella regolamentare.

2. Lo statuto, in armonia con la Costituzione e con i principi generali in materia di organizzazione pubblica, nel rispetto di quanto stabilito dalla legge statale in attuazione dell'art. 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione, stabilisce i principi di organizzazione e funzionamento dell'ente, le forme di controllo, anche sostitutivo, nonché le garanzie delle minoranze e le forme di partecipazione popolare».

L'art. 117, comma 2, lett. p), della Costituzione stabilisce che lo Stato ha legislazione esclusiva nelle seguenti materie: *“legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane”*.

Le Sezioni Unite Civili della Corte di Cassazione con la sentenza n. 12868 del 16 giugno 2005, hanno effettuato, in merito all'autonomia statutaria degli enti locali prevista dall'art. 114 Cost. e dagli artt. 1 e 6 del T.U. n. 267/2000, le seguenti valutazioni: *«L'art. 1, comma 3, del testo unico pone come limiti inderogabili all'autonomia statutaria soltanto i principi espressamente enunciati come tali nella legislazione in materia di ordinamento degli enti locali - così affidando allo stesso legislatore e sottraendo all'interprete l'individuazione dei principi*

segnati da inderogabilità - con evidente esclusione delle disposizioni di dettaglio: ne risulta delineato un ambito giuridico generale all'interno del quale gli statuti possono liberamente esprimere e promuovere l'autonomia degli enti e realizzare un assetto corrispondente alle peculiarità del contesto sociale ed economico di riferimento.

Nel disciplinare specificamente la materia statutaria, l'art. 6 del testo unico prevede al primo comma che *i comuni e le province adottano il proprio statuto*, ed al secondo comma dispone che questo, *nell'ambito dei principi fissati dallo stesso testo unico, stabilisce le norme fondamentali dell'organizzazione dell'ente*: il tenore prescrittivo delle norme rende evidente che *ogni Comune deve dotarsi di un proprio statuto, deputato a dettare le norme fondamentali dell'organizzazione di governo, a fissare i criteri generali sulla organizzazione amministrativa ed il funzionamento dell'ente, a delinearne l'architettura, le strutture di vertice e le loro articolazioni, le modalità di interrelazione tra i vari uffici, le forme di collaborazione con la Provincia, a disciplinare le altre materie ivi elencate, così da rappresentare l'identità istituzionale di ciascuna comunità locale»*.

Le conclusioni generali espresse dalle Sezioni Unite Civili della Corte di Cassazione possono così riassumersi:

«1. L'art. 1, comma 3, del D.Lgs. n. 267 del 2000 (T.U.E.L.) finisce per prevedere come limiti inderogabili all'autonomia statutaria dei comuni e delle province soltanto i principi espressamente enunciati come tali nella legislazione in materia di ordinamento degli enti locali - così affidando allo stesso legislatore e sottraendo all'interprete l'individuazione dei principi segnati da inderogabilità - con evidente esclusione delle disposizioni di dettaglio: ne risulta delineato un ambito giuridico generale all'interno del quale gli statuti possono liberamente esprimere e promuovere l'autonomia degli enti e realizzare un assetto corrispondente alle peculiarità del contesto sociale ed economico di riferimento.

2. Mentre in passato ogni disposizione di legge costituiva limite invalicabile all'attività statutaria, nella nuova disciplina prevista dal T.U.E.L. lo statuto può derogare alle disposizioni di legge che non contengano principi inderogabili: esso è vincolato unicamente al rispetto di questi ultimi principi, tanto da potersi ora delineare il rapporto tra legge e statuto non tanto o non soltanto in termini di gerarchia, ma anche e soprattutto in termini di competenza - ovvero di gerarchia limitatamente ai

principi - e da consentire di qualificare lo statuto stesso non più come disciplina di attuazione, ma di integrazione ed adattamento dell'autonomia locale ai principi inderogabili fissati dalla legge.

3. *Nel nuovo quadro costituzionale risultante a seguito della modifica del Titolo V della Costituzione, lo statuto del comune o della provincia si configura come atto formalmente amministrativo, ma sostanzialmente come atto normativo atipico, con caratteristiche specifiche, di rango paraprimary o subprimary, posto in posizione di primazia rispetto alle fonti secondarie dei regolamenti e al di sotto delle leggi di principio, in quanto diretto a fissare le norme fondamentali dell'organizzazione dell'ente ed a porre i criteri generali per il suo funzionamento, da svilupparsi in sede regolamentare».*

In precedenza la Corte di Cassazione civile (sez. I, 26 agosto 2004, n. 16984) aveva ritenuto che «*in base al nuovo testo dell'art. 114 Cost., lo statuto comunale, ove deliberante in materie poste al riparo dalla preferenza della legge, statale o regionale, ovvero del regolamento governativo, è fonte del diritto; ne consegue che la violazione o falsa applicazione dello statuto comunale da parte del giudice di merito è denunciabile per Cassazione ai sensi dell'art. 360, comma 1, n. 3, del c.p.c.*». Negli stessi termini si è espressa la Corte di Cassazione civile, sez. trib., con sentenza n. 12270 del 19 maggio 2010.

La considerazione che all'autonomia comunale ha attribuito la suprema Magistratura dello Stato conferisce a quanti in essa credono e si impegnano con convinzione per realizzarla, superando i molti ostacoli che ad essa vengono frapposti, un sostegno eccezionale da far valere in ogni sede.

2. La funzione ideale del "proprio" statuto

Le norme fondamentali alle quali fa riferimento l'art. 6 del T.U. e quelle particolari alle quali si richiamano gli altri contenuti della legge, hanno affidato allo statuto la funzione di ordinare in modo organico il comune, di operare una trasformazione profonda, di liberarlo dai molti condizionamenti che hanno limitato l'espressione di tutte le capacità potenziali delle quali la rappresentanza popolare, così diretta ed immediata, lo arricchisce.

La tradizione storica dell'Italia dei comuni si fonda sugli ordinamenti che furono, a seconda dei tempi, testimonianza dell'evoluzione o delle limitazioni delle libertà ma che costituirono sempre una vera e propria "regola" comunale, con la quale venne ordi-

nata l'organizzazione della vita nella comunità e ne venne promosso il fiorente sviluppo.

Superate le difficoltà iniziali d'inquadramento e d'interpretazione del nuovo ordinamento stabilito con la legge n. 142/1990, i consigli comunali e le commissioni dagli stessi nominate si dedicarono alla redazione dello statuto con un impegno ricco di un ritrovato fervore politico e culturale, che ricercò il concorso dei cittadini e la loro partecipazione alla definizione dei contenuti della «*costituzione comunale*».

L'entusiasmo con cui fu affrontato quest'impegno era motivato dalla convinzione che si era costituito un rapporto nuovo con gli altri soggetti istituzionali, fondato sui principi di democrazia e decentramento stabiliti dall'Ordinamento delle autonomie locali con il quale, dopo lunga attesa, si adeguava il sistema istituzionale ed amministrativo del nostro Paese ai principi costituzionali e si poneva in linea con quelli delle moderne democrazie europee, superando il rapporto accentratore stabilito dalla commissione dei due testi unici del 1915 e 1934, che per oltre quarant'anni aveva mantenuto comuni e province, e le loro comunità, in condizioni di continua incertezza e difficoltà.

Fino alla legge di attuazione 5 giugno 2003, n. 131, si avvertirono le resistenze ai principi di rinnovamento, decentramento, semplificazione e partecipazione dei cittadini aveva affermato l'*Ordinamento delle Autonomie locali*, approvato con la legge 8 giugno 1990, n. 142, definendo gli strumenti - il primo lo statuto - e le condizioni per realizzarli.

Lo statuto deve essere al centro dell'interesse degli organi elettivi dell'Amministrazione comunale e dei Dirigenti della sua Organizzazione, con l'impegno del Consiglio di adeguarlo costantemente, per quanto occorra, al mutare delle condizioni e delle esigenze della Comunità, al rapporto costante e trasparente tra le istanze dalla stessa espresse e le attività e decisioni a fronte delle medesime adottate, mantenendo ad esso quei valori ideali che ne guidarono la prima redazione. È il presidio dell'autonomia comunale stabilita dalla Costituzione, dal quale i Comuni devono trarre, unitariamente, la forza per conquistare le condizioni fondamentali indispensabili per esercitare le loro funzioni per i Cittadini e per il Paese.

3. La potestà normativa degli enti locali

Con l'art. 4 della legge 5 giugno 2003, n. 131 è stata definita, come in precedenza indicato, la *potestà normativa degli enti locali*.

I Comuni, le Province e le Città metropolitane hanno potestà statutaria e regolamentare, secondo i principi fissati dalla Costituzione.

Lo *statuto*, stabilisce i principi di organizzazione e funzionamento dell'ente, le forme di controllo, anche sostitutivo, nonché le garanzie delle minoranze e le forme di partecipazione popolare.

È stato ritenuto che l'autonomia statutaria del Comune è condizionata da un lato dalla rimessione alla potestà legislativa statale della disciplina dei (soli) organi di governo dell'ente, avendo modo di esplicarsi con riguardo agli organi diversi ed in particolare alla dirigenza ed ai suoi rapporti con i responsabili del procedimento; resta in ogni caso fermo - pur in presenza di una relazione tra legge statale e statuto improntata piuttosto al criterio della competenza che a quello della gerarchia - il vincolo al rispetto dei "principi fondamentali" trasfusi nel testo unico degli enti locali; tra tali principi rientra di certo quello della separazione (o distinzione) delle competenze afferenti all'indirizzo politico e politico amministrativo (rimesse agli organi di governo, la cui disciplina è riservata alla normativa statale) e quelle gestionali (di competenza degli organi burocratici); di conseguenza deve ritenersi riservata all'autonomia statutaria la disciplina dei profili organizzativi "interna" agli organi burocratici (TAR Campania, Salerno, sez. I, 4 luglio 2006, n. 943).

L'organizzazione degli enti locali è disciplinata dai *regolamenti*, nel rispetto delle norme statutarie.

La disciplina attuativa dell'organizzazione e dell'esercizio delle funzioni dei Comuni, delle Province e delle Città metropolitane è riservata alla potestà regolamentare dell'ente locale, nell'ambito della legislazione dello Stato o della Regione, che ne assicura i requisiti minimi di uniformità, secondo le rispettive competenze, conformemente a quanto previsto dagli artt. 114, 117 sesto comma e 118 della Costituzione.

Il potere normativo è esercitato anche dalle Unioni di comuni, e dalle Comunità montane e isolate.

Fino all'adozione dei regolamenti degli enti locali si applicano le vigenti norme statali e regionali, fermo restando quanto previsto dall'art. 4 della legge n. 131.

4. Lo statuto nell'Ordinamento degli enti locali

4.1. L'art. 6 del T.U.E.L.

Dell'art. 6 del Testo unico n. 267/2000 trascriviamo i primi tre commi:

«1. I comuni e le province adottano il proprio statuto.

2. Lo statuto, nell'ambito dei principi fissati dal presente Testo unico, stabilisce le norme fondamentali dell'organizzazione dell'ente e, in particolare, specifica le attribuzioni degli organi e le forme di garanzia e di partecipazione delle minoranze, i modi di esercizio della rappresentanza legale dell'ente, anche in giudizio. Lo statuto stabilisce, altresì, i criteri generali in materia di organizzazione dell'ente, le forme di collaborazione fra comuni e province, della partecipazione popolare, del decentramento, dell'accesso dei cittadini alle informazioni e ai procedimenti amministrativi, lo stemma e il gonfalone e quanto ulteriormente previsto dal presente Testo unico.

3. Gli statuti comunali e provinciali stabiliscono norme per assicurare condizioni di pari opportunità tra uomo e donna ai sensi della legge 10 aprile 1991, n. 125, e per garantire la presenza di entrambi i sessi nelle giunte e negli organi collegiali non elettivi del comune e della provincia, nonché degli enti, aziende ed istituzioni da essi dipendenti».

Il comma 3 dell'art. 6 del TUEL è stato modificato, come sopra trascritto, dall'art. 1 della legge 23 novembre 2012, n. 215, per "il riequilibrio delle rappresentanze di genere nei consigli e nelle giunte degli enti locali", con obbligo di adeguare adesso gli statuti ed i regolamenti.

Nella determinazione delle regole dello statuto che attuano le norme fondamentali stabilite dall'ordinamento, occorre esser consapevoli che lo statuto non è una dichiarazione di intenti, un'espressione formale di propositi ideali: è la fonte costitutiva dell'ordinamento del comune, vincola i suoi organi e la sua organizzazione all'osservanza delle regole generali e di principio dallo stesso stabilite, alle quali essi devono far costante riferimento nelle decisioni da assumere, nelle procedure e nell'emanazione dei provvedimenti, osservando il principio di legalità.

4.2. Lo statuto ed i regolamenti

L'art. 7 del Testo Unico n. 267/2000 definisce la potestà regolamentare dei comuni e delle province, da esercitare nel rispetto dei principi fissati dalla legge e dello statuto.

In caso di contrasto fra una disposizione dello statuto comunale ed una disposizione contenuta in un regolamento dello stesso comune, occorre dare prevalenza alla disposizione statutaria e disapplicare quella regolamentare. Il coordinamento con le disposizioni statutarie rafforza l'efficacia delle norme regolamentari.

4.3. La tutela degli interessi della comunità

È stata ritenuta legittima la disposizione dello statuto comunale che autorizza il Sindaco, quale rap-

presentante del Comune, ente esponenziale degli interessi riferibili alla comunità dei residenti nel suo territorio, all'impugnazione dei provvedimenti che producono effetti pregiudizievoli nei confronti della stessa (C.d.S., sez. IV, 24 marzo 2004, n. 1559).

4.4. *La rappresentanza processuale del comune*

Nel nuovo sistema istituzionale e costituzionale degli enti locali, lo statuto del Comune può legittimamente affidare la rappresentanza a stare in giudizio ai dirigenti, nell'ambito dei rispettivi settori di competenza, quale espressione del potere gestionale loro proprio, ovvero ad esponenti apicali della struttura burocratico-amministrativa del Comune, fermo restando che ove una specifica previsione statutaria non sussista, il Sindaco conserva l'esclusiva titolarità del potere di rappresentanza processuale ai sensi dell'art. 50 del testo unico 18 agosto 2000, n. 267. Qualora lo statuto affidi la rappresentanza legale in ordine all'intero contenzioso al dirigente dell'ufficio legale, questi, quando ne abbia i requisiti, può costituirsi senza bisogno di procura, ovvero attribuire, ove necessario, l'incarico ad un professionista legale interno o del libero foro assumendo, in quest'ultimo caso, i provvedimenti preventivi di copertura della spesa occorrente (cfr. Cass. civ., sez. I, 22 marzo 2012, n. 4556).

4.5. *Statuto - acquisizione in giudizio*

La conoscenza dello statuto del Comune, atto a contenuto normativo di rango paraprimary o subprimary appartiene, in considerazione anche della forma di pubblicità cui tale fonte è soggetta, alla scienza ufficiale del giudice il quale è pertanto tenuto - in applicazione del principio "*iura novit curia*" discendente dall'art. 113 del c.p.c. - a disporre l'acquisizione, anche d'ufficio, ed a farne applicazione ai fatti sottoposti al suo esame, pur prescindendo dalle prospettazioni delle parti (cfr. Cass. civ., Sez. un., 16 giugno 2005, n. 12868).

5. *L'adozione e le modifiche*

Lo statuto è deliberato dal consiglio comunale o provinciale con il voto favorevole dei due terzi dei consiglieri assegnati.

Qualora tale maggioranza non sia raggiunta, la votazione è ripetuta in successive adunanze da tenersi entro trenta giorni e lo statuto è approvato se ha ottenuto per due volte il voto favorevole della maggioranza assoluta.

Le disposizioni suddette si applicano anche alle modifiche statutarie (T.U., art. 6, quarto comma).

È stato precisato da indirizzi interpretativi del Ministero dell'Interno che il computo dei due terzi dei consiglieri comunali è effettuato considerando i consiglieri assegnati più il sindaco, componenti del consiglio stabiliti dall'art. 37 del Testo unico. Qualora nella prima votazione non si raggiunga il predetto quorum, si passerà all'ulteriore fase procedimentale che prevede l'approvazione dello statuto se ottiene per due volte il voto favorevole della maggioranza assoluta dei componenti assegnati, sopra stabilita. Le due votazioni necessarie, per le quali la legge richiede il quorum della maggioranza assoluta, possono anche non essere consecutive, intervallate in più sedute, da tenere entro trenta giorni, al fine di pervenire all'approvazione del testo che corrisponda al più ampio consenso condiviso dai componenti dell'assemblea consiliare.

È stato ritenuto che, ove nella successiva adunanza, con la prima votazione effettuata, lo statuto - o le modifiche - sia approvato con il voto favorevole dei due terzi dei consiglieri, non occorre procedere alla seconda votazione, necessaria solo se nella prima l'approvazione avvenga solo con il voto della maggioranza assoluta (T.A.R. Campania, sez. I, 30 novembre 2004, n. 17732).

6. *La pubblicazione*

Lo statuto è pubblicato nel bollettino ufficiale della regione, nel sito informatico dell'ente ed è affisso all'albo comunale per trenta giorni consecutivi; è inviato al Ministero dell'Interno per essere inserito nella raccolta ufficiale degli statuti.

Gli statuti degli enti locali costituiscono atti a contenuto generale e più specificamente normativo, come tali insuscettibili "ex se" di recare lesione immediata; è, quindi, inammissibile la loro autonoma impugnazione, salvo che non vengano prese in considerazione disposizioni direttamente precettive, che non necessitino di successivi atti attuativi (TAR Emilia Romagna, II, 15 maggio 1993, n. 207).

7. *L'entrata in vigore*

Lo statuto entra in vigore decorsi trenta giorni dalla sua pubblicazione nel sito informatico e contemporanea affissione all'albo pretorio dell'ente.

8. *Raccolta e conservazione degli statuti*

L'ufficio per la raccolta e la conservazione degli statuti comunali e provinciali è istituito presso il Mi-

nistero dell'Interno, Dipartimento Affari Interni e Territoriali, Direzione Centrale per gli Uffici Territoriali del Governo e per le Autonomie Locali, con il compito di raccogliere la documentazione inviata dagli enti locali ai fini dell'inserimento nella Raccolta ufficiale degli statuti, ai sensi dell'art. 6, comma 5, del Tuel n. 267/2000 e di curare adeguate forme di pubblicità degli statuti stessi.

In attuazione delle norme recate dal vigente Codice dell'amministrazione digitale (artt. 6 e 45, D.Lgs. n. 82/2005 e s.m.), gli enti locali trasmettono i propri statuti in formato elettronico attraverso la posta elettronica certificata all'indirizzo: utgautonomie.prot@pec.interno.it.

Ulteriori indicazioni al riguardo possono essere reperite all'indirizzo <http://incomune.interno.it/statuti/statuti-e-ufficio-per-la-conservazione>.

9. La potestà regolamentare

Il comune adotta i regolamenti per l'organizzazione ed il funzionamento delle istituzioni e degli organismi di partecipazione, degli organi e degli uffici e per l'esercizio delle funzioni, nel rispetto dei principi fissati dalla legge e dallo statuto.

L'art. 7 del testo unico 18 agosto 2000, n. 267 stabilisce che *“nel rispetto dei principi fissati dalla legge e dallo statuto, il comune e la provincia adottano regolamenti nelle materie di propria competenza ed in particolare per l'organizzazione e il funzionamento delle istituzioni e degli organismi di partecipazione, per il funzionamento degli organi e degli uffici e per l'esercizio delle funzioni”*.

L'art. 117, sesto comma, della Costituzione stabilisce 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”*.

L'esercizio della potestà regolamentare costituisce espressione dell'autonomia dell'ente locale, in quanto attua la capacità dell'ente di porre autonomamente le regole della propria organizzazione e del funzionamento delle istituzioni, degli organi, degli uffici e degli organismi di partecipazione, ed ha avuto riconoscimento costituzionale nel comma sesto dell'art. 117 Cost.; la disciplina delle materie che l'art. 7 del testo unico affida al regolamento deve avvenire *nel rispetto dei principi fissati dalla legge e dello statuto*: il potere di autorganizzazione attraverso lo strumento regolamentare deve svolgersi all'interno delle previsioni statutarie, ponendosi in un rapporto di subordinazione, pur se non disgiunto da un cri-

terio di separazione delle competenze, tra statuto e regolamento. Tale collocazione nell'ambito del sistema delle fonti locali è recepita nel disposto dell'art. 4, comma 3, della legge n. 131 del 2003, ai sensi del quale l'organizzazione degli enti locali è disciplinata dai regolamenti *nel rispetto delle norme statutarie* (Cass., sez. un. civ., 16 giugno 2005, n. 12868).

In caso di antinomia fra una disposizione dello statuto comunale ed una disposizione contenuta in un regolamento dello stesso comune, occorre dare prevalenza alla disposizione statutaria e disapplicare quella regolamentare (C.d.S., V, 25 gennaio 2005, n. 148).

È stato ritenuto che nel nuovo assetto istituzionale, ex art. 117 Cost. come attuato sul punto dall'art. 3, comma 4 della legge n. 131 del 2003, le autonomie locali in materia di organizzazione e svolgimento delle funzioni loro attribuite hanno potestà regolamentare piena tanto da prevalere, fatti salvi i principi, anche su norme legislative preesistenti disciplinanti l'organizzazione e il funzionamento dell'ente locale (TAR Liguria Genova, sez. II, 7 maggio 2013, n. 743).

10. Il potere sanzionatorio

Le violazioni delle norme che stabiliscono precetti e regole da osservarsi dai cittadini per assicurare l'attuazione della disciplina stabilita dai regolamenti nell'interesse generale, rendono necessario disporre di un potere sanzionatorio per gli interventi che devono assicurarne il rispetto.

Il potere sanzionatorio si colloca in un contesto ordinamentale nel quale da un lato l'art. 23 della Costituzione riserva alla legge ogni imposizione di prestazioni personali e patrimoniali e dall'altro l'art. 1 della legge quadro 24 novembre 1981, n. 689 stabilisce, in coerenza con il dettato costituzionale, il principio di legalità e di riserva legislativa alla stregua del quale *“nessuno può essere assoggettato a sanzioni amministrative se non in forza di una legge che sia entrata in vigore prima della commissione della violazione”*.

Le sanzioni per le violazioni dei regolamenti comunali sono così stabilite dall'art. 7-bis del T.U. n. 267/2000:

“1. Salvo diversa disposizione di legge, per le violazioni delle disposizioni dei regolamenti comunali e provinciali si applica la sanzione amministrativa pecuniaria da 25 euro a 500 euro.

1-bis. La sanzione amministrativa di cui al comma 1 si applica anche alle violazioni alle ordinanze adottate dal sindaco e dal presidente della provincia sul-

la base di disposizioni di legge, ovvero di specifiche norme regolamentari.

2. L'organo competente a irrogare la sanzione amministrativa è individuato ai sensi dell'articolo 17 della legge 24 novembre 1981, n. 689”.

L'inosservanza di ordinanze sindacali integra la contravvenzione di cui all'art. 650 del codice penale (inosservanza dei provvedimenti dell'autorità) solo ove si tratti di provvedimenti contingibili ed urgenti, adottati in relazione a situazioni non prefigurate da alcuna specifica ipotesi normativa, mentre resta estranea alla sfera di applicazione di tale norma l'inottemperanza a ordinanze sindacali o provvedimenti dirigenziali, volti a dare applicazione a leggi e regolamenti, in quanto l'omissione è in tal caso punita con la sanzione amministrativa dall'art. 7-bis del T.U.E.L. (Cass. penale, sez. I, 8 febbraio 2007, n. 7893).

La competenza ad irrogare sanzioni amministrative, in coerenza con il principio di distinzione tra attività di gestione e attività di governo affermato dall'art. 107 del T.U. 18.8.2000, n. 267, è attribuita ai dirigenti degli enti locali, spettando agli organi di governo i poteri di indirizzo e di controllo politico amministrativo (Cass. civile, sez. II, 27 luglio 2012, n. 13516).

Per le violazioni ai regolamenti ed alle ordinanze sindacali e dirigenziali la Giunta, all'interno del limite minimo e massimo delle sanzioni previste dall'art. 7-bis del T.U., con provvedimento generale può disporre un diverso importo della misura ridotta, in deroga a quanto previsto da tale norma (art. 16, legge n. 689/1981 e s.m.).

Gli uffici e servizi dei Comuni e degli altri enti locali devono tener presente quanto stabilito dalla riforma della disciplina sanzionatoria e la depenalizzazione stabilita con il D.Lgs. 15 gennaio 2016, n. 7 (G.U. n. 17 del 22.1.2016) “Disposizioni in materia di abrogazione di reati e introduzione di illeciti con sanzioni pecuniarie civili”.

Cap. VII

I caratteri distintivi del Comune

1. Nozione

I comuni sono formazioni naturali e non artificiali. Come già indicato sono riconosciuti dall'art. 11 del Codice civile come persone giuridiche di diritto pubblico e dall'art. 114 della Costituzione compo-

nenti costitutivi della Repubblica ed enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni, secondo i principi dalla stessa fissati.

I Comuni costituiscono, con le Regioni e le Province e le Città metropolitane, gli *Enti autonomi territoriali* che concorrono con lo Stato, nell'ambito del loro territorio e della comunità dei cittadini sullo stesso residenti o temporaneamente presenti, all'esercizio delle funzioni pubbliche attribuite od assunte alla loro competenza.

2. Sede e nome

La sede del comune non può essere che unica, determinata dallo statuto. Le competenze relative alla denominazione dei comuni sono state trasferite dallo Stato alle regioni con il D.P.R. n. 1/1972, in conformità a quanto dispone l'art. 133, secondo comma, della Costituzione.

La denominazione delle frazioni, dei centri e dei nuclei abitati (borgate) è attribuita ai comuni dall'art. 15, quarto comma, del T.U. Le relative deliberazioni sono di competenza del consiglio comunale.

La regione può, con propria legge, modificare la denominazione di un comune, sentita la popolazione interessata mediante la consultazione referendaria prevista dall'art. 133, comma 2, della Costituzione (Corte cost., 19 luglio 2004, n. 237).

3. Titolo di Città

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 (art. 18, T.U.).

4. Lo stemma e il gonfalone

L'art. 6 del Testo unico in materia di ordinamento degli enti locali ha previsto che lo statuto stabilisce lo stemma ed il gonfalone dell'ente per cui la competenza è attribuita, in sede di formazione od adeguamento dello statuto, al consiglio comunale.

Il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 28 gennaio 2011 (G.U. n. 25/2011) che ha attribuito alla competenza della stessa Presidenza la “concessione” ai Comuni degli stemmi, gonfaloni e sigilli, effettuata in base a richiesta effettuata dall'amministrazione comunale, accompagnata dai bozzetti e dall'immaneabile marca da bollo, è in palese contrasto con la legge.

La definizione e l'approvazione dello stemma e del gonfalone del Comune è effettuato, secondo quanto dispone l'art. 6 del testo unico 18 agosto 2000, n. 267, dallo statuto comunale, adottato nell'esercizio dei propri autonomi poteri e funzioni dal Consiglio comunale, secondo quanto è stabilito dall'art. 114 della Costituzione.

Pertanto la scelta dello stemma, del gonfalone e di altro simbolo distintivo del Comune, effettuata con l'approvazione dello statuto, e le sue eventuali modifiche, sostituzioni, innovazioni, deliberate dal Consiglio comunale con la procedura e la maggioranza speciale prescritta dall'art. 6 del testo unico, non è soggetta ad approvazione o concessione di altre autorità.

5. Il bollo

Il bollo reca lo stemma del comune, la sua denominazione e serve ad identificare e certificare l'autenticità degli atti.

Il bollo comunale non può contenere lo stemma dello Stato.

6. Il marchio del comune

L'art. 19, comma 3, del D.Lgs. 10 febbraio 2005, n. 30 (Codice della proprietà industriale), modificato dall'art. 12 del D.Lgs. n. 131/2010, ha stabilito che le amministrazioni dello Stato, delle regioni, delle province e dei comuni possono ottenere registrazioni di marchio, anche aventi ad oggetto elementi grafici distintivi tratti dal patrimonio culturale, storico, architettonico o ambientale del relativo territorio; in quest'ultimo caso i proventi derivanti dallo sfruttamento del marchio ai fini commerciali, compreso quello effettuato mediante la concessione di licenze e per attività di merchandising, dovranno essere destinati al finanziamento delle attività istituzionali o alla copertura degli eventuali disavanzi pregressi dell'ente.

7. Comuni - ricompense al valor militare

Con D.P.C.M. 30 giugno 2016 (G.U. n. 169 del 21/7/2016) sono state definite le modalità di "concessione di ricompense al valor militare per i caduti, i Comuni, le Province e per le concessioni delle qualifiche partigiane e delle decorazioni al valor militare", da applicare per le istanze che per tali fini sono state presentate entro il 25 aprile 2016. Le ricompense, qualifiche, decorazioni sono concesse con decreto del Presidente della Repubblica ed hanno effetto ai soli fini della testimonianza e riconoscimento al valore di atti ed azioni compiute, senza alcuna indennità.

8. I pareri della Corte dei conti

L'art. 10-bis del D.L. 24 giugno 2016, n. 113, convertito in legge 7 agosto 2016, n. 160, ha aggiunto in fine al comma 8 dell'art. 7 della legge 5 giugno 2003, n. 131, relativo alla *richiesta di pareri in materia di contabilità pubblica alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti*, quanto segue: "Richieste di parere nella medesima materia possono essere rivolte direttamente alla Sezione delle Autonomie, per le Regioni dalla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, per i Comuni, le Province e le Città metropolitane dalle rispettive componenti rappresentative nell'ambito della Conferenza Unificata".

Cap. VIII

Gli organi di governo

L'ordinamento degli organi di governo dei Comuni è stabilito dal titolo III del testo unico emanato con il D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267, ed è regolato dalle altre disposizioni introdotte, dopo la sua emanazione, dalla legislazione relativa o riferita ai comuni ed agli altri enti locali.

Agli organi elettivi e di amministrazione dei Comuni - e degli altri enti locali - sono dedicate le parti 3, 4 e 5 della GUIDA, nelle quali le norme di legge relative all'elezione, all'assunzione ed esercizio della carica, alle funzioni, allo status giuridico ed economico, sono approfondite tenendo conto delle interpretazioni degli organi giurisdizionali e della dottrina. In questo capitolo si effettua una sintetica elencazione degli organi di governo del Comune e delle principali disposizioni del testo unico, indicando gli articoli alle stesse relativi.

1. Organi di governo del Comune

Sono organi di governo del Comune il *Sindaco*, il *Consiglio*, la *Giunta* (art. 36).

Il comportamento degli Amministratori nell'esercizio delle proprie funzioni deve essere improntato all'imparzialità e al principio di buona amministrazione, nel pieno rispetto della distinzione tra le funzioni, le competenze e le responsabilità (art. 77).

1.1. La durata in carica

Il Sindaco ed il Consiglio comunale restano in carica per un periodo di cinque anni (art. 51) e fino all'elezione dei nuovi eletti (art. 38).

Chi ha ricoperto per due mandati consecutivi la

carica di Sindaco non è, allo scadere del secondo mandato, immediatamente rieleggibile alla medesima carica.

È consentito un terzo mandato consecutivo se uno dei due mandati precedenti ha avuto durata inferiore a due anni, sei mesi e un giorno, per causa diversa dalle dimissioni volontarie (art. 51).

2. Il Sindaco

L'elezione diretta del Sindaco fu stabilita dalla legge 15 marzo 1993, n. 81, insieme con l'elezione dei consigli comunali, provinciali e circoscrizionali.

Il Sindaco è il capo dell'amministrazione comunale e l'ufficiale del governo nel suo territorio, rappresenta l'ente, presiede la giunta e nei comuni fino a 15.000 abitanti anche il consiglio comunale, salvo che lo statuto preveda l'elezione del presidente tra i consiglieri. Esercita le funzioni attribuite dalle leggi, dal testo unico, dallo statuto e dai regolamenti e sovrintende all'espletamento delle funzioni statali e regionali attribuite o delegate al Comune.

Al 14 novembre 2018, secondo i dati pubblicati dal Ministero dell'Interno - Anagrafe Amministratori locali - risultavano in carica:

- *Comuni fino a 15.000 abitanti: n. 7.036 Sindaci (n. 6.046 Maschi; n. 990 Femmine);*

- *Comuni con oltre 15.000 abitanti: n. 672 Sindaci (n. 585 Maschi; n. 87 Femmine).*

In totale, alla data predetta, i Sindaci in carica erano n. 7.708.

3. Il Consiglio comunale

La composizione dei Consigli comunali, stabilita con equilibrati criteri proporzionati alla consistenza demografica dei comuni dall'art. 37 del testo unico n. 267/2000, è stata modificata ripetutamente negli ultimi sette anni, disponendo la riduzione del numero dei Consiglieri in corrispondenza della riduzione dei trasferimenti di risorse dal bilancio statale. Il numero dei Consiglieri dei comuni con popolazione fino a 3.000 e a 10.000 abitanti è stato modificato, in ultimo, dai commi 135 e 136 dell'art. 1 della legge 7 aprile 2014, n. 56, da attuare dai Comuni previa valutazione della possibilità di copertura della maggiore spesa necessaria.

Le funzioni ed il funzionamento del Consiglio comunale sono stabiliti dalle leggi, dal testo unico, dallo statuto, e dal regolamento consiliare. Il Consiglio elegge tra i suoi componenti il Presidente nei comuni oltre 15.000 abitanti ed in quelli di popolazione in-

feriore, ove stabilito dello statuto in luogo dell'attribuzione, secondo legge, della presidenza al Sindaco.

Al 14 novembre 2018, secondo i dati pubblicati dal Ministero dell'Interno - Anagrafe Amministratori locali - i componenti dei Consigli comunali risultavano, con le cariche di Presidente del Consiglio, Vice Presidente e Consigliere comunale:

- *Comuni fino a 15.000 abitanti: n. 74.014 componenti dei Consigli comunali (n. 50.046 M.; n. 23.968 F.);*

- *Comuni con oltre 15.000 abitanti: n. 12.437 componenti dei Consigli comunali (n. 8.697 M.; n. 3.740 F.).*

In totale, alla data predetta, i componenti dei Consigli comunali in carica erano n. 86.451.

4. La Giunta comunale

Gli artt. 46, 47 e 48 del testo unico - D.Lgs. n. 267/2000 - regolano la nomina della Giunta da parte del Sindaco, la comunicazione al Consiglio, la composizione e le competenze. Il Sindaco nomina gli Assessori componenti della Giunta, tra cui un Vicesindaco, e può con decisione motivata revocare uno o più assessori e sostituirli. La Giunta comunale, organo di governo del Comune, è composta dal Sindaco, che la presiede e da un numero di Assessori stabilito dallo statuto, entro il limite di un terzo dei Consiglieri, fissato dalla legge, con le articolazioni fissate dal ricordato comma 135 della legge n. 56/2014. La Giunta collabora con il Sindaco nel governo del Comune ed opera attraverso deliberazioni collegiali. Compie tutti gli atti riservati all'organo di governo, eccettuati quelli di competenza del Sindaco, del Consiglio e dei dirigenti. Collabora con il Sindaco nell'attuazione degli indirizzi generali del Consiglio nei confronti del quale svolge attività propositive e di impulso.

Secondo le risultanze dell'Anagrafe degli Amministratori del Ministero dell'Interno, alla data del 14 novembre 2018 i componenti delle Giunte comunali erano i seguenti:

- *Comuni fino a 15.000 abitanti: Vice Sindaci n. 5.326 (n. 3.898 M.; n. 1.428 F.); Assessori n. 13.324 (n. 7.669 M.; n. 5.655 F.);*

- *Comuni con oltre 15.000 abitanti: Vice Sindaci n. 546 (n. 371 M.; n. 175 F.); Assessori n. 3.412 (n. 1.937 M.; n. 1.475 F.).*

5. La spesa per gli Amministratori comunali

La Corte dei conti, Sezione Autonomie, nella Relazione al Parlamento sulla finanza territoriale per il triennio 2011-2013, presentata il 23 luglio

2014, esponeva i dati ufficiali delle spese per le indennità di carica e di presenza e per i rimborsi spese sostenute dal totale dei Comuni in ciascun anno del triennio 2011-2013, per i loro organi istituzionali, spese che mostravano nel triennio la

flessione dell'8,90% per le indennità e i gettoni e del 15,54% per i rimborsi spese. Non sono note ulteriori rilevazioni. Si ritiene che la flessione della spesa sia continuata anche negli anni successivi al 2013.

Spese	Importo annuo = euro			Var. %	
	2011	2012	2013	2011/2012	2012/2013
Indennità Organi ist.*	556.922.790	524.367.630	508.386.760	-5,85	-3,05
Rimborsi Organi ist.**	36.755.650	33.360.230	31.258.710	-9,24	-6,30

* Organi istituzionali: Sindaco, Vicesindaco, Giunta comunale, Consiglio comunale - Commissari Prefettizi e Straordinari - Revisori dei conti: indennità di funzione, indennità commissariali, indennità di fine mandato, gettoni di presenza, oneri previdenziali, assistenziali e assicurativi, assicurazione rischi.

** Rimborsi permessi retribuiti, spese di viaggio, spese di viaggio/soggiorno ed altre occorse per l'esercizio delle funzioni istituzionali.

Fonte: dati SIOPE aggiornati al 10.4.2014 - Elaborazioni Corte dei conti - Sezione delle autonomie.

Cap. IX

L'organizzazione amministrativa

L'organizzazione amministrativa-operativa dei Comuni è complessa e si articola in settori ordinati secondo le funzioni esercitate dall'ente, riferite a quelle definite "fondamentali" dal legislatore e comprendenti l'effettuazione degli altri obblighi d'intervento che risultano "indispensabili" a fronte delle necessità espresse, con varianti continue, dalla popolazione amministrata. La sintesi di seguito effettuata richiama i riferimenti essenziali in questa materia.

1. Il Testo unico n. 267/2000

Il Titolo IV del testo unico 18 agosto 2000, n. 267 disciplina l'organizzazione e il personale degli enti locali e prevede che per gli stessi si applicano le disposizioni del D.Lgs. 30 marzo 2001, n. 165 che ha sostituito il D.Lgs. n. 29/1993.

Gli enti locali disciplinano con propri regolamenti, in conformità allo statuto, l'ordinamento generale degli uffici e servizi, in base a criteri di autonomia, funzionalità ed economicità di gestione e secondo principi di professionalità e responsabilità (t.u., artt. 88, 89 e seguenti).

2. La legge 7 agosto 2015, n. 124

La legge 7 agosto 2015, n. 124 ha conferito deleghe al Governo in materia di "Riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche" e con il capo III, art. 11, ha stabilito principi e criteri direttivi per l'adozione di decreti legislativi in materia di "Dirigenza pubblica" dello Stato, delle regioni e degli enti locali; di quanto relativo agli *enti locali* riassumiamo i punti essenziali:

1) *istituzione del sistema della dirigenza pubblica* articolato in ruoli unificati e coordinati, accomunati da requisiti omogenei di accesso e da procedure analoghe di reclutamento;

2) con riferimento all'inquadramento dei dirigenti degli enti locali, *istituzione di un ruolo unico dei dirigenti degli enti locali*;

3) attribuzione alla dirigenza dei compiti di attuazione dell'indirizzo politico, coordinamento dell'attività amministrativa, controllo della legalità dell'azione amministrativa;

4) *obbligo per gli enti locali di nominare comunque un dirigente apicale con compiti di attuazione dell'indirizzo politico e di coordinamento dell'attività amministrativa*.

La Corte costituzionale con sentenza n. 251 del 9/25 novembre 2016 (G.U. ss.cc. n. 48 del 30 novembre 2016) ha dichiarato *l'illegittimità costituzionale delle disposizioni della legge n. 124 del 7 agosto 2015, comprese nei commi, numeri e lettere degli articoli 11, 17, 18 e 19 della legge predetta, nella sentenza stessa stabiliti*.

Nel corso degli anni 2016 e 2017 sono entrati in vigore, con la pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica, n. 21 *decreti legislativi* adottati in attuazione delle deleghe e secondo i principi e criteri stabiliti dalla *legge 7 agosto 2015, n. 124, per la Riforma della Pubblica Amministrazione*.

Nelle Parti della Guida 2018 sono stati illustrati i decreti legislativi, relativi alle normative pertinenti alle materie, competenze e funzioni, organizzazione, dirigenti e dipendenti dei Comuni e degli enti locali, negli stessi trattate.

Cap. X

L'autonomia finanziaria

1. L'art. 119 della Costituzione

L'art. 119 della Costituzione, il cui testo completo è trascritto al cap. I, tit. I, di questa parte, stabilisce che i *Comuni, insieme con le Città metropolitane, Province e 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.

Hanno risorse autonome. Stabiliscono ed applicano tributi ed entrate propri, in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario. Dispongono di compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio.

La legge dello Stato istituisce un fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale per abitante.

Le risorse derivanti dalle fonti predette consentono ai Comuni ed agli altri Enti territoriali di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite.

Per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni, lo Stato destina risorse aggiuntive ed effettua interventi speciali in favore di determinati Comuni ed altri Enti territoriali.

I Comuni e gli altri Enti territoriali hanno un proprio patrimonio, attribuito secondo i principi generali determinati dalla legge dello Stato. Possono ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese d'investimento, con la contestuale definizione di piani di ammortamento ed a condizione che per il complesso degli enti di ciascuna Regione sia rispettato l'equilibrio di bilancio. È esclusa ogni garanzia dello Stato sui prestiti dagli stessi contratti.

L'art. 119 è stato rinnovato dall'art. 5 della legge cost. 18 ottobre 2001, n. 3 ed è stato integrato dall'art. 4 della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1, introducendovi gli obblighi di rispetto del pareggio di bilancio, di concorrere ad assicurare l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'U.E. e la condizione dell'equilibrio di bilancio del complesso degli enti della Regione per le spese d'investimento.

2. Il patto di stabilità interno

Con l'art. 31 della legge 12 novembre 2011, n. 183, fu introdotto il "*patto di stabilità interno degli enti locali*", disciplina che insieme con la riduzione sostanziale delle risorse trasferite dallo Stato ai Comuni, introdusse i vincoli economici, finanziari e contabili ai quali fu data legittimazione costituzionale con la legge cost. n. 1/2012. Negli anni successivi, con le leggi finanziarie e con provvedimenti in corso d'esercizio, riduzioni, limitazioni, vincoli e divieti sono stati aumentati, espressi in un complesso di norme difficile da interpretare ed applicare, con le quali si sono tolti agli enti locali, negli anni della crisi economica ed occupazionale, i mezzi indispensabili per concorrere direttamente ad alleviare le condizioni di disagio delle fasce sociali delle loro Comunità più colpite dalla crisi.

3. Le regole di finanza pubblica

La legge finanziaria 2016 ha disposto la cessazione, con effetto dal 10 gennaio 2016, della disciplina del "*patto di stabilità interno*", approvando le nuove "*regole di finanza pubblica per gli enti territoriali*" con le quali - riaffermando i principi ed obiettivi primari del pareggio e di stabilità dell'equilibrio di entrata e di spesa, e le regole per la formazione ed adozione dei bilanci - la "*regola*" è stata impostata secondo quanto stabilito dal primo comma dell'art. 119 della Costituzione.

È una prima, importante apertura all'autonomia finanziaria dei Comuni e delle Città metropolitane, considerata la prevista cessazione delle Province, che dovrà essere realizzata con un ordinamento che attui, con valutazioni giuste, fondate sui ruoli e sulle funzioni esercitati, le altre fondamentali condizioni stabilite dall'art. 119 Cost.

Gli ordinamenti finanziario, tributario e contabile dei Comuni, sono illustrati nelle parti da 22 a 30 della GUIDA, alle quali si rinvia per ogni approfondimento e valutazione delle complesse e fondamentali discipline che regolano queste materie.

4. Il "debito" e gli investimenti dei Comuni

Il "*debito pubblico*" costituisce il motivo di maggior preoccupazione per le finanze del nostro Paese, avendo raggiunto un importo molto elevato, costituitosi nel corso degli anni e rappresentato, secondo le rilevazioni statistiche pubblicate dalla Banca d'Italia il 13 ottobre 2017, distintamente per le componenti dell'Amministrazione pubblica, riferite agli anni 2015, 2016, 2017 e, per il 2017, al 31 agosto, come appreso (*milioni di euro*):

Amministrazioni	2015	2016	2017
Centrali	2.089.073	2.138.134	2.171.621
Regioni - Province Aut.	31.977	31.512	30.563
Province - Città Metrop.	7.801	7.532	7.546
Comuni	42.153	40.906	40.780

La riduzione del “debito” degli Enti territoriali ed in particolare dei Comuni è stato un effetto conseguente ai vincoli e restrizioni imposte alla spesa dalle limitazioni che si sono susseguite negli anni e che hanno comportato la rinuncia da parte di gran parte degli Enti predetti agli investimenti, che in termini reali sono tornati nel 2016 al livello del 1995. Il “Rapporto sulla Finanza Locale”, pubblicato dalla Cassa DD.PP. nell’agosto 2017, ha rilevato «la necessità di trovare nuovi spazi fiscali nei bilanci degli enti locali al fine di renderli attori chiave per il rilancio degli investimenti, puntando sulla loro capacità di attivazione per progetti di sviluppo che riguardano il territorio e le infrastrutture, che dovrebbero essere localizzati su settori ritenuti strategici ovvero in quelli in cui il fabbisogno è maggiore a causa dei gap infrastrutturali presenti, dei quali il Rapporto segnala quelli del Servizio idrico integrato, in particolare delle reti che nel nostro Paese hanno una vita generalmente superiore a 50 anni, a fronte di una vita media di 40 anni, con perdite, dispersioni e interruzioni dell’erogazione di acqua che mantengono il settore in difficoltà ed al disotto degli standard europei». Il Rapporto in conclusione afferma che «il consolidamento del debito pubblico italiano dipende criticamente dalla capacità del nostro sistema economico di crescere. Gli investimenti pubblici - in particolare quelli degli Enti Locali - sono essenziali per dare nuovo impulso alla ripresa. Una maggiore flessibilità di bilancio sarebbe dunque auspicabile. In questo contesto, il superamento del “Patto di Stabilità Interno” sembra andare in questa direzione, soprattutto nella misura in cui facilita la programmazione a medio-lungo termine della spesa degli Enti stessi».

Analizzando la performance delle Amministrazioni locali per comparti amministrativi, il “Rapporto sulla Finanza Locale” rileva che nel periodo 2007-2016 le Regioni hanno compiuto lo sforzo massimo riducendo lo stock di “debito” di circa 14 miliardi di euro, passando da 45 a circa 31 miliardi di euro (-30%), caduta del debito che si è interrotta nel 2016 da quando lo stock è rimasto sui valori regi-

strati nel 2015. Nello stesso periodo il “debito” dei Comuni è diminuito di circa 6,5 miliardi di euro, passando da 47 a 41 miliardi (-13%).

Le Province hanno fatto registrare una riduzione di 1,5 miliardi di euro, passando da 9 a 7,5 miliardi (-15%).

Le disposizioni adottate negli anni 2010/2011 per bloccare il limite di indebitamento degli enti locali - che era stato fissato dall’art. 204 del Testo Unico n. 267/2000 nella misura del 25% delle entrate dei primi tre titoli del rendiconto del penultimo anno precedente - stabilite prima con il D.L. n. 225/2010, convertito dalla legge n. 10/2011 e, in ultimo, con l’art. 8 della legge 12 novembre 2011, n. 183, che ha determinato tale limite nella misura dell’8% per l’anno 2012, del 6% per l’anno 2013 e del 4% dall’anno 2014, escludendo virtualmente gran parte dei Comuni dall’accesso ai mutui per gli investimenti, considerando gli impegni, pur contenuti, già su essi gravanti per quelli in precedenza assunti e in ammortamento.

TITOLO II

Comuni: Istituzione - Distacco - Fusione - Valorizzazione piccoli Comuni

Cap. I

Comuni - Istituzione - Distacco

1. Istituzione di nuovi Comuni - Municipi

1.1. Istituzione di nuovi comuni - Limiti demografici

Non possono essere istituiti nuovi comuni con popolazione inferiore a 10.000 abitanti o la cui istituzione comporti, come conseguenza, che altri comuni scendano al di sotto di tale limite.

Fanno eccezione quelli costituiti a seguito di fusione di più comuni che complessivamente non raggiungano il limite di popolazione sopra stabilito e che è comunque valida (T.U., art. 15).

1.2. *Istituzione di nuovi comuni - Dotazione patrimoniale - Criteri*

La dotazione patrimoniale di un nuovo comune è disposta effettuando l'equa ripartizione dei beni appartenenti ai comuni nel cui territorio era compresa la sua attuale circoscrizione.

Devono essere predeterminati i criteri di massima nel rispetto del principio dell'imparzialità dell'azione amministrativa tenendo presente che l'ubicazione dei beni nell'ambito delle circoscrizioni rimaste ai comuni o comune originario ed in quella del nuovo comune può costituire un riferimento significativo ma non può essere assunto come parametro unico o prevalente.

Il Consiglio di Stato (sez. IV, 17 giugno 2003, n. 3450) ha ritenuto che il criterio del conferimento dei beni secondo la loro ubicazione territoriale non è legittimo qualora non realizzi il fine dell'equa ripartizione.

La Corte costituzionale (sentenza 6 febbraio 2009, n. 32) ha ritenuto che non sia in generale discutibile la pretesa dei nuovi Comuni di succedere in una percentuale della complessiva sfera patrimoniale del preesistente Comune di cui erano in precedenza una frazione alla pari di tutte le altre, salve le sole tipicità derivanti dall'insediamento territoriale dei beni immobili e dalla opportunità di non arrecare irrazionali o inutili disfunzionalità nel precedente assetto organizzativo e patrimoniale.

2. *Comuni - Distacco dalla regione di appartenenza*

I comuni che con deliberazione del consiglio ne facciano richiesta, possono essere distaccati da una regione ed uniti ad un'altra.

La richiesta deve essere approvata, a mezzo referendum, dalla maggioranza della popolazione del comune o comuni che richiedono il distacco.

Sulla stessa si pronunciano i consigli regionali interessati.

Il distacco e l'unione ad altra regione sono disposti con legge dello Stato.

Così è stabilito dal secondo comma dell'art. 132 della Costituzione, integrato dall'art. 9 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3.

3. *Convenzioni tra Comuni - soggetti - funzioni*

Gli enti locali possono, secondo l'art. 30 del testo unico n. 267/2000, stipulare tra loro convenzioni per svolgere in modo coordinato funzioni e servizi specifici.

Le convenzioni devono stabilire i fini, la durata, le forme di consultazione degli enti contraenti, i loro rapporti finanziari e i reciproci obblighi. Possono prevedere anche la costituzione di uffici comuni, che operano con personale distaccato dagli enti partecipanti, ai quali può essere affidato l'esercizio di funzioni pubbliche in luogo degli enti partecipanti all'accordo, ovvero la delega di funzioni da parte degli enti partecipanti a favore di uno di essi, che opera in luogo e per conto di tutti.

Le convenzioni tra Comuni per la gestione associata di funzioni e servizi, previste dall'art. 30 del t.u. n. 267/2000, possono essere utilizzate nei casi particolari nei quali non sussistono le condizioni per la costituzione, volontaria od obbligatoria, dell'Unione di Comuni, regolata dall'art. 32 dello stesso testo unico n. 267/2000 e dalle disposizioni dell'art. 1, commi da 104 a 115, della legge 7 aprile 2014, n. 56 e s.m.

4. *Società ed aziende con partecipazione comunale*

Alle società con partecipazione al capitale dei comuni e degli altri enti locali è dedicata la parte ottava della Guida, alla quale si rinvia per ogni approfondimento delle disposizioni vigenti.

Cap. II

La fusione di Comuni

1. *La disciplina legislativa*

La legge 7 aprile 2014, n. 56 ha stabilito, tra le altre, disposizioni per le *fusioni dei comuni*, finora regolate dagli artt. 15 e 16 del t.u. 18 agosto 2000, n. 267 e s.m., con le quali è stata approvata la nuova disciplina che regola i procedimenti di fusione e di incorporazioni dei comuni, al fine di promuoverne e diffonderne l'attuazione, nel rispetto delle autonome decisioni delle comunità interessate.

L'art. 1 della legge n. 56/2014 dispone la nuova disciplina delle fusioni ed incorporazioni di comuni con il comma 109 ed i commi da 116 a 134. Modifiche ed integrazioni a questa normativa sono state stabilite dagli artt. 23, 23-bis, 23-ter del decreto legge 24 giugno 2014, n.90, convertito in legge 11 agosto 2014, n. 114, e dall'art. 1, comma 450, della legge 23 dicembre 2014, n. 190.

Nell'illustrazione delle nuove disposizioni sopra elencate, quelle stabilite dall'art. 1 - unico - della legge n. 56/2014 sono indicate soltanto con il riferimento al comma di tale articolo che le prevede,

mentre per quelle stabilite dalle leggi 90 e 190 del 2014 è indicata la legge e l'articolo che le dispone.

1.1. *La competenza regionale*

L'art. 133, secondo comma, della Costituzione dispone che *“la Regione, sentite le popolazioni interessate, può con sue leggi istituire nel proprio territorio nuovi comuni e modificare le loro circoscrizioni e denominazioni”*.

La Corte costituzionale ha costantemente affermato che spetta alle leggi regionali disciplinare il procedimento di fusione di più comuni, il quale deve in ogni caso prevedere la consultazione delle popolazioni interessate agli stessi appartenenti, mediante referendum consultivo (Corte cost., 9 febbraio 2011, n. 36). Il comma 130 dell'art. 1 della legge 7 aprile 2014, n. 56, prevede che i comuni possono promuovere il procedimento di incorporazione in un Comune contiguo, fermo restando il procedimento previsto dal comma 1 dell'art. 15 del testo unico, che fa espresso richiamo agli artt. 117 e 133 della Costituzione.

La Corte Costituzionale (sentenza n. 50 del 26 marzo 2015), pronunciandosi in merito alla legittimità della disposizione dell'art. 1, comma 130, della legge 7 aprile 2014, n. 56 relativa alla fusione di Comuni (che sarebbe di competenza regionale), ha rilevato che la stessa non ha ad oggetto l'istituzione di un nuovo ente territoriale, bensì l'incorporazione di un Comune esistente in un altro Comune, e cioè una vicenda (per un verso aggregativa e per un altro estintiva) relativa all'ente territoriale Comune, e come tale ricompresa nella competenza statale nella materia *“ordinamento degli enti locali”* di cui all'art. 117, secondo comma, lett. p) Cost. Il comma 130 della legge n. 56/2014 demanda la disciplina del referendum consultivo comunale delle popolazioni interessate (quale passaggio necessario del procedimento di fusione per incorporazione) alle specifiche legislazioni regionali, onde consentire l'effettiva attivazione della nuova procedura, sul presupposto che le disposizioni statali - di carattere generale - non sono di per sé esaustive.

2. *Lo statuto del nuovo comune*

In caso di fusione di uno o più comuni, fermo restando quanto previsto dall'art. 16 del Tuel, il comune risultante dalla fusione adotta uno statuto che può prevedere anche forme particolari di collegamento tra il nuovo comune e le comunità che appartenevano ai comuni oggetto della fusione (comma 116).

I comuni che hanno dato avvio al procedimento di fusione ai sensi delle rispettive leggi regionali possono, anche prima dell'istituzione del nuovo ente, mediante approvazione di testo conforme da parte di tutti i consigli comunali, definire lo statuto che entrerà in vigore con l'istituzione del nuovo comune e rimarrà vigente fino alle modifiche dello stesso da parte degli organi del nuovo comune. Lo statuto del nuovo comune dovrà prevedere che alle comunità dei comuni oggetto della fusione, siano assicurate adeguate forme di partecipazione e di decentramento dei servizi (Tuel: art. 15, comma 2, così sostituito dal comma 117).

Al comune istituito a seguito di fusione tra comuni aventi ciascuno meno di 5.000 abitanti si applicano, in quanto compatibili, le norme di maggior favore, incentivazione e semplificazione previste per i comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti e per le unioni di comuni (comma 118).

In assenza di uno statuto provvisorio, fino alla data di entrata in vigore dello statuto e del regolamento per il funzionamento del consiglio del nuovo comune si applicano, in quanto compatibili, le disposizioni dello statuto e del regolamento del consiglio comunale del comune di maggior dimensione demografica tra quelli estinti dalla fusione (comma 124, lett. c).

3. *Disposizioni per gli Organi*

Per il primo mandato amministrativo, gli amministratori del nuovo comune nato dalla fusione di più comuni cui hanno preso parte comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti e agli amministratori delle unioni di comuni comprendenti comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti, si applicano le disposizioni in materia di ineleggibilità, incandidabilità, inconfiribilità e incompatibilità previste dalla legge per i comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti (comma 109).

Il commissario nominato per la gestione del comune derivante dalla fusione è coadiuvato, fino all'elezione dei nuovi organi, da un comitato consultivo composto da coloro che alla data di estinzione dei comuni fusi, svolgevano le funzioni di sindaco, senza maggiori oneri per la finanza pubblica. Il comitato è comunque consultato sullo schema di bilancio e sull'eventuale adozione di varianti agli strumenti urbanistici. Il commissario convoca periodicamente il comitato, anche su richiesta della maggioranza dei componenti, per informarlo sulle attività programmate e su quelle in corso (comma 120).

I consiglieri comunali cessati per effetto dell'estin-

zione del comune conseguente alla fusione, continuano ad esercitare, fino alla nomina dei nuovi rappresentanti da parte del nuovo comune, gli incarichi esterni loro eventualmente attribuiti. Tutti i soggetti nominati dal comune estinto per fusione in enti, aziende, istituzioni od altri organismi, continuano ad esercitare il loro mandato fino alla nomina dei successori (comma 122).

Alla data di istituzione del nuovo comune, gli organi di revisione contabile dei comuni estinti decadono. Fino alla nomina dell'organo di revisione contabile del nuovo comune, le funzioni sono svolte provvisoriamente dall'organo di revisione contabile in carica, alla data dell'estinzione, nel comune di maggior dimensione demografica (comma 124, lett. b).

4. Atti adottati dai Comuni cessati - ulteriore vigore

Salva diversa disposizione della legge regionale, tutti gli atti normativi, i piani, i regolamenti, gli strumenti urbanistici e i bilanci dei comuni oggetto della fusione, vigenti alla data della loro estinzione, restano in vigore, per gli ambiti territoriali e la popolazione dei comuni che li hanno approvati, fino alla data di entrata in vigore dei corrispondenti atti del commissario o degli organi del nuovo comune (comma 124, lett. a).

5. Il personale

Al fine di razionalizzare e contenere la spesa degli enti locali attraverso processi di aggregazione, ai comuni istituiti a seguito di fusione che abbiano un rapporto tra spesa di personale e spesa corrente inferiore al 30 per cento, fermi restando il divieto di superare la somma delle spese di personale sostenute dai singoli enti nell'anno precedente alla fusione e il rispetto del limite di spesa complessivo definito a legislazione vigente e, comunque, la salvaguardia degli equilibri di bilancio, non si applicano nei primi cinque anni dalla fusione, specifici vincoli e limitazioni relativi alle facoltà di assunzioni ed ai rapporti di lavoro a tempo determinato (legge n. 190/2014, art. 1, comma 450, lett. a).

Le risorse destinate, nell'anno di estinzione del comune, alle politiche di sviluppo delle risorse umane e alla produttività del personale di cui al c.c.n.l. relativo al comparto regioni e autonomie locali del 1° aprile 1999, pubblicato sul s.o. n. 81 della G.U. n. 95 del 24/4/1999, dei comuni oggetto di fusione, confluiscono per l'intero importo, a decorrere dall'anno di istituzione del nuovo comune, in un fondo unico dello stesso, avente la medesima destinazione (comma 123).

6. Esercizio associato delle funzioni

Gli obblighi delle unioni di comuni, di esercizio associato di funzioni fondamentali comunali di cui all'art. 14, comma 28, del D.L. n. 78/2010 convertito in legge n. 122/2010 e s.m., si applicano ai comuni derivanti da fusioni, entro i limiti stabiliti dalla legge regionale, che può fissare una diversa decorrenza o modularne i contenuti. In mancanza di diversa normativa regionale, i comuni istituiti mediante fusione che raggiungono una popolazione pari o superiore a 3.000 abitanti, oppure a 2.000 abitanti se appartenenti o appartenuti a comunità montane, e che devono obbligatoriamente esercitare le funzioni fondamentali dei comuni previste dal ricordato comma 28 dell'art. 14, sono esentati da tale obbligo per un mandato elettorale (comma 121).

7. Bilancio - rendiconto - patto di stabilità - indebitamento

Il comune risultante da fusione:

- a) approva il bilancio di previsione in deroga a quanto previsto dall'art. 151, comma 1, del Tuel, entro 90 giorni dall'istituzione o dal diverso termine di proroga eventualmente previsto per l'approvazione dei bilanci, fissato con decreto del Ministro dell'interno;
- b) ai fini di cui all'art. 163 del t.u., per l'individuazione degli stanziamenti dell'anno precedente assume come riferimento la sommatoria delle risorse stanziante nei bilanci definitivamente approvati dai comuni estinti;
- c) approva il rendiconto di bilancio dei comuni estinti, se questi non vi hanno già provveduto, e subentra negli adempimenti relativi alle certificazioni del patto di stabilità e delle dichiarazioni fiscali (comma 125).

Le regioni possono individuare idonee misure volte a incentivare le unioni e le fusioni di comuni, fermo restando l'obiettivo di finanza pubblica attribuito alla medesima regione (comma 131).

I comuni istituiti a seguito di fusione possono utilizzare i margini di indebitamento consentiti dalle norme vincolistiche in materia a uno o più dei comuni originari e nei limiti degli stessi, anche nel caso in cui dall'unificazione dei bilanci non risultino ulteriori possibili spazi di indebitamento per il nuovo ente (comma 119).

8. Contributi erariali - tributi e tariffe

Il D.M. Interno 26 aprile 2016 (G.U. n. 102 del 3/5/2016) ha stabilito modalità e termini per l'attri-

buzione, a decorrere dall'anno 2016, dei contributi statali spettanti ai Comuni facenti parte delle fusioni di comuni realizzate negli anni 2012 e successivi. L'art. 2 del D.M. ha stabilito che dall'anno 2016 ai Comuni costituiti con la fusione spetta *per un periodo di 10 anni un contributo pari al 40 per cento dei trasferimenti erariali attribuiti ai medesimi per l'anno 2010, nel limite degli stanziamenti finanziari previsti dal bilancio dello Stato ed in misura non superiore, per ciascuna fusione, a 2 milioni di euro.* La misura del contributo annuale deriva dai fondi stanziati in bilancio e dal numero degli enti che ogni anno ne hanno diritto, e sarà assicurata nel limite massimo dei fondi predetti, che è necessario siano ogni anno adeguati alle necessità d'intervento prevedibili. Qualora le richieste di contributo risultino superiori al fondo stanziato, nella determinazione del trasferimento statale viene data priorità alle fusioni e incorporazioni aventi maggiore anzianità, applicando un coefficiente del 4% per le fusioni con anzianità di un anno, incrementato del 4% per ogni anno di anzianità aggiuntiva, fino a raggiungere il 40% per le fusioni con anzianità superiore a 10 anni. Nel caso che le richieste risultino inferiori al fondo stanziato, le disponibilità eccedenti sono ripartite in favore degli stessi enti, in base alla popolazione ed al numero di comuni originari.

Le Regioni devono inviare, entro il mese successivo all'adozione del loro provvedimento, copia della legge regionale istitutiva della fusione al Ministero dell'Interno - Direzione centrale per la finanza locale, secondo le modalità e con gli effetti, ai fini della decorrenza del contributo, stabiliti dall'art. 3 del D.M. Nel caso di ampliamento del numero degli enti facenti parte di un Comune costituito mediante fusione, la Regione che adottò il provvedimento di ampliamento deve inviare, entro un mese, copia della legge regionale di ampliamento al Ministero dell'Interno, con i riferimenti sopra indicati e con gli effetti, ai fini della rideterminazione dell'importo del contributo statale, di cui all'art. 4 del suddetto D.M. I comuni risultanti da fusione, ove istituiscano municipi (art. 16 t.u.), possono mantenere tributi e tariffe differenziati per ciascuno degli enti preesistenti alla fusione, non oltre l'esercizio finanziario del primo mandato amministrativo del nuovo comune (comma 132).

9. Trasferimento dei beni - conservazione benefici

Il trasferimento della proprietà dei beni mobili e immobili dai comuni estinti al nuovo comune è esente

da oneri fiscali. L'istituzione del nuovo comune non priva i territori dei comuni cessati dei benefici che a essi si riferiscono, stabiliti in loro favore dall'Unione europea e dalle leggi statali (comma 128).

10. A.T.O. - Enti e Società partecipate

I comuni risultanti da una fusione hanno tempo tre anni dall'istituzione del nuovo comune per adeguarsi alla normativa vigente che prevede l'omogeneizzazione degli "ambiti territoriali ottimali - ATO" di gestione, e la razionalizzazione della partecipazione a consorzi, aziende e società pubbliche di gestione, salve diverse disposizioni specifiche di maggior favore (comma 133).

11. Popolazione - Residenza e domicilio - C.A.P.

Ai fini di cui all'art. 37, comma 4, del t.u. n. 267/2000 (Consiglio comunale - composizione) la popolazione del nuovo comune corrisponde alla somma delle popolazioni dei comuni estinti, risultante ufficialmente dall'ultimo censimento demografico (comma 126).

Dalla data di istituzione del nuovo comune e fino alla scadenza naturale resta valida, nei documenti di cittadinanza e delle imprese, l'indicazione della residenza con riferimento ai comuni estinti (comma 127).

Nel nuovo comune istituito mediante fusione possono essere conservati distinti codici di avviamento postale dei comuni preesistenti (comma 129).

12. Incorporazione in un comune contiguo

I comuni possono promuovere il procedimento di incorporazione in un comune contiguo. In tal caso il comune incorporante conserva la propria personalità, succede in tutti i rapporti giuridici al comune incorporato e gli organi di quest'ultimo decadono dalla data di entrata in vigore della legge regionale di incorporazione. Lo statuto del comune incorporante prevede che alle comunità del comune cessato siano assicurate adeguate forme di partecipazione e di decentramento dei servizi. A tale scopo lo statuto è integrato entro tre mesi dall'entrata in vigore della legge regionale di incorporazione. Le popolazioni interessate sono sentite, secondo l'art. 133 della Costituzione, mediante referendum consultivo comunale, svolto secondo le discipline regionali e prima che i consigli comunali deliberino l'avvio della procedura di richiesta di incorporazione. Nel caso di aggregazione di comuni mediante

incorporazione è data facoltà di modificare anche la denominazione del comune. Con legge regionale sono definite ulteriori modalità della procedura di fusione per incorporazione (comma 130).

13. I municipi

Nei comuni costituiti 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. Lo statuto e il regolamento disciplinano l'organizzazione e le funzioni dei municipi, potendo prevedere anche organi eletti a suffragio universale diretto. Si applicano agli amministratori dei municipi le norme previste per gli amministratori dei comuni con pari popolazione (art. 16, t.u. n. 267/2000).

14. Abrogazioni

I commi da 1 a 13 dell'art. 16 del D.L. 13 agosto 2011, n. 138, convertito con modificazioni dalla legge 14 settembre 2011, n. 148 e s.m., relativi alle unioni di comuni con popolazione fino a 1.000 abitanti, sono stati abrogati dal comma 104 della legge n. 56/2014.

15. Le fusioni di Comuni

Il processo di fusione dei Comuni ha avuto il seguente progressivo sviluppo:

- *dal 1968 al 2013:*

sono stati istituiti n. 12 nuovi Comuni che hanno riunito n. 33 Comuni esistenti;

- *nell'anno 2014:*

sono stati istituiti n. 26 nuovi Comuni che hanno riunito n. 62 Comuni esistenti;

- *nell'anno 2015:*

sono stati istituiti n. 5 nuovi Comuni che hanno riunito n. 16 Comuni esistenti;

- *nell'anno 2016:*

sono stati istituiti n. 29 nuovi Comuni che hanno riunito n. 75 Comuni esistenti;

- *nell'anno 2017:*

sono stati istituiti n. 14 nuovi Comuni che hanno riunito n. 31 Comuni esistenti;

- *nell'anno 2018:*

è prevista la soppressione di n. 11 Comuni che saranno fusi in n. 5 nuovi Comuni.

Cap. III

La valorizzazione dei "Piccoli Comuni"

1. La legge 6 ottobre 2017, n. 158

La legge 6 ottobre 2017, n. 158 (G.U. 2/11/2017, n. 256) ha disposto "Misure per il sostegno e la valorizzazione dei piccoli comuni, nonché disposizioni per la riqualificazione e il recupero dei centri storici dei medesimi comuni"; è di seguito effettuata una sintesi della legge n. 158, con cui contiamo di esprimerne i contenuti più importanti e significativi.

1.1. Finalità e definizioni

La legge, ai sensi dei principi degli artt. 3, 44, 117 e 119 della Costituzione ed in coerenza con gli obiettivi di coesione economica, sociale, territoriale e di pari opportunità di cui ai Trattati sull'Unione Europea, promuove e favorisce il sostenibile sviluppo economico, sociale, ambientale e culturale dei "piccoli comuni", come dalla stessa definiti, promuove l'equilibrio demografico del Paese, favorendo la residenza in tali comuni, e tutela e valorizza il loro patrimonio naturale, rurale, storico-culturale e architettonico. Favorisce l'adozione di misure in favore dei residenti nei piccoli comuni e delle attività produttive ivi insediate, con particolare riferimento al sistema dei servizi essenziali, al fine di contrastarne lo spopolamento e di incentivare l'afflusso turistico. L'insediamento nei piccoli comuni costituisce una risorsa a presidio del territorio, soprattutto per le attività di contrasto del dissesto idrogeologico e per le attività di piccola e diffusa manutenzione e tutela dei beni comuni.

1.2. I "piccoli comuni"

Ai fini della legge n. 158/2017, per piccoli comuni si intendono i comuni con popolazione residente fino a 5.000 abitanti, nonché i comuni istituiti a seguito di fusione tra comuni aventi ciascuno popolazione fino a 5.000 abitanti.

I dati concernenti la popolazione dei comuni sono aggiornati ogni tre anni e resi pubblici sulla base delle rilevazioni dell'ISTAT. In sede di prima applicazione è considerata la popolazione risultante dall'ultimo censimento generale della popolazione. I Comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti sono n. 5.567, il 69,78% del totale dei Comuni italiani. Hanno una popolazione di 10.004.136 abitanti, pari al 16,51% della popolazione residente in Italia (dati ISTAT 2017). Il loro territorio comprende

il 54,5% della superficie del nostro Paese, che può ritenersi ripartita per il 35% in zona montana, il 15% circa in zona collinare ed il 4,5% circa in pianura. Sono componente determinante di tutte le regioni: in quelle del Nord-Ovest sono n. 2.400, nel Nord-Est n. 919, nel Centro n. 620, nel Sud n. 1.210, nelle Isole n. 518. L'approfondimento delle analisi statistiche evidenzia l'importanza determinante dei "piccoli comuni" nell'assetto complessivo della consistenza sociale e territoriale del nostro Paese, nel quale la loro funzione ed importanza è tutt'altro che "piccola".

2. *Attività e servizi*

L'art. 2 della legge prevede che per garantire uno sviluppo sostenibile e un equilibrato governo del territorio, lo Stato, le regioni, le città metropolitane, le province o aree vaste, le unioni di comuni, i comuni, anche in forma associata, le unioni di comuni montani e gli enti parco, per quanto di rispettiva competenza, possono promuovere nei "piccoli comuni" l'efficienza e la qualità dei servizi essenziali, con particolare riferimento all'ambiente, alla protezione civile, all'istruzione, alla sanità, ai servizi socio-assistenziali, ai trasporti, alla viabilità, ai servizi postali, al ripopolamento dei predetti comuni anche attraverso progetti sperimentali di incentivazione della residenzialità. I "piccoli comuni", anche in forma associata, possono istituire, anche attraverso apposite convenzioni con i concessionari dei servizi sopra indicati, centri multifunzionali per la prestazione di una pluralità di servizi in materia ambientale, sociale, energetica, scolastica, postale, artigianale, turistica, commerciale, di comunicazione e di sicurezza e per lo svolgimento di attività di volontariato e associazionismo culturale. Le regioni e le province possono concorrere alle spese concernenti l'uso dei locali necessari per prestare i predetti servizi. Per le attività dei centri multifunzionali i comuni interessati sono autorizzati a stipulare convenzioni e contratti di appalto con gli imprenditori agricoli, ai sensi dell'art. 15 del D.Lgs. 18 maggio 2001, n. 228.

3. *Il Fondo per lo sviluppo strutturale, economico e sociale*

Il Fondo è istituito dall'art. 3 della legge, con una dotazione di 10 milioni di euro per il 2017 e di 15 milioni di euro per gli anni dal 2018 al 2023, ed è destinato allo sviluppo strutturale, economico e so-

ciale dei "piccoli comuni", per il finanziamento di investimenti diretti alla tutela dell'ambiente e dei beni culturali, alla mitigazione del rischio idrogeologico, alla salvaguardia e alla riqualificazione urbana dei centri storici, alla messa in sicurezza delle infrastrutture stradali e degli istituti scolastici, alla promozione dello sviluppo economico e sociale ed all'insediamento di nuove attività produttive. Per gli anni 2017 e 2018 confluiscono nel Fondo le risorse stanziare dall'art. 1, comma 640 della legge di stabilità n. 208 del 28 dicembre 2015, destinate esclusivamente al finanziamento degli interventi di ristrutturazione dei percorsi viari di particolare valore storico e culturale, destinati ad accogliere flussi turistici che utilizzino modalità di trasporto a basso impatto ambientale (per ciascuno degli anni 2017 e 2018 sono stanziati 37 milioni per progettare e realizzare un sistema nazionale di ciclovie e ciclostazioni turistiche e, per ciascuno dei due anni, 1 milione di euro per la progettazione e realizzazione di "cammini turistici a piedi").

Per l'utilizzo del Fondo, del quale possono beneficiare i "piccoli comuni" che rientrano nelle tipologie stabilite dall'art. 1, comma 2, della legge in esame, con D.P.C.M. viene predisposto, entro 6 mesi dalla sua entrata in vigore, un "Piano nazionale per la riqualificazione dei piccoli comuni", destinato con priorità agli interventi dalla stessa stabiliti all'art. 3, comma 3, che è aggiornato ogni tre anni. Le risorse erogate dal Fondo sono cumulabili con agevolazioni e contributi previsti dalla vigente normativa europea, nazionale e regionale ed è auspicabile che nei prossimi esercizi sia possibile un incremento della dotazione allo stesso assegnata dallo Stato.

Al "Fondo" fanno riferimento gran parte degli interventi indicati dalla legge n. 158, prevedendo una sua utilizzazione che va ben oltre la modesta consistenza della sua dotazione.

4. *Recupero e riqualificazione centri storici - promozione alberghi diffusi*

I "piccoli comuni" possono individuare, all'interno dei centri storici, zone di particolare pregio per la tutela dei beni architettonici e culturali, nelle quali realizzare, avvalendosi anche del "Fondo" di cui all'art. 3 della legge, interventi integrati pubblici e privati, finalizzati alla riqualificazione urbana, nel rispetto delle tipologie costruttive e delle strutture originarie, avvalendosi degli strumenti previsti dalla normativa statale e regionale in materia. Gli interventi integrati prevedono: il risanamento, con-

servazione e recupero del patrimonio edilizio da parte di soggetti privati; la realizzazione di opere pubbliche o di interesse pubblico nel rispetto dei caratteri identificativi e tipici di ciascuna zona; la manutenzione straordinaria di beni pubblici esistenti da parte del comune ed il riuso del patrimonio edilizio inutilizzato; il miglioramento e l'adeguamento degli arredi e dei servizi urbani; gli interventi finalizzati al coordinamento statico e antisismico degli edifici storici e alla loro riqualificazione energetica; il miglioramento del decoro urbano e dei servizi urbani quali l'apertura e gestione di siti di rilevanza storica, artistica e culturale.

Le regioni possono prevedere forme di indirizzo e coordinamento finalizzate al recupero e alla riqualificazione dei centri storici, con gli interventi in precedenza indicati e anche attraverso la promozione dello sviluppo sostenibile attraverso iniziative nell'ambito della strategia di *green community* di cui all'art. 72 della legge n. 221/2015. Per tali finalità i comuni, avvalendosi del "Fondo" possono promuovere la realizzazione di alberghi diffusi, secondo le disposizioni delle regioni e delle province autonome.

5. *Contrasto all'abbandono di immobili*

I "piccoli comuni", anche avvalendosi del "Fondo" possono adottare misure per l'acquisizione e la riqualificazione di immobili al fine di contrastare l'abbandono di terreni, con le connesse misure per prevenire il dissesto idrogeologico, e di edifici in stato di degrado ed in pericolo di crollo.

6. *Case cantoniere - circuiti e itinerari turistico-culturali*

I "piccoli comuni", anche associati e avvalendosi del "Fondo", possono acquisire stazioni ferroviarie disabilite o case cantoniere ANAS (immobili ormai privi di utilità e valore per i soggetti pubblici proprietari, dei quali sarebbe stato opportuno prevedere la cessione gratuita per il recupero e la realizzazione delle finalità indicate), al valore economico definito dall'Agenzia del territorio, recuperarle e concederle in comodato a organizzazioni di volontariato, per trasformarle in presidi di protezione civile o sedi di promozione di prodotti tipici locali. Possono inoltre acquisire il sedime ferroviario dismesso per destinarlo a piste ciclabili, secondo la programmazione della rete ciclabile.

Per potenziare l'offerta turistica, nel rispetto del principio della sostenibilità, il Ministero dei beni e delle

attività culturali e del turismo, in collaborazione con le Ferrovie dello Stato o regionali, previo accordo con gli enti locali interessati, promuove, nei "piccoli comuni", senza maggiori oneri per la finanza pubblica, la realizzazione di circuiti e itinerari turistico-culturali ed enogastronomici, volti alla rinnovata fruizione dei percorsi connessi alla rete ferroviaria storica.

7. *Convenzioni con Istituzioni religiose*

I "piccoli comuni", anche associati, avvalendosi delle risorse del "Fondo" e di quelle di operatori economici privati, possono stipulare con le diocesi della Chiesa cattolica e con le rappresentanze delle altre confessioni religiose che hanno concluso intese con lo Stato, convenzioni per la salvaguardia e il recupero dei beni culturali, storici, artistici e librari dei relativi enti religiosi.

8. *Rete a banda larga - programmi e-government*

Sono previste norme per l'accesso prioritario dei "piccoli comuni" ai finanziamenti previsti da norme statali ed europee per la diffusione delle infrastrutture in banda larga e dei programmi di e-government.

9. *Servizi postali e di tesoreria*

Sono stabilite norme per favorire il pagamento di tributi e corrispettivi di servizi pubblici nei "piccoli comuni", sia avvalendosi della rete telematica dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli, sia del Servizio postale universale, con possibile affidamento da parte degli stessi a Poste Italiane Spa dei pagamenti in conto corrente, sia dei servizi di tesoreria e cassa comunale.

10. *Stampa quotidiana*

Sono previste iniziative da parte degli organi competenti per assicurare la distribuzione di quotidiani anche nei "piccoli comuni".

11. *Prodotti da filiera corta o da km utile*

Allo scopo di accrescere la sensibilità ambientale del consumo di prodotti agricoli e alimentari i "piccoli comuni" possono promuovere, anche in forma associata, il consumo e la commercializzazione dei prodotti agricoli e alimentari provenienti da filiera corta e dei prodotti agricoli e alimentari a chilometro utile, definiti dall'art. 11 della legge in esame, favorendone l'impiego da parte dei gestori dei servizi

di ristorazione collettiva pubblica. Nell'ambito del loro territorio destinano specifiche aree alla realizzazione dei mercati agricoli per la vendita diretta, secondo quanto stabilito dall'art. 12 della legge.

12. Aree rurali e montane - politiche di sviluppo, tutela e promozione

I "piccoli comuni" che esercitano obbligatoriamente in forma associata le funzioni fondamentali, ai sensi dell'art. 14 del D.L. n. 78/2010, svolgono in forma associata anche le funzioni di programmazione in materia di sviluppo socio-economico, nonché quelle relative all'impiego delle occorrenti risorse finanziarie, comprese quelle derivanti dai fondi strutturali dell'U.E. Non è consentita l'istituzione, a tal fine, di nuovi soggetti, agenzie o altre strutture.

13. Iniziative di valorizzazione turistica

Il Ministero dei beni, attività culturali e turismo, d'intesa con l'A.N.C.I. e le regioni, predispone ogni anno iniziative finalizzate alla promozione cinematografica dei "piccoli comuni", come strumento di valorizzazione turistica.

14. Istruzione e trasporti nelle aree rurali e montane

Il "Piano per l'istruzione destinato alle aree rurali e montane", con particolare riguardo al collegamento dei plessi scolastici ubicati nelle aree rurali e montane, all'informatizzazione ed alla progressiva digitalizzazione delle attività didattiche ed amministrative che si svolgono nei predetti plessi, è predisposto con D.P.C.M., previa intesa in Conferenza unificata. Nell'ambito del "Piano generale dei trasporti e della logistica" sono individuate apposite azioni destinate alle aree rurali e montane, con particolare riguardo al miglioramento delle reti infrastrutturali ed al coordinamento dei servizi pubblici e privati finalizzati al collegamento tra i comuni delle aree rurali e montane e degli stessi con i rispettivi capoluoghi di provincia e di regione.

15. Regioni a statuto speciale e Province autonome

Le disposizioni della legge n. 158/2017 si applicano anche alle regioni a statuto speciale ed alle province autonome di Trento e Bolzano, compatibilmente con quanto previsto dai rispettivi statuti e dalle relative norme di attuazione.

TITOLO III

Le funzioni del Comune

Cap. I

Le funzioni attribuite dalla Costituzione, dal Testo Unico e dalle leggi n. 131/2003 e n. 56/2014

1. La Costituzione

L'art. 118 della Costituzione stabilisce che le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni, salvo che per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza.

I Comuni, come le Province e le Città metropolitane, sono titolari di funzioni amministrative proprie e di quelle conferite con legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze.

I Comuni, con lo Stato, le Regioni, le Città metropolitane e le Province, favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà.

L'attuazione di quanto è affermato dall'art. 118 doveva realizzare i principi fondamentali stabiliti dall'art. 5 della Costituzione, secondo i quali la Repubblica, una e indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali; attua per i 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, rendendo, insieme, effettivo il principio di sussidiarietà e assicurando la concreta valorizzazione dell'autonoma iniziativa dei cittadini per lo svolgimento delle attività d'interesse generale.

2. La legge 7 aprile 2014, n. 56

La legge 7 aprile 2014, n. 56 ha stabilito all'art. 1 (unico) disposizioni per le Città metropolitane, le Province, le Unioni e Fusioni di comuni ed ha previsto le funzioni fondamentali delle Città metropolitane ai commi da 44 a 46, le funzioni fondamentali delle Province ai commi da 85 a 89 e per le Unioni di comuni ha disposto, con i commi da 110 a 112, le funzioni che sono illustrate nelle parti della Guida dedicate ai predetti enti.

Si richiamano di seguito i principali riferimenti

dell'art. 1 della legge n. 56/2014 alle funzioni dei Comuni.

a) *Città metropolitane*: attribuzione alla Città metropolitana delle funzioni fondamentali delle province, prevedendo l'adozione di un piano strategico triennale, aggiornato annualmente, che costituisce atto d'indirizzo per le funzioni dei comuni e delle unioni dei comuni compresi nel suo territorio, anche in relazione all'esercizio di funzioni delegate dalle regioni. Pianificazione territoriale generale, comprese le strutture di comunicazione, le reti dei servizi e delle infrastrutture appartenenti alla competenza della comunità metropolitana, anche fissando vincoli e obiettivi all'attività ed all'esercizio delle funzioni dei comuni compresi nel territorio metropolitano. Il comma 44 della legge n. 56 definisce le altre funzioni attribuite alla città metropolitana per la popolazione e nell'ambito del territorio dei comuni che ne fanno parte. D'intesa con i comuni la città metropolitana può esercitare le funzioni di predisposizione dei documenti di gara, di stazione appaltante, di monitoraggio dei contratti di servizio e di organizzazione di concorsi e procedure selettive.

b) *Province*: Nei commi da 85 a 89 dell'art. 1 della legge n. 56/2014 sono stabilite le funzioni fondamentali esercitate dalle province, confermando in effetti quelle esercitate prima della riforma disposta dalla legge n. 56/2014, attribuendo alle province l'esercizio, d'intesa con i comuni, delle funzioni di predisposizione dei documenti di gara, di stazione appaltante, di monitoraggio dei contratti di servizio e di organizzazione di concorsi e procedure selettive.

Il comma 89 prevede che lo Stato e le Regioni, secondo le rispettive competenze, attribuiscono le funzioni provinciali, diverse da quelle fondamentali comprese nel comma 85, individuando: l'ambito ottimale per il loro esercizio; l'efficacia conseguibile dallo svolgimento delle altre funzioni fondamentali da parte dei comuni e delle unioni di comuni; la sussistenza di riconosciute esigenze unitarie; l'adozione di forme di avvalimento e di deleghe di esercizio agli enti territoriali coinvolti nel processo di riordino, mediante intese e convenzioni. Sono valorizzate le forme di esercizio associato di funzioni da parte di più enti locali, nonché le autonomie funzionali.

Il comma 90 prevede la possibilità che le disposizioni statali e regionali prevedano l'attribuzione di servizi di rilevanza economica, di competenza co-

munale o provinciale, ad enti ed agenzie, osservando quanto in tale comma stabilito.

Con D.P.C.M. 26 settembre 2014 sono stati stabiliti i criteri per l'individuazione dei beni e delle risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative connesse con l'esercizio delle funzioni provinciali. Il decreto prevede all'art. 6 l'attribuzione alle Città metropolitane ed alle Province delle funzioni statali in materia di tutela delle minoranze, riferite ai gruppi linguistici tutelati dalla legislazione oggi vigente.

3. *Il Testo unico delle Autonomie*

L'art. 13 del Testo Unico 18 agosto 2000, n. 267, stabilisce che spettano al comune tutte le funzioni amministrative che riguardano la popolazione ed il territorio comunale, precipuamente nei settori organici dei servizi alla persona e alla comunità, dell'assetto ed utilizzazione del territorio e dello sviluppo economico, salvo quanto non sia espressamente attribuito ad altri soggetti dalla legge statale e regionale, secondo le rispettive competenze.

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.

L'art. 14 definisce i compiti per i servizi di competenza statale: il comune gestisce i servizi elettorali, di stato civile, di anagrafe, di leva militare e di statistica. Le relative funzioni sono esercitate dal sindaco quale ufficiale del governo.

Ulteriori funzioni amministrative per servizi di competenza statale possono essere affidate ai comuni dalla legge, la quale regola anche i rapporti finanziari, assicurando le risorse necessarie.

La competenza dei comuni è, secondo l'art. 13, generale perché comprende tutte le funzioni pubbliche amministrative che riguardano la popolazione ed il territorio comunale, restando escluse quelle il cui esercizio è attribuito dalla legge alla competenza di altri soggetti.

Cap. II

Le funzioni fondamentali dei Comuni

1. *L'individuazione effettuata dal D.L. n. 95/2012*

I provvedimenti per la "razionalizzazione e riduzione della spesa degli enti territoriali", stabiliti dal titolo IV del D.L. 6 luglio 2012, n. 95, convertito in legge 7 agosto 2012, n. 135, hanno definito all'art. 19

le “*funzioni fondamentali dei comuni e le modalità di esercizio associato di funzioni e servizi comunali*”.

Sostituendo l’elencazione che era stata effettuata dall’art. 14, comma 27, del D.L. 31 maggio 2010, n. 78, convertito in legge 30 luglio 2010, n. 122, l’art. 19 del D.L. n. 95/2012 ha stabilito quanto segue:

«Fermo restando le funzioni di programmazione e di coordinamento delle regioni, loro spettanti nelle materie di cui all’articolo 117, commi terzo e quarto, della Costituzione, e le funzioni esercitate ai sensi dell’articolo 118 della Costituzione, sono funzioni fondamentali dei comuni, ai sensi dell’articolo 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione:

- 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) la pianificazione urbanistica ed edilizia di ambito comunale nonché la partecipazione alla pianificazione territoriale di livello sovracomunale;
 - e) attività, in ambito comunale, di pianificazione di protezione civile e di coordinamento dei primi soccorsi;
 - f) l’organizzazione e la gestione dei servizi di raccolta, avvio e smaltimento e recupero dei rifiuti urbani e la 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’articolo 118, quarto comma, della Costituzione;
 - 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) i servizi in materia statistica».

2. *Le funzioni fondamentali e i bilanci comunali*

L’ordinamento finanziario ed il bilancio di previsione dei comuni e delle unioni di comuni è impostato secondo la classificazione delle funzioni e dei servizi effettuata dall’art. 2 del D.P.R. 31 gennaio 1996, n. 194 che comprende, sia per le spese correnti che per quelle in conto capitale, dodici classi

di interventi/funzioni, ciascuna suddivisa in titoli di spesa che assicurano l’individuazione delle finalità alla quale sono destinate le risorse preventivate. La classificazione finora esistente ha consentito l’analisi significativa, trasparente ed unitaria dei bilanci di previsione di oltre novemila tra Comuni e Unioni di comuni, estesa ai conti consuntivi ed alle certificazioni che tutti gli enti trasmettono ai Ministeri dell’interno e dell’economia e finanze, alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, all’Istat, e che era stata impostata con la flessibilità necessaria per l’utilizzazione da parte di tutti gli enti, adattandosi a quelli di grande e piccola dimensione demografica.

Le undici classificazioni di “funzioni fondamentali” sono per sei funzioni specifiche, corrispondenti ai titoli di spesa dell’attuale bilancio (cfr. lett. d, e, f, h, i, l), quattro generali (cfr. lett. a, b, g). Una è relativa alle funzioni del “catasto” attribuite ai Comuni dall’art. 1, comma 197, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, e quindi non prevista del decreto n. 194/1996.

Rispetto alle funzioni previste dal decreto n. 194/1996 e dal bilancio comunale, non risultano comprese in quelle classificate “fondamentali” le funzioni negli stessi indicate come appresso:

- 05) Funzioni relative alla cultura e ai beni culturali (biblioteche, musei, pinacoteche; teatri, attività culturali e servizi diversi nel settore culturale);
 - 06) Funzioni nel settore sportivo e ricreativo (piscine comunali, stadio comunale, palazzo dello sport ed altri impianti, manifestazioni diverse nel settore sportivo e ricreativo);
 - 07) Funzioni nel campo turistico (servizi turistici, manifestazioni turistiche);
 - 08) Funzioni nel campo della viabilità, servizio idrico, fognature, depuratori (viabilità, circolazione stradale e servizi connessi, illuminazione pubblica; servizio idrico integrato - acquedotti, fognature, depuratori);
 - 09) Funzioni riguardanti la gestione del territorio e dell’ambiente (edilizia residenziale pubblica, parchi e servizi di tutela ambientale e del verde).
- Sono state classificate “fondamentali” le funzioni, comprese finora nella cat. 09, relative alla “pianificazione urbanistica ed edilizia di ambito comunale, e la partecipazione alla pianificazione territoriale di livello sovra comunale” (lett. d) e le “attività, in ambito comunale, di pianificazione della protezione civile e di coordinamento dei primi soccorsi” (lett. e);

011) Funzioni nel campo dello sviluppo economico. Era stato autorevolmente auspicato che la definizione delle funzioni fondamentali, prevista dall'art. 117 della Costituzione, divenisse l'occasione per attuare l'art. 118 ricostruendo, insieme con il sistema delle funzioni locali attribuite ai comuni, alle città metropolitane ed alle province, il completo ed organico quadro delle competenze dell'amministrazione centrale e regionale, con interventi che rinnovassero tutta la pubblica amministrazione, realizzando il decentramento previsto dall'art. 5 e sia pur gradualmente, le effettive e sostanziali economie di spesa necessarie per avviare la riduzione del debito pubblico con la soppressione o semplificazione delle funzioni ritenute prive di interesse ed utilità pubblica.

Appare necessario valutare e chiarire il quadro effettivo delle funzioni dei Comuni e delle Unioni di comuni ed il coordinamento dello stesso con la classificazione in base alla quale sono attualmente ordinati i documenti contabili che ne regolano l'attività, stabiliti secondo il tuttora vigente D.P.R. 31 gennaio 1996, n. 194, tenendo insieme conto delle funzioni generali dei comuni che sono fissate dall'art. 13 del testo unico 18 agosto 2000, n. 267 e che corrispondono alle esigenze delle loro comunità.

3. I Comuni e la sicurezza delle città

3.1. Linee generali

Le funzioni attribuite ai Comuni in materia di sicurezza urbana sono illustrate nella parte 37 della Guida e, per la loro rilevanza, si ritiene utile richiamare nella definizione delle funzioni di maggior rilievo la sintesi di quanto disposto dal D.L. 20 febbraio 2017, n. 14, convertito con la legge 18 aprile 2017, n. 48 (G.U. 21/4/2017, n. 93) in materia di "sicurezza delle città", rinviando, per ogni necessario approfondimento, alla parte 3 per le funzioni del Sindaco, alla predetta parte 37 ed alle altre cui si riferiscono norme specifiche stabilite dal nuovo provvedimento.

Il D.L. n. 14/2017 definisce le funzioni e le modalità da attuare per la *promozione della sicurezza integrata e della sicurezza urbana* attraverso la collaborazione interistituzionale coordinata tra Stato, Regioni e Province autonome ed enti locali, con il *concorso alla promozione della sicurezza integrata degli interventi per la riqualificazione urbana e per la sicurezza nelle periferie delle città metropolitane e dei comuni capoluogo di provincia*, finanziati con l'art. 1, com-

ma 140, della legge 11 dicembre 2016, n. 232 che ha istituito un fondo con stanziamenti annuali, a decorrere dal 2017 e fino al 2032 di una media annua di 3 miliardi di euro, per varie finalità comprendenti, alla lettera i), quella prevista nella norma indicata.

Le linee generali per la promozione della sicurezza integrata prevedono scambi informativi, sale informative a livello territoriale ed uso comune di sistemi di sicurezza tecnologica, aggiornamento professionale, tenendo conto della necessità di migliorare la qualità della vita e del territorio, di favorire l'inclusione sociale e la riqualificazione socio-culturale delle aree interessate, funzioni tutte attribuite alle forze di polizia e, in particolare, alla *polizia locale*.

3.2. Sicurezza urbana

Per *sicurezza urbana* l'art. 4 del D.L. n. 14/2017 intende il bene pubblico che afferisce alla vivibilità ed al decoro delle città, da perseguire anche attraverso interventi di riqualificazione, anche urbanistica, sociale e culturale, e recupero delle aree o dei siti degradati, l'eliminazione dei fattori di marginalità e di esclusione sociale, e recupero delle aree e dei siti degradati, l'eliminazione dei fattori di marginalità e di esclusione sociale, la prevenzione della criminalità, in particolare di tipo predatorio, la promozione della cultura e del rispetto della legalità e l'affermazione di più elevati livelli di coesione sociale e di convivenza civile. Ad essa concorrono con interventi integrati lo Stato, le Regioni e Province autonome di Trento e Bolzano e gli enti locali, nel rispetto delle rispettive competenze e funzioni.

Per dar concreta attuazione alle linee generali esposte al punto 1, l'art. 5 prevede che con appositi patti sottoscritti tra il prefetto ed il sindaco, nel rispetto delle linee guida adottate, su proposta del Ministro dell'interno, con accordo sancito in sede di Conferenza Stato-città ed autonomie locali, possono essere individuati, tenuto conto delle problematiche specifiche di ciascun contesto, interventi per la sicurezza urbana, tenuto conto anche delle esigenze delle aree rurali confinanti con il territorio urbano.

I *patti per la sicurezza* perseguono gli obiettivi illustrati nella parte 37 e sono sottoscritti dal prefetto e dal sindaco, tenendo conto di eventuali osservazioni acquisite da associazioni di categoria comparativamente più rappresentative.

Per la installazione di sistemi di *videosorveglianza* per la prevenzione e controllo, il D.L. n. 14/2017 ha

stanziato 7 milioni di euro per il 2017 e 15 milioni di euro per ciascuno degli anni 2018 e 2019, assegnati ai Comuni in base alle richieste presentate.

Ferme restando le funzioni del Comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza, è istituito un *Comitato metropolitano, co-presieduto dal prefetto e dal sindaco metropolitano*, al quale partecipano oltre ai predetti, i sindaci dei comuni interessati. Per la partecipazione non sono dovuti compensi, gettoni di presenza, rimborsi spese od altri emolumenti comunque denominati.

Gli accordi possono prevedere ulteriori strumenti per l'attuazione di iniziative congiunte per il controllo e la valorizzazione del territorio, che sono illustrati nella ricordata parte 37.

3.3. *Misure a tutela della sicurezza delle città e del decoro urbano*

Il Capo II del D.L. n. 14/2017 stabilisce “*disposizioni a tutela della sicurezza delle città e del decoro urbano*” con le misure di seguito elencate ed illustrate nella parte 37 e nelle altre pertinenti alle materie cui le stesse si riferiscono:

- art. 9 - *Misure a tutela del decoro di particolari luoghi*;
- art. 10 - *Divieto di accesso a particolari luoghi*;
- art. 11 - *Disposizioni in materia di occupazioni arbitrarie di immobili*;
- art. 12 - *Disposizioni in materia di pubblici esercizi*;
- art. 12-bis - *Modifica all'art. 100 del T.U. leggi P.S. n. 773/1931*;
- art. 13 - *Ulteriori misure di contrasto allo spaccio di sostanze stupefacenti all'interno o in prossimità di locali pubblici o aperti al pubblico e di pubblici esercizi*;
- art. 14 - *Numero Unico Europeo 112*;
- art. 15 - *Integrazione disciplina misure prevenzione personali*;
- art. 16 - *Obbligo di sostenere le spese per ripristino e pulitura cose mobili e immobili deturpate o imbrattate (art. 639 c.p.)*;
- art. 16-bis - *Parcheggiatori abusivi*.

Cap. III

I Comuni e le funzioni attribuite alle Unioni

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 più isole e il comune di Campione d'Italia, esercitano obbligatoriamente in forma associata, mediante Unione di comuni o convenzione, le funzioni fondamentali dei comuni, escluse quelle relative ai servizi di anagrafe, stato civile, elezioni. Se l'esercizio delle funzioni è legato alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, i comuni le esercitano obbligatoriamente in forma associata secondo le modalità sopra stabilite, fermo restando che le stesse 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 e la consulenza informatica. Le convenzioni hanno durata almeno triennale ed alle medesime si applica, in quanto compatibile, l'art. 30 del t.u. n. 267/2000. Alla scadenza, ove non sia comprovato il conseguimento di significativi livelli di efficacia ed efficienza della gestione, i comuni interessati sono obbligati ad esercitare le funzioni fondamentali esclusivamente mediante unione di comuni (art. 14, D.L. n. 78/2010, conv. in legge n. 122/2010 e s.m.i.).

Cap. IV

I Comuni e la prevenzione e repressione della corruzione e dell'illegalità

1. I Comuni e l'attuazione della legge n. 190/2012

La legge 6 novembre 2012, n. 190 ha stabilito “*Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione*”, alle quali sono dedicati l'approfondimento e l'illustrazione specifici effettuati nelle parti 11 e 15 della Guida.

Modifiche all'art. 1 della legge n. 190/2012 sono state apportate dall'art. 41 del D.Lgs. 25 maggio 2016, n. 97 e sono illustrate nella Parte 15 della Guida, nel titolo dedicato alla pubblicità e alla trasparenza dei procedimenti amministrativi.

I Comuni e gli altri enti locali, di cui all'art. 2 del T.U. 18 agosto 2000, n. 267, partecipano alle attività ed agli interventi stabiliti dalla legge n. 190/2012 individuando il *Responsabile* della prevenzione della corruzione, approvando il piano triennale di prevenzione, attivando il sistema di trasparenza e pubblicità dell'attività amministrativa di loro com-

petenza secondo le disposizioni del D.Lgs. 14 marzo 2013, n. 33, illustrate nelle parti 14 e 16 della Guida, assicurando l'accesso agli atti amministrativi regolato dallo stesso decreto e dal capo V della legge 7 agosto 1990, n. 241 e s.m., adeguando alle disposizioni e cautele previste dalla legge n. 190/2012 l'ordinamento del proprio personale ed il conferimento di incarichi ai dipendenti, osservando le norme relative alla composizione delle commissioni ed all'assegnazione degli uffici.

Disposizioni particolarmente rigorose sono state stabilite per le procedure di gara e di appalto con il Regolamento dell'attività di vigilanza del 15 febbraio 2017 (G.U. 28/2/2017, n. 49), rafforzando quelle previste dal Codice dei contratti pubblici di cui al D.Lgs. 18 aprile 2016, n. 50 e s.m.i., illustrate nelle parti della Guida dedicate agli appalti.

Con determina 17 giugno 2015, n. 8 (G.U. n. 152 del 3/7/2015) l'Autorità Nazionale Anticorruzione ha stabilito le "linee guida per l'attuazione della normativa in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza da parte delle società e degli enti di diritto privato controllati e partecipati dalle pubbliche amministrazioni", in esse compresi i Comuni, provvedimento al quale si rinvia per l'approfondimento.

L'Autorità Nazionale Anticorruzione con segnalazione n. 7 del 4 novembre 2015 ha richiamato, ai fini della prevenzione delle cause di incompatibilità e di conflitto di interessi, il divieto per gli organi politici di rappresentare, in prima persona, l'Ente locale amministrato in seno agli organismi ed alle istituzioni a cui l'ente partecipa, richiamando l'inapplicabilità della disposizione dell'art. 67 del t.u. 18 agosto 2000, n. 267, relativa alla causa esimente da tale divieto stabilita da detto articolo, inapplicabilità affermata dall'indirizzo giurisprudenziale formatosi negli anni ed al quale, fin dai primi pronunciamenti giurisdizionali, la Guida si è richiamata nella parte dedicata a tale materia.

L'A.N.A.C., con deliberazione n. 241 dell'8 marzo 2017, ha stabilito "Linee guida recanti indicazioni sull'attuazione dell'art. 14 della legge n. 33/2013 - Obblighi di pubblicazione concernenti i titolari di incarichi politici, di amministrazione, di direzione o di governo e i titolari di incarichi dirigenziali, come modificato dall'art. 13 del D.Lgs. n. 97/2016", atto pubblicato sulla G.U. n. 70 del 24 marzo 2017.

2. Il responsabile della prevenzione della corruzione

L'art. 1, comma 1, della legge 6 novembre 2012, n. 190, è stato, per i commi indicati in questo e nei successivi paragrafi, rinnovato da quanto disposto dall'art. 41 del D.Lgs. 25 maggio 2016, n. 97.

L'organo di indirizzo individua, di norma tra i dirigenti di ruolo in servizio, il Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza, disponendo le eventuali modifiche organizzative necessarie per assicurare funzioni e poter idonei per lo svolgimento dell'incarico con piena autonomia ed effettività. Negli enti locali il Responsabile della corruzione e trasparenza è individuato, di norma, nel Segretario o nel dirigente apicale, salva diversa e motivata determinazione. Nelle unioni di comuni può essere nominato un unico responsabile della prevenzione, della corruzione e della trasparenza. Il Responsabile segnala all'organo di indirizzo e all'organismo di valutazione le disfunzioni inerenti all'attuazione delle misure dovute in materia di prevenzione della corruzione e di trasparenza e indica agli uffici competenti all'esercizio dell'azione disciplinare i nominativi dei dipendenti che non hanno correttamente attuato le misure in dette materie. Eventuali misure discriminatorie, dirette o indirette, nei confronti del Responsabile della prevenzione per motivi collegati, direttamente o indirettamente, allo svolgimento delle sue funzioni devono essere segnalate all'ANAC - Autorità Nazionale Anticorruzione - che può chiedere informazioni all'organo di indirizzo e intervenire nelle forme di cui al comma 3, art. 15, del D.Lgs. 8 aprile 2013, n. 39 (art. 1, comma 7).

3. Il piano triennale di prevenzione della corruzione

L'organo di indirizzo del Comune definisce gli obiettivi strategici in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza, che costituiscono contenuto necessario dei documenti di programmazione strategico gestionale e del Piano triennale per la prevenzione della corruzione. L'organo di indirizzo adotta il Piano triennale su proposta del Responsabile della prevenzione entro il 31 gennaio di ogni anno e ne cura la trasmissione all'ANAC. Negli enti locali il piano è approvato dalla Giunta. L'elaborazione del piano non può essere affidata a soggetti estranei all'amministrazione. Il Responsabile, entro lo stesso termine, definisce procedure appropriate per selezionare e formare i dipendenti destinati ad operare in settori particolarmente esposti alla corruzione (art. 1, comma 8).

4. *Comuni con meno di 15.000 abitanti - Piano anticorruzione - aggregazione*

L'art. 1, comma 6, della legge n. 190/2012 prevede che i Comuni con popolazione inferiore a 15.000 abitanti possono aggregarsi per definire unitariamente, tramite accordi ai sensi dell'art. 15 del Tuel, il Piano triennale per la prevenzione della corruzione, secondo le indicazioni del Piano nazionale. Il Prefetto, se richiesto, fornisce il necessario supporto tecnico e informativo agli enti locali, anche al fine di assicurare che i piani siano formati nel rispetto delle linee guida contenute nel Piano nazionale (art. 1, comma 6).

5. *Organismo indipendente di valutazione*

L'Organismo indipendente di valutazione verifica, anche ai fini della validazione della Relazione sulla performance, che i piani triennali per la prevenzione della corruzione siano coerenti con gli obiettivi stabiliti nei documenti di programmazione strategico-gestionale e che nella misurazione e valutazione della performance si tenga conto degli obiettivi connessi all'anticorruzione e alla trasparenza. Può chiedere al Responsabile le informazioni e i documenti necessari per svolgere il controllo e può effettuare audizioni dei dipendenti. L'Organismo riferisce all'ANAC sullo stato di attuazione delle misure di prevenzione della corruzione e della trasparenza (art. 1, comma 8-bis).

Cap. V

Gli enti locali e la partecipazione all'Unione Europea

1. *La legge 24 dicembre 2012, n. 234*

La legge 24 dicembre 2012, n. 234 stabilisce norme generali relative al processo di partecipazione dell'Italia alla formazione delle decisioni ed alla predisposizione degli atti dell'Unione Europea e garantisce l'adempimento degli obblighi e l'esercizio dei poteri derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'U.E., in coerenza con gli artt. 11 e 17 della Costituzione, sulla base dei principi di attribuzione, di sussidiarietà, di proporzionalità, di leale collaborazione, di efficienza, di trasparenza e di partecipazione democratica. Nella stessa è data considerazione alla partecipazione delle Associazioni rappresentative dei comuni, delle province e delle comunità montane.

2. *Il Comitato interministeriale per gli affari europei - CIAE*

La legge ha istituito presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri il *Comitato interministeriale per gli affari europei - CIAE*, presieduto dal Presidente del Consiglio o per sua delega dal Ministro per gli affari europei, con il fine di concordare le linee politiche del Governo nel processo di formazione della posizione italiana nella fase di predisposizione degli atti dell'Unione europea e di consentire il puntuale adempimento degli obblighi previsti nella legge n. 234/2012, tenendo conto degli indirizzi espressi dalle Camere.

Alle riunioni del CIAE, quando si trattano materie che interessano le regioni e le province autonome, partecipano il presidente della Conferenza delle regioni e province autonome e, per i rispettivi ambiti di competenza, il presidente dell'Associazione nazionale dei Comuni italiani (ANCI), il presidente dell'Unione delle province d'Italia (UPI) e il presidente dell'Unione nazionale comuni, comunità ed enti montani (UNCSEM).

TITOLO IV

Le circoscrizioni di decentramento comunale

Cap. I

La disciplina giuridica

1. *Le disposizioni vigenti*

Le circoscrizioni di decentramento comunale furono previste dalla legge 8 aprile 1976, n. 278, recepita dall'Ordinamento delle autonomie con l'art. 13 della legge 8 giugno 1990, n. 142, le cui norme furono accolte nel Testo unico 18 agosto 2000, n. 267 con l'art. 17 che è stato ripetutamente modificato fino alla riforma disposta, insieme con la soppressione di diversi servizi comunali, dall'art. 2, comma 186, della legge 23 dicembre 2009, n. 191, con il quale sono state ammesse solo nei comuni con popolazione superiore a 250.000 abitanti.

Il testo dell'art. 17, dopo le molte modifiche, risulta il seguente:

«1. I comuni con popolazione superiore a 250.000 abitanti articolano il loro territorio per istituire le circoscrizioni di decentramento, quali organismi di partecipazione, di consultazione e di gestione di servizi di base, nonché di esercizio delle funzioni delegate dal comune.

2. *L'organizzazione e le funzioni delle circoscrizioni sono disciplinate dallo statuto comunale e da apposito regolamento.*

3. *La popolazione media delle circoscrizioni non può essere inferiore a 30.000 abitanti.*

4. *Gli organi delle circoscrizioni rappresentano le esigenze della popolazione delle circoscrizioni nell'ambito dell'unità del comune e sono eletti nelle forme stabilite dallo statuto e dal regolamento.*

5. *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, determinando, altresì, anche con il rinvio alla normativa applicabile ai comuni aventi uguale popolazione, gli organi di tali forme di decentramento, lo status dei componenti e le relative modalità di elezione, nomina o designazione. Le modalità di elezione dei consigli circoscrizionali e la nomina o la designazione dei componenti degli organi esecutivi sono comunque disciplinati in modo da garantire il rispetto del principio della parità di accesso delle donne e degli uomini alle cariche elettive, secondo le disposizioni dell'art. 73, commi 1 e 3, e agli uffici pubblici. Il consiglio comunale può deliberare, a maggioranza assoluta dei consiglieri assegnati, la revisione della delimitazione territoriale delle circoscrizioni esistenti e la conseguente istituzione delle nuove forme di autonomia ai sensi della normativa statutaria».*

I dodici comuni con oltre 250.000 abitanti che hanno la facoltà di istituire e conservare le circoscrizioni di decentramento sono, in ordine di consistenza demografica, Roma, Milano, Napoli, Torino, Palermo, Genova, Bologna, Firenze, Bari, Catania, Venezia e Verona.

2. La natura giuridica

L'art. 17 del Testo unico ha definito le circoscrizioni di decentramento comunale articolazioni del comune dotate di propria soggettività, anche per i rapporti esterni relativi alle funzioni loro attribuite.

La Corte Costituzionale (4 novembre 1999, n. 421) ha affermato che *le circoscrizioni nascono da un'articolazione del comune disciplinata dallo statuto comunale e da apposito regolamento di organizzazione, ed attraverso i rispettivi consigli circoscrizionali realizzano, nell'ambito dell'unità comunale, la rappresentanza delle esigenze della popolazione insediata sul loro territorio.*

3. Organi ed autonomia organizzativa

Il secondo comma dell'art. 17 del T.U. attribuisce allo statuto comunale ed all'apposito regolamento la disciplina dell'organizzazione e delle funzioni delle circoscrizioni.

Il quarto comma dell'art. 17 del T.U. ha stabilito due principi di particolare valore:

- gli organi delle circoscrizioni *rappresentano le esigenze della popolazione nelle stesse comprese, nell'ambito dell'unità del comune;*

- *gli organi della circoscrizione sono eletti nelle forme stabilite dallo statuto comunale e dal regolamento, ai quali il secondo comma dell'articolo attribuisce la disciplina dell'organizzazione e delle funzioni.*

Il quinto comma dell'articolo in esame stabilisce che nei comuni con popolazione superiore a 300.000 abitanti lo statuto può prevedere forme particolari e più accentuate di decentramento e di autonomia organizzativa e funzionale determinando, anche con il rinvio alla normativa applicabile ai comuni aventi uguale popolazione, gli organi di tali forme di decentramento, lo status dei componenti degli stessi, le modalità per la loro elezione, nomina o designazione.

L'istituzione delle circoscrizioni è avvenuta con deliberazione del consiglio comunale che, in conformità allo statuto, ha stabilito il loro numero e la delimitazione territoriale comprendente - di regola - aree integrate ed equilibrate per insediamenti abitativi ed attività economiche, dotate della rete di servizi essenziali di utilità generale.

Il consiglio ha definito la denominazione di ciascuna circoscrizione ed ha approvato il regolamento che ne ha organizzato l'attività.

Lo statuto ha stabilito gli organi della circoscrizione, le modalità per la loro elezione e funzionamento. Il regolamento ha previsto le procedure di gestione, di esercizio delle funzioni, della partecipazione dei cittadini.

4. Il decentramento delle funzioni e dei servizi

Gli indirizzi espressi dall'art. 17 del T.U. n. 267/2000 e l'ampia autonomia di decisione che gli stessi prevedono, consentono ai comuni di maggior dimensione demografica di disegnare la loro organizzazione con la massima libertà di stabilire, adeguando lo statuto, forme accentuate di decentramento per i cittadini.

Cap. II

I servizi di base e le funzioni delegate

1. La gestione dei servizi e l'esercizio delle funzioni

Lo statuto definisce i servizi di base e le funzioni delegate alle circoscrizioni. Il regolamento stabilisce le modalità di gestione dei servizi, il loro raccordo finanziario e contabile con l'organizzazione complessiva del comune ed i criteri per l'esercizio delle funzioni affidate agli organi circoscrizionali.

2. La delega di funzioni del Sindaco-Ufficiale del Governo

L'art. 54 del testo unico 18.8.2000, n. 267 prevede che il sindaco, previa comunicazione al prefetto, può delegare le funzioni dallo stesso previste ai commi 1 e 3 e quelle di cui all'art. 14 al presidente del consiglio circoscrizionale. Ove non siano costituiti gli organi di decentramento comunale il sindaco può conferire la delega a un consigliere comunale per l'esercizio delle funzioni nei quartieri e nelle frazioni.

Le funzioni che possono essere delegate dal sindaco al presidente del consiglio circoscrizionale comprendono:

- art. 54, comma 1 - il sindaco, quale ufficiale del governo, sovrintende:

a) all'emanazione degli atti che sono attribuiti al sindaco dalla legge e dal regolamento in materia di ordine e sicurezza pubblica;

b) allo svolgimento delle funzioni affidategli dalla legge in materia di pubblica sicurezza e di polizia giudiziaria;

c) alla vigilanza su tutto quanto possa interessare la sicurezza e l'ordine pubblico, informandone preventivamente il prefetto;

- art. 54, comma 3 - il sindaco, quale ufficiale del governo, sovrintende alla tenuta dei registri di stato civile e di popolazione e agli adempimenti demandatigli dalle leggi in materia elettorale e di statistica, funzioni che sono quelle stabilite dall'art. 14 del testo unico.

Nelle materie di cui ai commi 1 e 3 dell'art. 54, in caso di inerzia del sindaco o del suo delegato, il prefetto può intervenire con proprio provvedimento.

Cap. III

Gli organi

1. Principi generali

L'art. 17, quarto comma, del T.U. prevede che gli organi delle circoscrizioni sono stabiliti ed eletti nelle forme fissate dallo statuto e dal regolamento.

2. Consiglieri circoscrizionali - Eleggibilità, ineleggibilità ed incompatibilità

Sono eleggibili a consiglieri circoscrizionali gli elettori di un qualsiasi comune della Repubblica che abbiano compiuto il 18° anno di età nel primo giorno fissato per la votazione.

Si applicano alle cariche di consigliere circoscrizionale e degli organi di governo delle circoscrizioni le disposizioni in materia di incandidabilità stabilite dal D.Lgs. 31 dicembre 2012, n. 235, le norme vigenti in materia di ineleggibilità ed incompatibilità alle cariche predette stabilite dal capo II, titolo III, del T.U. 18.8.2000, n. 267 e la disciplina dell'inconferibilità ed incompatibilità d'incarichi presso le pubbliche amministrazioni stabilita dal D.Lgs. 8 aprile 2013, n. 39.

2.1. Cittadini dell'Unione Europea - diritti di voto e di eleggibilità

Il D.Lgs. 12 aprile 1996, n. 197, ha stabilito le modalità per l'esercizio del diritto di voto e di eleggibilità a consiglieri comunali e circoscrizionali dei cittadini dell'Unione Europea che risiedono in uno Stato di cui non hanno la cittadinanza.

Pertanto i cittadini di stati dell'Unione Europea che risiedono nel nostro Paese hanno diritto di voto e di eleggibilità per i consiglieri circoscrizionali anche se non hanno la cittadinanza italiana.

3. L'elezione degli organi circoscrizionali

Gli organi circoscrizionali sono eletti nelle forme stabilite dallo statuto e con le modalità previste dal regolamento.

Compete al consiglio comunale, con gli atti predetti, definire le disposizioni che regolano l'elezione del consiglio circoscrizionale, del presidente e l'eventuale previsione della giunta esecutiva, con le modalità per la sua costituzione.

Gli statuti comunali hanno previsto, in generale, l'elezione dei consigli circoscrizionali a suffragio diretto, che avviene, per legge, nella sessione nella quale è eletto il consiglio comunale.

Nel caso di scioglimento del consiglio comunale sono sciolti anche i consigli di circoscrizione che esercitano le loro funzioni fino al rinnovo.

L'elezione del consiglio circoscrizionale ha luogo contemporaneamente a quella del consiglio comunale, secondo quanto stabilisce l'art. 4 della legge 7 giugno 1991, n. 182, nel testo modificato dall'art. 8 della legge 30 aprile 1999, n. 120.

4. Il consiglio circoscrizionale

La composizione del consiglio circoscrizionale o di quartiere è stabilita dallo statuto.

Gli statuti ed i regolamenti dispongono modalità di elezione analoghe a quelle stabilite per i consigli dei comuni con oltre 15.000 abitanti, per i requisiti dei candidati e per la convalida degli eletti.

Sono elettori gli iscritti nelle liste delle sezioni comprese nella circoscrizione mentre non è richiesto che i candidati siano residenti nella stessa.

Il regolamento prevede le modalità di funzionamento del consiglio, convocazione, presenze necessarie per la validità delle adunanze.

La competenza del consiglio è estesa a tutte le deliberazioni della circoscrizione, eccettuati i provvedimenti che lo statuto attribuisce al presidente e salvo che sia dallo statuto stesso prevista l'istituzione della giunta esecutiva. In quest'ultimo caso, secondo i principi fissati dallo statuto, il regolamento definisce le competenze dei tre organi.

5. Il presidente

Le modalità per l'elezione del presidente sono riservate dalla legge agli statuti comunali i quali hanno generalmente previsto che il presidente è eletto dal consiglio circoscrizionale nel suo seno, nella prima riunione successiva alle elezioni, dopo la convalida, con le procedure stabilite dallo statuto e dal regolamento.

Lo statuto può prevedere l'elezione di un vicepresidente fra i componenti del consiglio, che coadiuva il presidente e lo sostituisce in caso di assenza od impedimento.

6. L'ufficio di presidenza

L'art. 17 del T.U. n. 267/2000 ha riservato allo statuto comunale la definizione degli organi, della loro composizione e delle norme per l'elezione.

Diversi statuti hanno previsto il vice presidente ed un ufficio di presidenza o giunta circoscrizionale, con funzioni di organo esecutivo, eletto dal consiglio circoscrizionale nel suo seno.

7. Rimozione e sospensione del presidente e dei consiglieri - surrogazione

L'art. 142 del testo unico comprende i presidenti dei consigli circoscrizionali fra gli amministratori degli enti locali che possono essere rimossi o sospesi dalla carica con decreto del Ministro dell'Interno, quando compiano atti contrari alla Costituzione, gravi e persistenti violazioni di legge e per gravi motivi di ordine pubblico.

La sospensione e la decadenza di diritto degli amministratori delle circoscrizioni in condizioni di incandidabilità, sono regolate dall'art. 11 del D.Lgs. 31 dicembre 2012, n. 235. Per le cause di ineleggibilità e incompatibilità si applicano le disposizioni del T.U. 18 agosto 2000, n. 267 e per le norme relative all'inconferibilità d'incarichi il D.Lgs. 8 aprile 2013, n. 39.

Nei consigli circoscrizionali il seggio che durante il quinquennio rimanga vacante per qualsiasi causa, anche se sopravvenuta, è attribuito al candidato che nella medesima lista segue immediatamente l'ultimo eletto (T.U., art. 45, c. 1).

8. Presidente della circoscrizione - mozione di sfiducia

Le funzioni assegnate al presidente della circoscrizione sono più assimilabili a quelle svolte dal sindaco che a quelle attribuite al presidente del consiglio comunale. Conseguentemente è stata ritenuta proponibile nei confronti del presidente della circoscrizione, quando è prevista dallo statuto, la mozione di sfiducia costruttiva, con gli effetti per la stessa disciplinati dalla normativa statutaria. La legittimità della previsione statutaria che prevede l'elezione diretta di due organi circoscrizionali rappresentativi, presidente e consiglio circoscrizionale, trova sostegno nel funzionamento previsto per le circoscrizioni che è modellato dalla normativa statutaria secondo un coerente sistema di democrazia rappresentativa, che assegna al consiglio il controllo sull'operato dal presidente.

Cap. IV

Lo statuto ed il regolamento

1. Lo statuto

Lo statuto del comune definisce:

1) per le circoscrizioni dei comuni con oltre 250.000 e meno di 300.000 abitanti:

a) l'articolazione del territorio comunale in circoscrizioni di decentramento e la delimitazione territoriale delle stesse;

b) le linee generali dell'organizzazione, i servizi attribuiti e le funzioni conferite o delegate; il coordinamento con gli organi e l'organizzazione del comune;

c) gli organi e le modalità per la loro elezione;

d) le forme di consultazione e partecipazione dei cittadini;

2) per le circoscrizioni dei comuni con oltre 300.000 abitanti:

a) l'articolazione del territorio comunale in circoscrizioni di decentramento e la delimitazione di ciascuna;

b) particolari ed accentuate forme di decentramento di funzioni e di servizi con potestà di esercizio autonomo;

c) l'attribuzione di autonomia organizzativa, operativa, amministrativa e funzionale e gli ambiti della stessa, nel rispetto dell'unità del comune;

d) la determinazione, anche con il rinvio alla normativa applicabile ai comuni aventi popolazione uguale a quella della circoscrizione, degli organi e delle modalità di elezione, nomina o designazione dei componenti degli stessi;

e) le forme di consultazione e partecipazione dei cittadini.

2. Il regolamento

Il regolamento determina le modalità d'attuazione di quanto disposto con i criteri generali fissati dallo statuto.

Le modifiche ed integrazioni dello statuto comunale ed il regolamento delle circoscrizioni sono approvate dal consiglio comunale con le modalità stabilite, rispettivamente, dagli artt. 6 e 7 del Testo unico. Il regolamento non può prevedere disposizioni che siano in contrasto con quelle stabilite dallo statuto comunale.

TITOLO V

Funzioni di rappresentanza ed iniziative in ambito internazionale

Cap. I

Funzioni e spese di rappresentanza

1. Spese di rappresentanza e per relazioni pubbliche - limite annuo

Le amministrazioni pubbliche individuate nell'elenco ISTAT, comprendente i Comuni, le Province e gli altri enti locali, non possono effettuare spese di rappresentanza, per relazioni pubbliche, convegni, mostre e pubblicità per un ammontare superiore al venti per cento (20%) della spesa sostenuta nell'anno 2009 per le medesime finalità (D.L. n. 78/2010, art. 6, comma 8, e s.m.).

La limitazione non si applica agli incontri istituzionali connessi all'attività di organismi internazionali o comunitari, alle feste nazionali previste da disposizioni di legge ed a quelle istituzionali delle Forze armate e delle Forze di Polizia.

2. Principi e disciplina generale

Al Comune è attribuito dal Testo Unico n. 267/2000 il ruolo di rappresentanza e cura degli interessi della comunità locale, da esercitare rispettando i limiti di spesa stabiliti dalla disposizione sopra richiamata e tenendo conto dei principi generali di seguito indicati.

In base a regole di buona amministrazione le spese per le funzioni di rappresentanza possono essere disposte solo se l'esigenza di rappresentatività dell'ente sia stata preventivamente accertata e definita, nei suoi termini essenziali, in atti regolamentari o, quanto meno, in atti amministrativi generali, da emanarsi da organi diversi da quelli ai quali compete l'ordinazione delle singole spese.

Gli atti regolamentari o di amministrazione generale a tal fine emanati costituiscono, unitamente ai relativi stanziamenti di bilancio, la misura della legittimità delle spese di rappresentanza; in essi vanno precisati, per linee generali e con chiarezza, tanto l'aspetto della proiezione all'esterno dell'Ente, inteso nella sua globalità, quanto la correlazione delle esigenze di rappresentatività affermate, con le finalità dell'ente stesso. In particolare va esclusa ogni forma di rappresentatività all'interno dell'ente (fra i suoi organi o tra esso ed i dipendenti) e

va tenuto presente che la partecipazione dell'ente alla vita di relazione deve ispirarsi essenzialmente all'intento di richiamare su di esso, sulla sua attività e sui suoi scopi l'attenzione e l'interesse di ambienti e soggetti qualificati, oltre che dell'opinione pubblica in generale. È stato ritenuto che possono considerarsi "spese di rappresentanza" soltanto quelle destinate a funzioni rappresentative esterne all'ente pubblico, al fine di accrescere il prestigio della sua immagine e darvi lustro nel contesto sociale in cui si colloca (Cass. penale, sez. VI, 16.11.2012, n. 10135).

Un'attività di rappresentanza non può configurarsi nell'ambito dei normali rapporti istituzionali e di servizio anche se questi siano intrattenuti con soggetti estranei all'amministrazione interessata; non possono rientrare nella nozione di spese di rappresentanza le spese sostenute per consumazioni varie di generi di ristoro di un organo collegiale (Corte dei conti, sez. I, 27.9.2011, n. 417).

Le spese di rappresentanza nella Pubblica Amministrazione, pur comportando un certo margine di discrezionalità, non possono sottrarsi a due regole generali: si traducano in erogazioni di somme intese a perseguire i fini propri dell'ente e non rappresentino meri atti di liberalità.

3. *Il rendiconto annuale*

L'art. 16, comma 26, del D.L. n. 138/2011 convertito in legge n. 148/2011, ha stabilito che le spese di rappresentanza sostenute dagli organi di governo degli enti locali sono elencate, per ciascun anno, in un apposito prospetto allegato al rendiconto di cui all'art. 227 del testo unico, n. 267/2000. Tale prospetto è trasmesso alla sezione regionale della Corte dei conti ed è pubblicato, entro dieci giorni dall'approvazione del rendiconto, nel sito internet dell'ente locale. Lo schema tipo del prospetto è stato adottato con il decreto interministeriale 23 gennaio 2012 (G.U. 3.2.2012, n. 28).

4. *Sedi di rappresentanza ed uffici di comuni e province in Paesi stranieri*

La legge finanziaria 27 dicembre 2006, n. 296 (commi da 597 a 599) ha stabilito che non è consentito a comuni e province, anche in forma associata, acquistare o gestire sedi di rappresentanza in Paesi stranieri o l'istituzione di uffici o di strutture comunque denominate per la promozione economica, commerciale, turistica.

Sono fatti salvi gli uffici di rappresentanza delle associazioni nazionali degli enti locali presso gli organi dell'Unione europea.

Cap. II

I gemellaggi fra i Comuni d'Europa ed il sostegno dell'Unione

1. *Il Fondo dell'Unione europea per l'aiuto ai gemellaggi*

Il Parlamento europeo ha istituito, fino dal 1989, un "Fondo per aiuto ai gemellaggi", al quale i nostri enti locali hanno finora fatto limitato ricorso.

La considerazione riservata dall'Unione europea ai gemellaggi è, in particolare, giustificata dai seguenti motivi:

- il gemellaggio realizza un rapporto ideale, ricco di prospettive;

- è principalmente uno strumento straordinario di azione interculturale fra Regioni diverse dell'Europa; vince pregiudizi, assicura un incontro umano fra Nord e Sud, associa in una prospettiva unitaria le "diversità" europee;

- crea autentici legami di amicizia fra giovani di lingue e costumi diversi;

- verifica e promuove complementarietà economiche fra città di regioni delle diverse parti dell'Europa.

I gemellaggi sono promossi dai comuni con la costituzione di Comitati, composti da amministratori e cittadini volontari che prestano la loro opera in aiuto dei comuni e realizzano l'impegno ideale di far progredire l'amicizia, l'alleanza, la fraternità con altre comunità.

I gemellaggi sono compresi tra le iniziative ed attività del nuovo Programma "Europa per i cittadini 2014-2020", che ha per gli stessi stabilito linee guida ed azioni di sostegno, anche economico. Per approfondirne tutti i contenuti è opportuno consultare il testo del Programma pubblicato su internet con riferimento a "Europa per i cittadini 2014-2020" e consultare il punto di contatto in Italia: Ministero per i beni e le attività culturali - Roma, tel. 06 67232974 e 320 5521894 - www.europacittadini.it; e-mail: antennadelcittadino@beniculturali.it.

Il valore delle iniziative di gemellaggio è testimoniato dalle oltre 20.000 realizzate in Europa, dalla elevata partecipazione dei Comuni italiani (circa 3.000), della Francia con circa 900 gemellaggi, se-

guita da Germania (434), Spagna (178), Austria (101). In Italia la Toscana è la regione che, negli anni, con 439 rapporti ha attivato il maggior numero di gemellaggi, seguita con 401 da Lombardia, Piemonte (293), Lazio (270), Emilia Romagna (262) e Veneto (245).

TITOLO VI

Publicità e trasparenza delle Amministrazioni locali

1. Spese di pubblicità - limite di spesa

Il D.L. 31 maggio 2010, n. 78, convertito in legge n. 122/2010, ha disposto con l'art. 6, comma 8, limitazioni alle spese delle pubbliche amministrazioni, compresi gli enti locali, relative alla "pubblicità", che a decorrere dall'anno 2011 non possono superare il venti per cento dell'ammontare delle spese sostenute per la stessa finalità nell'anno 2009.

Il D.Lgs. 14 marzo 2013, n. 33, che ha disposto il riordino della disciplina riguardante gli *obblighi* di pubblicità, trasparenza e diffusione d'informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni, non ha compreso tra le disposizioni modificate dall'art. 52 e abrogate dall'art. 53, la disposizione dell'art. 6, comma 5, della legge n. 122/2010.

Tuttavia è da tener conto che le forme di pubblicità e pubblicazione stabilite dalla legge 14 marzo 2013, n. 33, hanno carattere obbligatorio per tutte le pubbliche amministrazioni e le spese per le stesse necessarie non sono soggette a limite alcuno, per cui per le stesse non si applica la limitazione prevista dal decreto legge 31 maggio 2010, n. 78, dalla quale sono da escludersi anche tutte le spese relative alle pubblicazioni ed alla pubblicità effettuate per le attività istituzionali generali del comune.

2. Spese pubblicitarie - destinazione - comunicazione

Il Testo unico dei servizi radiotelevisivi, approvato con il D.Lgs. 31 luglio 2005, n. 177, stabilisce all'art. 41 che le somme che le amministrazioni pubbliche e gli enti pubblici, anche economici, destinano per fini di comunicazione istituzionale all'acquisto di spazi sui mezzi di comunicazione di massa, devono risultare impegnate per ciascun esercizio finanziario, per il 15% a favore dell'emittenza privata televisiva locale e radiofonica locale e per almeno il 50% a favore dei giornali quotidiani e periodici.

Le amministrazioni pubbliche sono tenute a dare

comunicazione delle somme impegnate per l'acquisto dei predetti spazi all'Autorità garante delle comunicazioni.

Le modalità di comunicazione sono state stabilite con la direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri in data 28 settembre 2009 (G.U. n. 257/2009) e, in ultimo, con la circolare del C.N.R. 9 gennaio 2012, n. 3.

3. La trasparenza dell'attività amministrativa

Con il D.Lgs. 14 marzo 2013, n. 33 è stato disposto il *riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni*, nell'ambito dei provvedimenti legislativi di attuazione della legge 9 novembre 2012, n. 190, che ha disposto il quadro degli interventi per la prevenzione e la repressione della corruzione e della illegalità nella pubblica amministrazione.

L'applicazione della disciplina stabilita dal D.Lgs. n. 33/2013 è obbligatoria per i Comuni e richiede da parte di tutti coloro che in essi operano la massima sensibilità e diligenza: l'informazione dei cittadini, il loro accesso ai documenti, atti e notizie, la conoscenza dei dati relativi agli organi di indirizzo politico e di amministrazione, dell'articolazione degli uffici, delle competenze e delle risorse ed i nomi dei dirigenti responsabili del loro impiego e delle attività amministrative ed organizzative, effettuata con convinta, piena apertura ad ogni aspetto previsto dal decreto, costituisce un mezzo importante ed efficace per attivare la partecipazione dei cittadini alla vita del loro Comune, per renderli consapevoli delle possibilità, obiettivi, difficoltà dell'Amministrazione, promuovendo il loro intervento e il loro contributo di idee, di proposte operative che renda agevole agli organi di indirizzo politico e di gestione amministrativa la migliore interpretazione delle esigenze e dei bisogni della Comunità alla quale sono preposti e di deliberare con consapevolezza l'impiego delle risorse dalla stessa corrisposte.

Le molteplici disposizioni della legge n. 33/2013 sono state integrate e modificate dal D.Lgs. 25 maggio 2016, n. 97 e sono illustrate nella Guida, relativamente alla disciplina generale nelle parti 14, 15 e 17, e per quanto per ognuna specificatamente stabilito, nelle parti dedicate a ciascuna materia (Organi di governo, Società partecipate, Dirigenti e Personale, Procedimenti e atti amministrativi, Bilanci e gestione finanziaria, Contratti e appalti, Pianificazione urbanistica e Lavori pubblici).

Con particolare riferimento al Comune, si ricordano gli *obblighi di pubblicazione concernenti l'organizzazione delle pubbliche amministrazioni* stabiliti dall'art. 13 del decreto n. 33/2013, modificato dal D.Lgs. n. 97/2016:

“Le pubbliche amministrazioni - e tra esse i *Comuni* - pubblicano e aggiornano le informazioni e i dati concernenti la propria organizzazione, correlati ai documenti, anche informativi, di riferimento.

Sono pubblicati, tra gli altri, i dati relativi:

a) agli organi di indirizzo politico e di amministrazione e gestione, con l'indicazione delle rispettive competenze;

b) all'articolazione degli uffici, alle competenze di ciascun ufficio, anche di livello dirigenziale non generale, e i nomi dei dirigenti responsabili dei singoli uffici;

c) all'illustrazione in forma semplificata, ai fini della piena accessibilità e comprensibilità dei dati, dell'organizzazione dell'amministrazione mediante l'organigramma o analoghe rappresentazioni grafiche;

d) all'elenco dei numeri di telefono nonché delle caselle di posta istituzionale certificate dedicate, cui il cittadino possa rivolgersi per qualsiasi richiesta inerente i compiti istituzionali”.

TITOLO VII

L'Associazione Nazionale dei Comuni

Cap. I

L'Associazione Nazionale dei Comuni Italiani

1. Attività ed organi nazionali

I Comuni italiani costituiscono l'Associazione con il loro primo congresso nazionale, tenuto a Parma nell'ottobre del 1901.

In oltre un secolo d'impegno, di attività propositiva e di “battaglie” sostenute con convinzione e fermezza, ha conquistato a fianco dei Comuni il riconoscimento costituzionale del loro ruolo nelle istituzioni della Repubblica, della loro autonomia e di un ordinamento posto a tutela della stessa, sostiene con la sua organizzazione le amministrazioni comunali con i servizi del “*sistema ANCI*”, che offrono alle stesse consulenza, assistenza tecnica ed organizzativa, formazione, informazione, supporto

tecnologico avanzato, studi e ricerche, cooperazione allo sviluppo, progettazione istituzionale e socio economica.

L'art. 6 dello Statuto stabilisce come appresso gli organi dell'Associazione Nazionale:

- l'Assemblea
- il Presidente
- il Consiglio Nazionale
- il Consiglio Direttivo
- il Segretario Generale
- il Collegio dei Revisori.

2. La Consulta Nazionale ANCI Piccoli Comuni

La Consulta Nazionale dei Piccoli Comuni rappresenta tutti i Comuni aderenti all'ANCI con popolazione residente inferiore a 5.000 abitanti. Si riunisce ed opera presso la sede nazionale dell'ANCI, con la quale svolge la sua attività, si riconosce ed identifica. La Consulta svolge attività di proposta, promozione e programmazione delle iniziative politiche e tecniche rivolte al conseguimento degli obiettivi di interesse dei Piccoli Comuni ed alla loro valorizzazione su tutto il territorio nazionale, operando anche in funzione di raccordo con la realtà regionale. Sono organi della Consulta l'Assemblea, il Comitato Direttivo, l'Ufficio di Presidenza, il Coordinatore.

3. Le Associazioni Regionali

L'art. 33 dello statuto prevede che l'ANCI è organizzata su basi regionali: le ANCI Regionali godono di piena autonomia sulla linea politica regionale.

Le Associazioni regionali rappresentano gli associati e perseguono gli obiettivi generali dell'Associazione nell'ambito di ciascuna regione, in relazione alle prerogative ed agli interessi delle singole comunità locali. Costituiscono il livello fondamentale della vita dell'Associazione, ai fini di una più estesa partecipazione degli Enti associati.

Sono ad esse riconosciuti tutti i compiti non espressamente riservati all'Associazione Nazionale.

Le Associazioni Regionali godono di autonomia statutaria nell'ambito dei principi generali stabiliti dallo statuto nazionale.

Sono organi delle Associazioni regionali l'Assemblea, il Presidente, il Comitato Direttivo e il Segretario-Direttore.

Cap. II

Le associazioni delle autonomie e la partecipazione delle amministrazioni locali

La parte III del Testo unico 18 agosto 2000, n. 267, ha riunito e coordinato negli artt. 270 e 271 le disposizioni relative alle associazioni degli enti locali.

1. Contributi associativi

I contributi, stabiliti con delibera dagli organi statutari competenti dell'Anci, dell'Upi, dell'Aiccre, dell'Uncem, della Cispel, delle altre associazioni degli enti locali e delle loro aziende con carattere nazionale che devono essere corrisposti dagli enti associati possono essere riscossi con ruoli formati ai sensi del D.Lgs. 26 febbraio 1999, n. 46, ed affidati al servizio nazionale di riscossione. Le associazioni hanno l'obbligo di garantire, sul piano nazionale, adeguate forme di pubblicità relative alle adesioni e ai loro bilanci annuali.

La riscossione avviene mediante ruoli, anche in unica soluzione, su richiesta dei consigli delle associazioni suddette.

Gli enti associati hanno diritto di recedere dalle associazioni entro il 31 ottobre di ogni anno, con conseguente esclusione dai ruoli dal 1° gennaio dell'anno successivo (T.U. n. 267/2000, art. 270).

2. Sedi associative e personale

Gli enti locali, le loro aziende e le associazioni dei comuni presso i quali hanno sede sezioni regionali e provinciali dell'Anci, dell'Upi, dell'Aiccre, dell'Uncem, della Cispel e sue federazioni, possono con apposita deliberazione, da adottarsi dal rispettivo consiglio, mettere a disposizione gratuita per tali sedi locali di loro proprietà ed assumere le relative spese di illuminazione, riscaldamento, telefoniche e postali a carico del proprio bilancio.

Gli enti locali, le loro aziende e associazioni dei comuni possono disporre il distacco temporaneo, a tempo pieno o parziale, di propri dipendenti presso gli organismi nazionali e regionali dell'Anci, dell'Upi, dell'Aiccre, dell'Uncem, della Cispel e sue federazioni, ed autoriz-

zari a prestare la loro collaborazione in favore di tali associazioni. I dipendenti distaccati mantengono la posizione giuridica ed il corrispondente trattamento economico, a cui provvede l'ente di appartenenza. Gli enti di cui sopra possono inoltre autorizzare, a proprie spese, la partecipazione di propri dipendenti a riunioni delle associazioni sopra accennate.

Le associazioni non possono utilizzare più di dieci dipendenti distaccati dagli enti locali o dalle loro aziende presso le rispettive sedi nazionali e non più di tre dipendenti predetti presso ciascuna sezione regionale (T.U. n. 267/2000, art. 271).

La Corte costituzionale (sentenze 22 ottobre 2014, n. 241 e 4 aprile 2017, n. 134) ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale del secondo comma dell'art. 271 del testo unico 18 agosto 2000, n. 267, che autorizza il distacco temporaneo di dipendenti dagli enti locali, loro aziende ed associazioni, presso gli organismi nazionali e regionali dell'Anci, Upi, Aiccre, Uncem, Cispel e sue federazioni sollevata dal Consiglio di Stato in merito al ricorso di Associazioni delle autonomie locali non comprese in quelle a cui fa riferimento l'art. 271 del testo unico.

3. Partecipazione degli amministratori all'attività delle associazioni

L'art. 85 del T.U. n. 267/2000 prevede che *le norme del titolo III, capo IV, dello stesso Testo unico, relative alla posizione, al trattamento e ai permessi dei lavoratori pubblici e privati chiamati a funzioni elettive, si applicano anche per la partecipazione dei rappresentanti degli enti locali alle associazioni internazionali, nazionali e regionali tra enti locali.*

Le spese che gli enti locali ritengono di sostenere, per la partecipazione dei componenti dei propri organi alle riunioni e alle attività degli organi nazionali e regionali delle associazioni, fanno carico ai bilanci degli enti stessi.

Appendice statistica

TAVOLA 1 - Comuni, superficie territoriale, popolazione residente e densità per classe di ampiezza demografica e regione

TAVOLA 2 - Comuni e densità per classe di superficie territoriale e regione

Tav. 1 - Comuni, superficie territoriale, popolazione residente e densità per classe di ampiezza demografica e regione

Classi di ampiezza demografica												
ANNI REGIONI	Piccoli - fino a 5.000 abitanti				Medi - da 5.001 a 250.000 abitanti				Grandi - oltre 250.000 abitanti			
	Comuni	Superficie (%)	Popolazione (%)	Densità (a)	Comuni	Superficie (%)	Popolazione (%)	Densità (a)	Comuni	Superficie (%)	Popolazione (%)	Densità (a)
2013	5.680	54,4	16,9	62	2.398	44,5	67,9	307	12	1,1	15,3	2.831
2014	5.638	54,2	16,6	62	2.407	44,7	68,1	307	12	1,1	15,3	2.835
2015	5.638	54,3	16,6	62	2.396	44,6	68,1	306	12	1,1	15,3	2.828
2016	5.591	54,2	16,6	61	2.395	44,7	68,1	306	12	1,1	15,3	2.828
2017 - PER REGIONE												
Piemonte	1.067	78,7	29,4	65	134	20,8	50,4	417	1	0,5	20,2	6.788
V. d'Aosta	73	99,3	73,0	28	1	0,7	27,0	1.593	-	-	-	-
Liguria	184	72,1	15,7	63	50	23,5	47,1	577	1	4,4	37,3	2.414
Lombardia	1.056	63,3	20,9	139	466	35,9	65,5	768	1	0,8	13,6	7.520
Trentino-Alto Adige/Südtirol	253	76,3	41,3	43	40	23,7	58,7	194	-	-	-	-
Bozano/Bozen	95	74,3	39,8	38	21	25,7	60,2	167	-	-	-	-
Trento	158	78,6	42,7	47	19	21,4	57,3	233	-	-	-	-
Veneto	302	41,9	15,4	99	270	54,7	74,0	361	2	3,4	10,6	844
Friuli-Venezia Giulia	156	70,4	23,5	51	61	29,6	76,5	398	-	-	-	-
Emilia-Romagna	140	38,2	8,1	42	192	61,2	83,1	270	1	0,6	8,7	2.764
Toscana	123	39,4	7,9	33	152	60,1	81,9	222	1	0,4	10,2	3.723
Umbria	61	39,4	14,8	39	31	60,6	85,2	147	-	-	-	-
Marche	163	53,5	20,9	64	66	46,5	79,1	277	-	-	-	-
Lazio	253	43,4	7,6	60	124	49,2	43,7	304	1	7,5	48,7	2.232
Abruzzo	250	70,7	26,2	45	55	29,3	73,8	306	-	-	-	-
Molise	125	81,9	47,9	41	11	18,1	52,1	199	-	-	-	-
Campania	338	60,0	11,8	84	211	39,1	71,6	780	1	0,9	16,6	8.117
Puglia	86	14,4	5,4	78	171	85,0	86,6	211	1	0,6	8,0	2.755
Basilicata	102	62,8	34,5	31	29	37,2	65,5	99	-	-	-	-
Calabria	319	65,7	31,4	61	86	34,3	68,6	257	-	-	-	-
Sicilia	207	33,7	9,9	57	181	65,0	70,6	212	2	1,3	19,5	2.853
Sardegna	314	70,0	31,0	30	63	30,0	69,0	157	-	-	-	-
Nord-ovest	2.380	72,9	23,1	88	651	26,1	59,3	631	3	1,0	17,6	5.125
Nord-est	851	51,7	15,9	57	563	47,1	76,3	303	3	1,2	7,8	1.201
Centro	600	42,9	9,9	48	373	54,7	63,1	239	2	2,4	27,0	2.341
Sud	1.220	52,4	15,7	57	563	47,3	75,1	302	2	0,3	9,2	5.455
Isole	521	51,2	15,1	40	244	48,1	70,2	195	2	0,7	14,7	2.853
ITALIA	5.572	54,2	16,5	61	2.394	44,8	68,2	305	12	1,1	15,3	2.826

(a) La densità è data dal rapporto tra la popolazione residente e la superficie in km².

Fonte: Annuario Statistico Italiano 2018.

Tav. 2 - Comuni e densità per classe di superficie territoriale e regione - Anno 2017

Superficie totale Italia: ettari 302.073 km²

REGIONI	Classi di superficie territoriale (in km ²)											
	Fino a 1.000		1.001-2.000		2.001-6.000		6.001-20.000		Oltre 20.000		Totale	
	Comuni	Densità (a)	Comuni	Densità (a)	Comuni	Densità (a)	Comuni	Densità (a)	Comuni	Densità (a)	Comuni	Densità (a)
Piemonte	404	151	410	151	320	147	67	234	1	462	1.202	172
Valle d'Aosta	8	150	13	65	37	69	14	11	2	10	74	39
Liguria	58	333	86	200	78	199	12	92	1	2.414	235	287
Lombardia	728	716	463	404	283	265	46	550	3	20	1.523	421
Trentino-Alto Adige	42	169	56	102	120	130	68	54	7	18	293	78
<i>Bolzano</i>	<i>9</i>	<i>263</i>	<i>14</i>	<i>127</i>	<i>49</i>	<i>178</i>	<i>38</i>	<i>36</i>	<i>6</i>	<i>17</i>	<i>116</i>	<i>71</i>
<i>Trento</i>	<i>33</i>	<i>151</i>	<i>42</i>	<i>93</i>	<i>71</i>	<i>93</i>	<i>30</i>	<i>80</i>	<i>1</i>	<i>27</i>	<i>177</i>	<i>87</i>
Veneto	42	404	203	339	268	253	57	245	4	244	574	267
Friuli-Venezia Giulia	15	256	57	235	111	252	33	107	1	20	217	154
Emilia-Romagna	8	743	14	661	185	175	114	156	12	299	333	198
Toscana	5	829	21	475	101	197	133	161	16	83	276	163
Umbria	1	108	7	99	38	227	35	69	11	153	92	105
Marche	18	362	68	235	95	79	45	160	3	74	229	163
Lazio	27	162	100	214	176	156	67	189	8	1.045	378	342
Abruzzo	24	231	81	127	158	184	41	97	1	147	305	121
Molise	2	24	35	51	85	130	14	69	-	-	136	69
Campania	161	1.502	139	577	214	73	36	441	-	-	550	426
Puglia	26	441	40	356	97	240	72	201	23	168	258	207
Basilicata	-	-	6	45	57	261	61	54	7	69	131	56
Calabria	38	248	88	143	224	52	51	117	4	238	405	129
Sicilia	51	892	64	382	141	116	104	207	30	140	390	195
Sardegna	22	184	56	60	163	181	117	66	19	76	377	68
Nord-ovest	1.198	488	972	274	718	193	139	296	7	450	3.034	278
Nord-est	107	330	330	298	684	201	272	142	24	212	1.417	187
Centro	51	291	196	247	410	180	280	156	38	354	975	207
Sud	251	1.009	389	303	835	159	275	163	35	157	1.785	190
Isole	73	675	120	226	304	118	221	133	49	117	767	134
ITALIA	1.680	559	2.007	278	2.951	175	1.187	165	153	217	7.978	200

(a) La densità è data dal rapporto tra la popolazione residente e la superficie in km².

Fonte: Annuario Statistico Italiano 2018.

TITOLO VIII

Roma Capitale

Cap. I

La Costituzione e l'ordinamento

L'art. 114 della Costituzione ha stabilito che "Roma è la capitale della Repubblica", condizione unica ed esclusiva, riservando alla legge dello Stato la disciplina del suo ordinamento.

La prima disciplina generale di attuazione è stata stabilita con l'ordinamento transitorio di Roma Capitale, approvato con l'art. 24 della legge 5 maggio 2009, n. 42, comprendente la delega legislativa esercitata con il D.Lgs. 17 settembre 2010, n. 156, relativo all'assetto istituzionale e con il D.Lgs. 18 aprile 2012, n. 61, modificato dal D.Lgs. 26 aprile 2013, n. 51, per il conferimento di funzioni amministrative. L'art. 24 della legge 5 maggio 2009, n. 42 ha stabilito che "Roma Capitale" è un ente territoriale, i cui attuali confini sono quelli del Comune di Roma, e dispone di speciale autonomia statutaria, ammini-

strativa e finanziaria, nei limiti stabiliti dalla Costituzione. 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 degli Stati esteri, in essa presenti presso la Repubblica italiana, presso lo Stato della Città del Vaticano e presso le Istituzioni internazionali.

Le disposizioni fondamentali attuative dell'ordinamento di Roma Capitale sono state stabilite dal D.Lgs. 17 settembre 2010, n. 156.

Il conferimento di funzioni amministrative a Roma Capitale è stato disposto con il D.Lgs. 18 aprile 2012, n. 61 modificato dal D.Lgs. 26 aprile 2013, n. 51.

Lo statuto di Roma Capitale è stato approvato con deliberazione dell'Assemblea Capitolina n. 8 del 7 marzo 2013, pubblicato sulla G.U. n. 75 del 29 marzo 2013, ed è entrato in vigore il 30 marzo 2013.

Cap. II

Le disposizioni fondamentali dell'Ordinamento

Il D.Lgs. 17 settembre 2010, n. 156 ha stabilito le disposizioni fondamentali dell'ordinamento di Roma Capitale con norme che attuano i principi e indirizzi espressi dall'art. 24 della legge n. 42/2009, costituiscono il limite inderogabile per l'autonomia normativa dell'ente.

Il D.Lgs. n. 156/2010 è stato modificato dalle leggi n. 225/2010 (art. 5), n. 61/2012 (artt. 4 e 7) e n. 215/2012 (art. 4).

L'art. 1 del D.Lgs. 7 aprile 2014, n. 56 ha stabilito (commi 101, 102 e 103) che, salvo quanto previsto dalla legge n. 156/2010 e successive modifiche sopra elencate, la Città metropolitana di Roma Capitale è disciplinata dalle norme relative alle città metropolitane di cui alla stessa legge n. 56/2014. Le disposizioni dei D.Lgs. 17 settembre 2010, n. 156, 18 aprile 2012, n. 61 e 26 aprile 2013, n. 51, restano riferite a Roma Capitale, come definita dall'art. 24, comma 2, della legge 5 maggio 2009, n. 42.

Le disposizioni del comma 103, riferite allo statuto della Città metropolitana di Roma Capitale, sono riportate nel successivo capitolo allo stesso dedicato. Le disposizioni del D.Lgs. n. 156/2010 e s.m.i. sono di seguito riassunte.

1. Organi di governo di Roma Capitale

Sono organi di governo di Roma Capitale l'*Assemblea capitolina*, la *Giunta capitolina* ed il *Sindaco*.

Agli organi di governo del *Comune di Roma Capitale* si applicano le disposizioni del D.Lgs. 17 settembre 2010, n. 156 e s.m. e, per quanto dalle stesse non previsto, quelle stabilite per i comuni dalla parte I del D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267 e s.m. e da ogni altra disposizione di legge allo stesso connessa.

Agli organi della *Città metropolitana di Roma Capitale* si applicano le disposizioni stabilite per le città metropolitane dal D.Lgs. 7 aprile 2014, n. 56, secondo quanto dallo stesso decreto previsto con il comma 101 dell'art. 1.

Lo statuto di Roma Capitale, approvato dall'Assemblea Capitolina con deliberazione n. 8 del 7 marzo 2013, determina al capo III, articoli da 15 a 25, le funzioni ed i poteri di indirizzo e di controllo che competono agli Organi di governo e le norme che regolano il loro esercizio.

2. L'Assemblea capitolina

L'Assemblea capitolina è l'organo di indirizzo e di controllo politico-amministrativo.

È composta dal Sindaco di Roma Capitale e da quarantotto Consiglieri.

L'Assemblea capitolina è presieduta da un Presidente eletto tra i Consiglieri nella prima seduta, con votazione a scrutinio segreto. Al Presidente sono attribuiti i poteri di convocazione e direzione dei lavori e delle attività dell'Assemblea e gli altri poteri previsti dallo statuto e dal regolamento dell'Assemblea, che disciplinano anche l'esercizio delle funzioni vicarie. La revoca del Presidente è ammessa solo nei casi di gravi violazioni di legge, dello statuto e del regolamento dell'Assemblea, che disciplina le relative procedure.

2.1. Lo statuto del Comune

Lo statuto di Roma Capitale è stato approvato dall'Assemblea Capitolina con deliberazione n. 8 del 7 marzo 2013, pubblicato sulla G.U. n. 75 del 29 marzo 2013 ed è entrato in vigore il 30 marzo 2013. Lo statuto ha stabilito la riduzione dei Consiglieri capitolini da 60 a 48.

I Municipi di Roma Capitale sono stati ridotti da 19 a 15 e, recependo la riforma che ha trasformato il Comune di Roma in "ente speciale territoriale", lo statuto ha adottato per esso, secondo legge, il nome di "*Comune di Roma Capitale*".

Eventuali modifiche dello statuto sono adottate osservando quanto stabilito dall'art. 3, comma 6, del D.Lgs. n. 156/2010.

2.2. Consiglieri capitolini - decadenza

I Consiglieri capitolini decadono dalla carica verificandosi le condizioni stabilite dalla legge per i Consiglieri comunali e, secondo lo statuto, per la mancata partecipazione non giustificata a dieci sedute di seguito dell'Assemblea capitolina.

2.3. Esercizio delle funzioni - regolamenti

L'Assemblea capitolina, dopo l'entrata in vigore del D.Lgs. 18 aprile 2012, n. 61, disciplina con propri regolamenti l'esercizio delle funzioni con la stessa attribuite adottando il metodo della programmazione pluriennale, secondo il principio di funzionalità rispetto alle attribuzioni di Roma Capitale.

2.4. Deliberazioni con procedura d'urgenza

Per garantire il tempestivo adempimento di obblighi di legge o evitare che l'omessa adozione di atti fondamentali di competenza dell'Assemblea possa recare grave pregiudizio alla regolarità ed al buon andamento dell'azione amministrativa, il Sindaco può richiedere che le relative proposte di deliberazione siano sottoposte al voto dell'Assemblea capitolina con procedura d'urgenza, secondo le disposizioni previste dallo statuto e dal regolamento.

2.5. Monitoraggio e controllo, partecipazione e consultazione

Lo statuto ed i regolamenti prevedono forme di monitoraggio e controllo da affidare ad organismi posti in posizione di autonomia rispetto alla Giunta capitolina, con il fine di garantire nell'esercizio delle funzioni fondamentali, il rispetto degli standard e degli obiettivi di servizio definiti dai decreti legislativi di cui all'art. 2 della legge n. 42/2009 e l'efficace tutela dei diritti dei cittadini.

Lo statuto prevede strumenti di partecipazione e consultazione, anche permanenti, al fine di promuovere il confronto tra l'amministrazione di Roma Capitale e i cittadini.

3. Il Sindaco e la Giunta capitolina

3.1. Il Sindaco di Roma Capitale

L'art. 4 del D.Lgs. n. 156/2010 stabilisce che il Sindaco è il responsabile dell'amministrazione di Roma Capitale, nell'ambito del cui territorio esercita le funzioni attribuitegli dalle leggi, dallo statuto e dai regolamenti, quale rappresentante della comunità locale e quale ufficiale del Governo.

Il Sindaco di Roma Capitale può essere udito nelle riunioni del Consiglio dei Ministri nelle quali siano iscritti all'o.d.g. argomenti inerenti le funzioni conferite a Roma Capitale.

3.2. La Giunta capitolina

La Giunta capitolina è composta dal Sindaco di Roma Capitale che la presiede, e da un numero massimo di Assessori pari ad un quarto dei Consiglieri assegnati all'Assemblea capitolina.

Il Sindaco di Roma Capitale nomina, entro il limite sopra indicato, nel rispetto del principio di pari opportunità tra donne e uomini, garantendo la presenza di entrambi i sessi, i componenti della Giunta capitolina, tra cui un Vice sindaco, e ne dà comunicazione all'Assemblea capitolina alla prima seduta successiva alla nomina.

Gli Assessori sono nominati dal Sindaco, anche al di fuori dei componenti dell'Assemblea capitolina fra i cittadini in possesso dei requisiti di candidabilità, conferibilità, eleggibilità e compatibilità alla carica di consigliere dell'Assemblea.

Il Sindaco può revocare uno o più Assessori, dandone motivata comunicazione all'Assemblea.

La Giunta collabora con il Sindaco nel governo di Roma Capitale. Compie tutti gli atti rientranti nelle funzioni degli organi di governo che non siano riservati dalla legge all'Assemblea capitolina e non ricadano nelle competenze previste dalla legge o dallo statuto, del Sindaco o degli organi di decentramento.

Lo statuto, in relazione alle funzioni conferite a Roma Capitale con i decreti legislativi, stabilisce i criteri per l'adozione da parte della Giunta di propri regolamenti relativi all'ordinamento degli uffici e dei servizi, in base a criteri di autonomia, funzionalità ed economicità di gestione, secondo i principi di professionalità e responsabilità.

Il voto dell'Assemblea contrario ad una proposta del Sindaco o della Giunta non comporta le loro dimissioni.

3.3. *Mozione di sfiducia - cessazione dalla carica*

Il Sindaco cessa dalla carica in caso di approvazione di una mozione di sfiducia votata per appello nominale dalla maggioranza assoluta dei componenti l'Assemblea. La mozione di sfiducia deve essere motivata e sottoscritta da almeno due quinti dei Consiglieri assegnati, senza computare a tal fine il Sindaco, e viene messa in discussione non prima di dieci giorni e non oltre trenta giorni dalla sua presentazione.

Se la mozione viene approvata la Giunta decade e si procede allo scioglimento dell'Assemblea capitolina, con contestuale nomina di un commissario, ai sensi dell'art. 141 del testo unico 18 agosto 2000, n. 267 e s.m.

4. *Status degli amministratori del Comune*

Sono amministratori del Comune di Roma Capitale il Sindaco, gli Assessori componenti la Giunta ed i Consiglieri dell'Assemblea capitolina.

Sono Amministratori dei 15 *Municipi* in cui è suddiviso il Comune di Roma Capitale: il Presidente del Municipio, la Giunta Municipale, il Consiglio Municipale.

L'art. 5 del D.Lgs. 17 settembre 2010, n. 156 prevedeva che lo *status* economico - indennità e gettoni di presenza - degli Amministratori del Comune di Roma Capitale doveva esser determinato con decreto del Ministro dell'Interno, di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze, sentita l'Assemblea capitolina. Le norme dell'art. 5 avrebbero avuto attuazione, secondo quanto dallo stesso stabilito, dall'entrata in vigore del decreto legislativo di attuazione dell'art. 24 della legge per il federalismo fiscale 5 maggio 2009, n. 42, decreto che non è stato emanato. Conformemente a quanto previsto dallo stesso art. 5, comma 7 e dall'art. 7 del D.Lgs. n. 156/2010, agli Amministratori del Comune di Roma Capitale continua pertanto ad applicarsi la disciplina dello status stabilita dal capo IV del titolo III del D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267, dall'art. 82 dello stesso T.U. e dal D.M. 4 aprile 2000, n. 119 e s.m. La disciplina dello status è applicata anche agli Amministratori dei 15 *Municipi* di Roma Capitale.

Si applica la disposizione dell'art. 5, comma 11, del D.L. n. 78/2010, convertito in legge n. 122/2010 che vieta a chi è eletto o nominato in organi appartenenti a diversi livelli di governo di ricevere più di un emolumento, comunque denominato, per il quale ha facoltà di scelta.

Cap. III

Il conferimento di funzioni e le disposizioni finanziarie

Il D.Lgs. 18 aprile 2012, n. 61, ha stabilito ulteriori disposizioni recanti attuazione dell'articolo 24 della legge 5 maggio 2009, n. 42, in materia di ordinamento di Roma Capitale, di seguito illustrate.

1. *Le funzioni amministrative*

Il decreto disciplina il conferimento di funzioni amministrative, precisando che a decorrere dalla istituzione della città metropolitana di Roma Capitale le disposizioni dallo stesso stabilite possono essere integrate con riferimento alle funzioni di governo di area vasta. Ferme restando le funzioni amministrative già attribuite dall'art. 24, comma 3, della legge n. 42/2009, con legge regionale possono essere conferite a Roma Capitale ulteriori funzioni amministrative nell'ambito delle materie di competenza legislativa della Regione. Si veda al riguardo l'art. 1, comma 101, del D.Lgs. 7 aprile 2014, n. 56.

L'art. 24, comma 3, della legge 5 maggio 2009, n. 42 ha stabilito che "*oltre a quelle attualmente spettanti al comune di Roma*", sono attribuite a Roma Capitale le seguenti funzioni amministrative:

- a) concorso alla valorizzazione dei beni storici, artistici, ambientali e fluviali, previo accordo con il Ministero per i beni e le attività culturali;
- b) sviluppo economico e sociale di Roma capitale con particolare riferimento al settore produttivo e turistico;
- c) sviluppo urbano e pianificazione territoriale;
- d) edilizia pubblica e privata;
- e) organizzazione e funzionamento dei servizi urbani, con particolare riferimento al trasporto pubblico ed alla mobilità;
- f) protezione civile, in collaborazione con la Presidenza del Consiglio dei Ministri e la Regione Lazio;
- g) ulteriori funzioni conferite dallo Stato e dalla Regione Lazio, ai sensi dell'art. 118, secondo comma, della Costituzione.

2. *Costi connessi al ruolo di capitale della Repubblica*

Con D.P.C.M. è determinato il maggior onere per Roma Capitale derivante dall'esercizio delle funzioni connesse al ruolo di capitale della Repubblica, tenendo conto dei benefici economici che derivano

da tale ruolo e degli effetti che si determinano sul gettito delle entrate tributarie statali e locali.

Il maggior onere è quantificato su proposta della Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale, che si avvale della collaborazione dell'ISTAT e dell'IFEL-ANCI ed è adottata dalla Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica.

Disposizioni concernenti la situazione finanziaria di Roma Capitale sono state stabilite dall'art. 16 del D.Lgs. 6 marzo 2014, n. 61.

3. Programmazione pluriennale degli interventi

Ai fini dell'individuazione ed attuazione degli interventi infrastrutturali di sviluppo, finalizzati anche ai trasporti, connessi al ruolo di capitale della Repubblica ed all'espletamento delle funzioni attribuite dalla legge, Roma Capitale adotta, per l'utilizzazione delle risorse finanziarie ad essa spettanti in conformità ai documenti di finanza pubblica, il metodo della programmazione finanziaria. A tale scopo è stipulata un'intesa istituzionale di programma con la Regione Lazio e con le amministrazioni centrali competenti, approvata dal CIPE su proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri, sentita la Conferenza unificata. Gli interventi previsti dall'intesa possono essere inseriti nel programma delle infrastrutture di cui alla legge n. 443/2001. Le amministrazioni centrali concorrono al finanziamento degli interventi di interesse nazionale nel territorio di Roma Capitale, secondo l'intesa istituzionale e nei limiti delle risorse disponibili a legislazione vigente.

È istituita una apposita sessione nell'ambito della Conferenza unificata per assicurare il raccordo istituzionale tra Roma Capitale, lo Stato, la Regione Lazio e la Provincia di Roma, alla quale partecipa, quale componente, il Sindaco di Roma Capitale.

La rimodulazione degli interventi, fino all'approvazione del programma, è effettuata dal Comune.

4. Beni storici, ambientali e fluviali

4.1. Soprintendenza Speciale Archeologia Belle Arti e Paesaggio di Roma

La Soprintendenza Speciale Archeologia, Belle Arti e Paesaggio di Roma è organo periferico del Ministero dei beni culturali e delle attività culturali e del turismo. È stata istituita con il D.M. n. 15 del 12 gennaio 2017, con l'accorpamento nella stessa della Soprintendenza Archeologia Belle Arti e Paesaggio

del Comune di Roma. L'area di competenza della Soprintendenza Speciale comprende l'intero territorio del Comune di Roma, ad eccezione dei territori compresi nei Parchi Archeologici.

4.2. Funzioni in materia di beni ambientali e fluviali

L'art. 7 del decreto ha conferito a Roma Capitale le funzioni amministrative riguardanti l'individuazione delle riserve statali non collocate nei parchi nazionali, la cui gestione viene ad essa affidata.

È stato stabilito che Roma Capitale concorre, con il Ministero per i beni culturali e la Regione Lazio:

- a) alla definizione delle politiche di tutela e valorizzazione del paesaggio di Roma Capitale;
- b) alla definizione di indirizzi e criteri riguardanti le attività di tutela, pianificazione, recupero, riqualificazione e valorizzazione del paesaggio di Roma Capitale e di gestione dei relativi interventi;
- c) alle attività di formazione e di educazione per diffondere ed accrescere la conoscenza del paesaggio di Roma Capitale;
- d) alle attività di vigilanza sui beni paesaggistici del territorio di Roma Capitale, tutelati dal Codice dei beni culturali.

5. Fiere, turismo, protezione civile

Sono state conferite a Roma Capitale dall'art. 8 del decreto le funzioni amministrative di cui all'art. 40 del D.Lgs. 31 marzo 1998, n. 112 concernenti il coordinamento dei tempi di effettuazione delle manifestazioni fieristiche di rilevanza internazionale e nazionale, promosse nel suo territorio.

Per la promozione turistica all'estero Roma Capitale opera, secondo l'art. 9, in coordinamento con lo Stato e la Regione. Le linee guida del piano strategico nazionale per il turismo conterrà una sezione per la valorizzazione e lo sviluppo del sistema turistico di Roma Capitale.

A Roma Capitale sono state conferite con l'art. 10 del decreto le funzioni amministrative relative all'emancipazione di ordinanze per l'attuazione in via ordinaria di interventi di emergenza di cui all'art. 2, comma 1, lett. a) e b) della legge 24 febbraio 1992, n. 225, ferme restando le competenze del Prefetto di Roma.

6. Traffico - Inquinamento - Mobilità

L'art. 1 del D.Lgs. 26 aprile 2013, n. 51 ha disposto modifiche ed integrazioni al D.Lgs. n. 61/2012 in

materia di programmazione, funzioni e finanza di Roma Capitale ed ha stabilito quanto di seguito.

6.1. *Traffico - Mobilità - Inquinamento*

Per l'attuazione degli interventi da effettuare nel territorio di Roma Capitale per rimuovere le situazioni di emergenza connesse al traffico, alla mobilità ed all'inquinamento atmosferico e acustico, il Sindaco provvede con proprie ordinanze, anche in deroga a disposizioni di legge e comunque nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico, in esecuzione del piano autorizzato con delibera del Consiglio dei Ministri su proposta del Presidente, nei limiti e secondo i criteri indicati nella stessa delibera, con oneri a carico di Roma Capitale.

6.2. *Trasporto pubblico*

Con i decreti di ripartizione del "Fondo nazionale per il concorso finanziario dello Stato agli oneri del trasporto pubblico locale nelle regioni a statuto ordinario" sono determinate, nell'ambito della quota assegnata alla Regione Lazio e d'intesa con essa di Roma Capitale, le risorse da erogare direttamente a Roma Capitale con le modalità e i tempi previsti per l'erogazione del Fondo alle regioni. Nell'ambito dell'intesa sono rideterminati gli obiettivi del patto di stabilità interno della Regione Lazio e di Roma Capitale, al fine di garantire la neutralità dei saldi di finanza pubblica.

7. *Interventi finanziari*

Interventi finanziari sono stati stabiliti con le "disposizioni per Roma Capitale" previste dall'art. 4 del D.L. 30 dicembre 2013, n. 151, e dall'art. 1, comma 531 della legge 23 dicembre 2014, n. 190 (legge di stabilità 2015).

Ulteriori interventi finanziari sono stati disposti da leggi successivamente adottate.

8. *Organizzazione e personale*

L'ordinamento generale degli uffici e servizi di Roma Capitale è stabilito, in base a criteri di autonomia, efficacia ed efficienza, funzionalità ed economicità di gestione e secondo principi di professionalità e responsabilità, con propri regolamenti adottati in conformità allo statuto, secondo quanto previsto dall'art. 11 del decreto legislativo.

Appositi regolamenti disciplinano la polizia locale ed i relativi uffici.

La dotazione organica è stabilita dalla Giunta capitolina, in relazione all'acquisizione ed allo sviluppo delle funzioni conferite a Roma Capitale, nel rispetto della vigente normativa in materia di personale riguardante gli enti locali.

9. *Disposizioni finanziarie*

Le disposizioni finanziarie speciali per Roma Capitale sono stabilite dall'art. 12 del decreto, al quale si rinvia, dando rilievo particolare a quelle che prevedono quanto segue:

- a) entro il 31 maggio di ogni anno Roma Capitale concorda con il Ministero dell'economia e delle finanze le modalità e l'entità del proprio concorso alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica, in base alla proposta di accordo presentata dal Sindaco entro il 31 marzo. Nel caso di mancato accordo si applicheranno le disposizioni previste per gli altri comuni;
- b) nel saldo finanziario ai fini del patto di stabilità interno non saranno computate le risorse trasferite dal bilancio dello Stato e le spese, nei limiti delle stesse, relative alle funzioni amministrative conferite a Roma Capitale in attuazione dell'art. 24 della legge n. 42/2009 e dal decreto in esame;
- c) per l'esclusivo finanziamento degli investimenti compresi nei programmi di cui all'intesa istituzionale prevista dall'art. 3 del decreto, Roma Capitale può istituire per il periodo di ammortamento delle opere, una ulteriore addizionale comunale sui diritti d'imbarco dei passeggeri sugli aeromobili in partenza dagli aeroporti delle città di Roma, fino ad un massimo di 1 euro per passeggero;
- d) le disposizioni in materia di imposta di soggiorno, ferme restando le misure, si applicano a Roma Capitale anche per il finanziamento degli investimenti compresi nel suddetto programma.

Ulteriori disposizioni finanziarie sono state stabilite dall'art. 1 del D.Lgs. 26 aprile 2013, n. 51 e dall'art. 16 del D.Lgs. 6 marzo 2014, n. 61.

Cap. IV

La Città metropolitana di Roma Capitale

1. *Disciplina legislativa*

La legge 7 aprile 2014, n. 56 ha stabilito, fra le altre, "disposizioni sulle città metropolitane" prevedendo all'art. 1, comma 101 e 102 che la città metropolitana di Roma è disciplinata dalle norme stabilite

dalla legge predetta, relative alle città metropolitane e le disposizioni delle leggi n. 156/2010, n. 61/2012 e n. 51/2013, restano riferite al Comune di Roma Capitale, come definito dall'art. 24, comma 2, della legge n. 42/2009, con il ruolo e le funzioni dallo stesso previste.

2. Statuto

L'art. 1, comma 103, della legge 7 aprile 2014, n. 56 ha stabilito che "lo statuto della Città metropolitana di Roma Capitale, con le modalità previste dal comma 11, disciplina i rapporti tra la Città metropolitana, il Comune di Roma Capitale e gli altri Comuni, garantendo il miglior assetto delle funzioni che Roma è chiamata a svolgere quale sede degli organi costituzionali, nonché delle rappresentanze diplomatiche degli Stati esteri, ivi presenti, presso la Repubblica Italiana, presso lo Stato Città del Vaticano e presso le istituzioni internazionali".

Nel rispetto della legge n. 56/2014 lo statuto stabilisce le norme fondamentali dell'organizzazione dell'ente, comprese le attribuzioni degli organi nonché l'articolazione delle loro competenze, fermo restando quanto disposto dall'art. 1, commi 9, 10 e 11 della stessa legge.

TITOLO IX

Le Città Metropolitane e le Province

Cap. I

Le vicende legislative

Il disegno organizzativo del sistema istituzionale formato con l'*Ordinamento delle autonomie locali*, approvato con la legge 8 giugno 1990, n. 142 e completato dalla legge n. 265/1999, aveva considerato la condizione particolare delle "aree metropolitane" e delle "città metropolitane", affidando alle Regioni, su richiesta degli enti locali delle nove aree metropolitane di Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Roma, Bari e Napoli, la loro delimitazione, regolando la costituzione di un assetto territoriale e demografico unitario e affidando all'iniziativa dei nove comuni capoluogo e degli altri ad essi uniti da contiguità territoriale e da rapporti di stretta integrazione, il compito di promuovere, insieme con la provincia, la costituzione delle città metropolitane, approvandone lo statuto.

Il T.U. 18 agosto 2000, n. 267 ha compreso al capo III del titolo II, le disposizioni relative alle aree e alle città metropolitane, accogliendo il testo rinnovato dalla legge n. 265/1999.

L'art. 114 della Costituzione, rinnovato dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, ha compreso le Città metropolitane tra le istituzioni che insieme con i Comuni, le Province, le Regioni e lo Stato costituiscono la Repubblica, ed ha stabilito che esse, al pari degli altri enti territoriali, sono "enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni, secondo i principi fissati dalla Costituzione".

La legge 5 maggio 2009, n. 42, che dispose la delega al Governo in materia di "federalismo fiscale", stabilì con l'art. 23 "norme transitorie per le Città metropolitane", nelle quali era compresa, insieme con le 9 Città previste dall'Ordinamento del 1990, Reggio Calabria, definendo con il successivo art. 24 "l'ordinamento transitorio di Roma Capitale", che è stato consolidato con i decreti legislativi illustrati nel Tit. VIII.

Cap. II

L'ordinamento delle Città metropolitane

1. Le Città Metropolitane

Le Città Metropolitane sono 14: 10 costituite con la legge dello Stato 7 aprile 2014, n. 56 e 4 con le leggi delle Regioni autonome Sicilia e Sardegna.

Le Città Metropolitane sono, in ordine di popolazione, *Roma Capitale, Milano, Napoli, Torino, Palermo, Bari, Catania, Firenze, Bologna, Venezia, Genova, Messina, Cagliari, Reggio Calabria*.

Nel loro complesso hanno la popolazione di 21.952.981 abitanti (36,2% del tot. Italia), la superficie di km² 46.639 (15,4% del tot. Italia) e comprendono 1.273 Comuni (15,8% del tot. Italia). Hanno una densità demografica media di 471 abitanti per km², con l'indice massimo di 2.641 a Napoli ed il minimo di 173 a Reggio Calabria.

2. La legge dello Stato 7 aprile 2014, n. 56

La legge 7 aprile 2014, n. 56 ha stabilito "Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni" e nell'art. 1 (unico) ha definito in 151 commi il nuovo ordinamento transitorio delle Province, l'istituzione ed il primo ordinamento delle Città metropolitane, norme per favorire il processo di Unione e fusione dei Comuni.

Le disposizioni dei commi da 1 a 50 dell'art. 1, esclusi i commi 2, 3 e 4, sono dedicate alle Città metropolitane, completate da quelle dei commi 101, 102 e 103 relativi a Roma Capitale, e dei commi 146 e 147 che recano norme generali, finanziarie ed organizzative, relative anche alle Province.

Le disposizioni relative alle Città metropolitane sono state in parte modificate e integrate dal decreto legge 24 aprile 2014, n. 66 convertito dalla legge 23 giugno 2014, n. 89, e dalla legge di stabilità 2015, n. 190 del 23 dicembre 2014.

Nei capitoli che seguono sono comprese, in sintesi, le principali disposizioni della legge n. 56/2014 relative alle Città metropolitane, inserite in questa parte per il ruolo che nelle stesse esercita il sindaco ed il comune capoluogo.

3. Le leggi delle Regioni Sicilia e Sardegna

Le Regioni a statuto speciale Sardegna e Sicilia hanno istituito con proprie leggi, adottate esercitando la loro potestà autonoma, con ordinamenti coordinati con le linee della legge statale n. 56 del 2014, in Sardegna la Città Metropolitana di Cagliari e in Sicilia le Città metropolitane di Palermo, Catania e Messina.

La Regione Sicilia con legge 4 agosto 2015, n. 15, modificata dalla legge regionale 1° aprile 2016, n. 5, ha costituito le Città Metropolitane di Palermo, Catania e Messina, composte dai Comuni dei preesistenti Liberi Consorzi, corrispondenti alle relative Province. La Regione Sardegna con la "legge di riordino delle autonomie locali" 4 febbraio 2016, n. 2, ha istituito la Città Metropolitana di Cagliari.

Cap. III

Città metropolitane - istituzione, organi, ordinamento

1. Finalità istituzionali generali

L'art. 1, comma 2, della legge n. 56 stabilisce che le *città metropolitane* sono "enti territoriali di area vasta", hanno le funzioni dalla legge stessa indicate ai commi da 44 a 46 e 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 d'interesse della città metropolitana;

- cura delle relazioni istituzionali afferenti al proprio livello, ivi comprese quelle con le città e le aree metropolitane europee.

Il comma 5 conferma, oltre a Roma Capitale, le altre 9 città metropolitane stabilite dalla legge n. 42/2009: Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Bari, Napoli e Reggio Calabria, che sono disciplinate dalla legge ai sensi e nel rispetto degli artt. 114 e 117, secondo comma, lett. p) della Costituzione, ferma restando la competenza legislativa regionale ai sensi dello stesso art. 117.

Le Regioni Sardegna e Sicilia, in armonia con gli statuti e nel rispetto della loro autonomia organizzativa, hanno istituito le Città metropolitane di Cagliari, Palermo, Catania e Messina nei rispettivi capoluoghi e nelle province individuate come metropolitane dalle leggi regionali. Per le città metropolitane delle Regioni a statuto speciale i principi della legge n. 56/2014 valgono come principi di grande riforma economica e sociale per la disciplina che per le stesse sarà adottata.

La Regione Friuli-Venezia Giulia è compresa tra quelle cui sono riferite le norme predette.

Con le procedure di cui all'art. 133, primo comma, della Costituzione e nel rispetto di quanto previsto dalla legge in esame per il territorio, nelle province che sulla base dell'ultimo censimento hanno una popolazione residente superiore ad un milione di abitanti, possono essere costituite ulteriori città metropolitane, purché l'iniziativa sia assunta dal comune capoluogo della provincia e da altri comuni che complessivamente rappresentino almeno 500 mila abitanti della medesima provincia. Nel caso di 2 province confinanti che raggiungono complessivamente la popolazione di almeno 1.500.000 abitanti, si applicano le procedure di cui al precedente periodo, a condizione che l'iniziativa sia esercitata dai due comuni capoluogo e da altri comuni che rappresentino complessivamente almeno 350.000 abitanti per provincia. La proposta deve individuare il comune capoluogo della città metropolitana. Le città metropolitane subentrano alle province esistenti.

2. Il territorio

Il *territorio* della città metropolitana coincide con quello della provincia omonima, salvo restando l'iniziativa dei comuni, ivi compresi i comuni capoluogo delle province limitrofe, ai sensi dell'art. 133, primo comma della Costituzione, per la modifica delle circoscrizioni provinciali limitrofe e per l'adesione alla città metropolitana. Nel caso che la

Regione interessata, entro 30 giorni dalla richiesta effettuata nell'ambito della procedura di cui all'art. 133 Cost., esprima parere contrario in tutto o in parte alle proposte dei comuni, il Governo promuove un'intesa tra la Regione e i comuni interessati, da definirsi entro 90 giorni dalla data di espressione del parere. In caso di mancata intesa entro tale termine, la decisione spetta al Consiglio dei ministri che delibera la presentazione al Parlamento del disegno di legge sulle modifiche territoriali di province e di città metropolitane, ai sensi del ricordato primo comma dell'art. 133 Cost. secondo il quale "il mutamento delle circoscrizioni provinciali nell'ambito di una Regione sono stabiliti con legge della Repubblica, su iniziativa dei Comuni, sentita la stessa Regione" (comma 6).

3. Gli organi

3.1. Gli organi metropolitani

Gli organi della città metropolitana, stabiliti dall'art. 1, comma 7 della legge, sono il *Sindaco metropolitano*, il *Consiglio metropolitano* e la *Conferenza metropolitana*.

Sindaco metropolitano è, di diritto, il Sindaco del comune capoluogo, secondo quanto stabilito dall'art. 1, comma 19 della legge. Rappresenta l'ente, convoca e presiede il consiglio metropolitano e la conferenza metropolitana, sovrintende al funzionamento dei servizi e degli uffici, all'esecuzione degli atti ed esercita le altre funzioni stabilite dallo statuto.

Il *Consiglio metropolitano* è composto dal Sindaco metropolitano e da un numero di consiglieri stabilito dall'art. 1, comma 20 della legge. È l'organo di indirizzo e controllo, propone alla Conferenza lo statuto e le sue modifiche, approva regolamenti, piani, programmi, esercita le altre funzioni attribuite dallo statuto ed adotta ogni altro atto ad esso sottoposto dal sindaco metropolitano. Su proposta dello stesso Sindaco il Consiglio adotta gli schemi di bilancio da sottoporre al parere della Conferenza metropolitana.

A seguito del parere espresso dalla Conferenza con i voti che rappresentino almeno un terzo dei comuni compresi nella città metropolitana e la maggioranza della popolazione complessivamente residente, il Consiglio approva in via definitiva i bilanci dell'ente (comma 8).

La *Conferenza Metropolitana* è composta dal Sindaco metropolitano che la convoca e la presiede e

dai Sindaci dei comuni appartenenti alla città metropolitana. Lo statuto determina le maggioranze per le deliberazioni della Conferenza.

La Conferenza ha poteri propositi e consultivi, secondo quanto disposto dallo statuto ed esprime parere sullo schema di bilancio (comma 8).

3.2. L'approvazione del bilancio

Gli schemi del *bilancio* sono proposti dal Sindaco metropolitano, adottati dal Consiglio metropolitano e sottoposti al parere delle Conferenza metropolitana, espresso con i voti che rappresentino almeno un terzo dei comuni e la maggioranza della popolazione. Il bilancio è successivamente approvato in via definitiva dal Consiglio (comma 8).

4. Lo statuto

Lo *statuto della città metropolitana* stabilisce, nel rispetto della legge, le norme fondamentali dell'organizzazione dell'ente, comprese le attribuzioni e l'articolazione delle competenze degli organi, e:

a) regola le modalità e gli strumenti di coordinamento dell'azione complessiva di governo del territorio metropolitano;

b) disciplina i rapporti tra i comuni facenti parte della città metropolitana e degli stessi con la città, per l'organizzazione e l'esercizio delle funzioni metropolitane e comunali, prevedendo anche forme di organizzazione in comune, eventualmente differenziate per aree territoriali. I comuni possono avvalersi, mediante convenzione, di strutture della città metropolitana e possono delegare funzioni alla stessa e viceversa, senza maggiori oneri per la finanza pubblica;

c) può prevedere, su proposta e comunque d'intesa con la Regione, la costituzione di zone omogenee, per specifiche funzioni e tenendo conto delle specificità territoriali, con organismi di coordinamento collegati con gli organi della città metropolitana; a tal fine è necessaria la proposta o comunque l'intesa con la Regione, il cui dissenso può essere superato con decisione della Conferenza metropolitana, adottata a maggioranza dei due terzi dei componenti;

d) regola le modalità in base alle quali i comuni non compresi nel territorio metropolitano possono costituire accordi con la città metropolitana (comma 11).

Il Consiglio metropolitano propone alla Conferenza lo *statuto* e le sue modifiche. La Conferenza adotta o respinge lo statuto e le sue modifiche, proposti dal Consiglio, con i voti che rappresentino almeno un terzo dei comuni compresi nelle città metropolitane e la maggioranza della popolazione complessivamente residente (comma 3).

5. Il Sindaco e il Consiglio metropolitano

5.1. Il Sindaco metropolitano

Il **Sindaco metropolitano** è di diritto il sindaco del comune capoluogo (comma 19).

5.2. Il Consiglio metropolitano

Il **Consiglio metropolitano** *dura in carica 5 anni*. In caso di rinnovo del Consiglio del comune capoluogo si procede a nuove elezioni del consiglio metropolitano, entro 60 giorni dalla proclamazione del sindaco del comune capoluogo.

È composto dal Sindaco metropolitano e da:

- a) 24 consiglieri nelle città metropolitane con popolazione residente superiore a 3 milioni di abitanti;
- b) 18 consiglieri nelle città metropolitane con popolazione residente superiore a 800.000 e inferiore o pari a 3 milioni di abitanti;
- c) 14 consiglieri nelle altre città metropolitane.

In caso di rinnovo del Consiglio del Comune capoluogo si procede comunque a nuove elezioni del Consiglio metropolitano (commi 20 e 21).

5.2.1. Consiglio metropolitano - durata in carica

Il Consiglio metropolitano *dura in carica cinque anni*. In caso di rinnovo del consiglio del comune capoluogo, si procede a nuove elezioni del consiglio metropolitano entro sessanta giorni dalla proclamazione del sindaco del comune capoluogo (comma 21).

5.2.2. Consiglio metropolitano - elezione

Il Consiglio metropolitano è eletto dai sindaci e dai consiglieri comunali dei comuni della città metropolitana. Sono eleggibili a consigliere metropolitano i sindaci e i consiglieri comunali in carica. La cessazione dalla carica comunale comporta la decadenza da quella di consigliere metropolitano (comma 25).

I seggi che rimangono vacanti per qualunque causa, compresa la cessazione dalla carica di sindaco o di consigliere di un comune della città metropolitana, sono attribuiti ai candidati che nella medesima lista hanno ottenuto la maggiore cifra individuale ponderata. Non si considera cessato dalla carica il consigliere eletto o rieletto sindaco o consigliere in un comune della città metropolitana (comma 39).

Le disposizioni per l'elezione del Consiglio metropolitano sono stabilite dai commi da 26 a 38 dell'art. 1 della legge n. 56/2014 e dall'allegato A alla stessa. Lo statuto della città metropolitana può prevedere l'elezione diretta del sindaco e del consiglio metropolitano, con il sistema che sarà determinato dalla legge statale, secondo quanto prevede il comma 22 dello stesso art. 1.

5.2.3. Consiglio metropolitano - Ineleggibilità - incompatibilità

L'art. 1, comma 23 della legge n. 56/2014, ha apportato modifiche al testo unico n. 267/2000, estendendo agli organi delle città metropolitane la disciplina disposta dall'art. 60 del testo unico per le condizioni di ineleggibilità e dagli artt. 63 e 65 per le cause di incompatibilità; l'art. 65 è stato integralmente sostituito dal nuovo testo stabilito dalla lettera c) del predetto comma 23.

5.3. Vice sindaco e consiglieri delegati

L'art. 1, commi 40 e 41 della legge prevede che il sindaco metropolitano può nominare un *vice sindaco*, scelto tra i consiglieri metropolitani, stabilendo le eventuali funzioni a lui delegate e dandone immediata comunicazione al consiglio. Il vice sindaco esercita le funzioni del sindaco in ogni caso in cui questo ne sia impedito. Qualora il sindaco metropolitano cessi dalla carica per cessazione dell'incarico di sindaco del proprio comune, il vice sindaco rimane in carica fino all'insediamento del nuovo sindaco metropolitano.

Il sindaco metropolitano può assegnare deleghe a consiglieri metropolitani, nel rispetto del principio di collegialità, secondo le modalità e nei limiti stabiliti dallo statuto.

5.4. Esercizio gratuito delle cariche

Il comma 24 della legge n. 56/2014 stabilisce che gli incarichi di sindaco metropolitano, di consigliere

metropolitano e di componente della conferenza metropolitana, compresi i componenti degli organi istituiti per la prima costituzione dell'ente, *sono esercitati a titolo gratuito*.

Restano a carico della città metropolitana gli oneri connessi con le attività in materia di status degli amministratori, relativi ai permessi retribuiti, agli oneri previdenziali, assistenziali e assicurativi, di cui agli artt. 80, 84, 85 e 86 del testo unico (art. 19, D.L. n. 66/2014, convertito in legge n. 89/2014; art. 23, D.L. n. 90/2014, conv. in legge n. 114/2014).

6. Le funzioni

Alla Città metropolitana sono attribuite dal comma 44 della legge le *funzioni fondamentali delle province* e quelle alla stessa attribuite nell'ambito del *processo di riordino delle funzioni delle province* disposto dall'art. 15 della stessa legge, nonché, ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. p) della Costituzione, le seguenti *funzioni fondamentali*, funzioni tutte da esercitare "a valere sulle risorse proprie e trasferite, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica":

a) adozione e aggiornamento annuale del piano strategico triennale del territorio metropolitano, che costituisce atto di indirizzo per l'ente e per l'esercizio delle funzioni dei comuni e delle unioni di comuni compresi nell'area, anche rispetto all'esercizio di funzioni delegate o assegnate dalle regioni;

b) pianificazione territoriale generale, comprese le strutture di comunicazione, le reti di servizi e delle infrastrutture di competenza della comunità metropolitana, anche fissando vincoli e obiettivi all'attività e all'esercizio delle funzioni dei comuni compresi nel territorio metropolitano;

c) strutturazione di sistemi coordinati di gestione dei servizi pubblici, organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito metropolitano. D'intesa con i comuni interessati la città metropolitana può esercitare le funzioni di predisposizione dei documenti di gara, di stazione appaltante, di monitoraggio dei contratti di servizio e di organizzazione di concorsi e procedure selettive;

d) mobilità e viabilità, anche assicurando la compatibilità e la coerenza della pianificazione urbanistica comunale nell'ambito metropolitano;

e) promozione e coordinamento dello sviluppo

economico e sociale, anche assicurando sostegno e supporto alle attività economiche e di ricerca innovative e coerenti con la vocazione della città metropolitana, come delineata nel piano strategico del territorio;

f) promozione e coordinamento dei sistemi di informatizzazione e di digitalizzazione in ambito metropolitano;

g) le ulteriori funzioni attribuite dallo Stato o dalla Regione, nell'ambito delle rispettive competenze, in attuazione dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza di cui all'art. 118 della Costituzione.

Restano ferme le funzioni attribuite allo Stato e alle Regioni, loro spettanti nelle materie di cui all'art. 117, commi terzo e quarto della Costituzione e le funzioni esercitate ai sensi dell'art. 118 della medesima.

7. Istituzione

Le Città metropolitane di **Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Bari, Napoli e Reggio Calabria** sono costituite nel territorio delle province omonime dalla data di entrata in vigore della legge 7 aprile 2014, n. 56. L'istituzione della **Città metropolitana di Roma Capitale**, prevista dall'art. 24, comma 10, della legge 5 maggio 2009, n. 42, è disciplinata dalle norme stabilite per le città metropolitane dalla legge 7 aprile 2014, n. 56, tenuto conto di quanto disposto dalla stessa con i commi 101, 102 e 103, in precedenza illustrati.

Le Città metropolitane di **Palermo, Catania, Messina e Cagliari** sono state costituite con le leggi delle rispettive Regioni autonome Sicilia e Sardegna, indicate al cap. II.

8. Sindaco metropolitano - assunzione funzioni - subentro Provincia

Il 1° gennaio 2015 il sindaco del comune capoluogo ha assunto le funzioni di sindaco metropolitano e la città metropolitana opera con il proprio statuto e i propri organi, assumendo anche le funzioni proprie di cui all'art. 1, commi da 44 a 46 della legge n. 56/2014. Da tale data le città metropolitane sono subentrate alle province omonime, sono succedute ad esse in tutti i rapporti attivi e passivi e ne esercitano le funzioni, nel rispetto degli equilibri di finanza pubblica e degli obiettivi del patto di stabilità interno (comma 16).

9. Patrimonio, risorse, personale

Spettano alle città metropolitane il *patrimonio*, il *personale* e le *risorse strumentali della provincia*, a cui ciascuna città metropolitana succede a titolo universale in tutti i rapporti attivi e passivi, ivi comprese le *entrate provinciali*, all'atto del subentro alla provincia. Il trasferimento dei beni mobili e immobili è esente da oneri fiscali.

10. Personale

Al personale delle città metropolitane si applicano le disposizioni vigenti per il personale delle province. Il personale trasferito dalle province mantiene, fino al successivo contratto, il trattamento economico in godimento (commi 47 e 48).

11. Conseguimento obiettivi finanza pubblica

Le Città metropolitane e le Province trasformate ai sensi della legge n. 56/2014, fino ad una revisione del patto di stabilità che tenga conto delle funzioni

ad esse attribuite, sono tenute a conseguire gli *obiettivi* di finanza pubblica assegnati alle province dalla legislazione previgente, ovvero alle quali subentrano (comma 146).

12. Ordinamento dei comuni - applicazione

Alle Città metropolitane si applicano, per quanto compatibili, le disposizioni in materia di Comuni del testo unico sull'ordinamento degli enti locali e s.m. - D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267 - e le disposizioni dell'art. 4 della legge 5 giugno 2003, n. 131 sulla potestà normativa degli enti locali (comma 50).

Cap. IV

Le Città metropolitane

Le quattordici Città Metropolitane, costituite con la legge n. 56/2014 e con le leggi delle regioni Sardegna e Sicilia indicate al cap. II sono, in ordine di popolazione, le seguenti:

Città Metropolitana (Denominazione)	Comune capoluogo		Popolazione residente al 1/1/2016	Superficie (km ²)	Densità abitanti/ (km ²)	Numero Comuni
Roma Capitale	Roma	(2.864.731 ab.)	4.340.474	5.363	809	121
Milano	Milano	(1.345.851 ab.)	3.208.509	1.576	2.036	134
Napoli	Napoli	(974.074 ab.)	3.113.898	1.179	2.641	92
Torino	Torino	(890.529 ab.)	2.282.197	6.827	334	315
Palermo	Palermo	(674.435 ab.)	1.271.406	5.009	254	82
Bari	Bari	(326.344 ab.)	1.263.820	3.863	327	41
Catania	Catania	(314.555 ab.)	1.115.535	3.574	312	58
Firenze	Firenze	(382.808 ab.)	1.013.348	3.514	288	42
Bologna	Bologna	(386.663 ab.)	1.005.831	3.702	272	55
Venezia	Venezia	(263.352 ab.)	855.696	2.473	346	44
Genova	Genova	(586.655 ab.)	854.099	1.834	466	67
Messina	Messina	(238.439 ab.)	640.675	3.266	196	108
Cagliari	Cagliari	(154.460 ab.)	431.657	1.249	346	17
Reggio Calabria	Reggio Calabria	(183.035 ab.)	555.836	3.210	173	97
Città Metropolitane			21.952.981	46.639	471	1.273
% su Italia			36,2%	15,4%	-	15,8%
<i>Italia</i>			<i>60.665.551</i>	<i>302.073</i>	<i>201</i>	<i>8.057</i>

Fonte: Tuttitalia.it - Città metropolitane per popolazione.

Cap. V

Le nuove province

Alla nuova disciplina delle Province stabilita dall'art. 1, commi da 51 a 100 e 146 della legge 7

aprile 2014, n. 56, è dedicata l'approfondita illustrazione effettuata nella parte 6 della Guida normativa, alla quale si rinvia.

Cap. VI

Le Unioni di Comuni

L'ordinamento delle Unioni di Comuni e le regole e procedure per la loro costituzione sono approfondite nella pregevole parte 2, alle stesse dedicata. Si indicano nei successivi paragrafi, in sintesi, le disposizioni di diretto interesse dei comuni stabilite dalla legge 7 aprile 2014, n. 56, con la quale sono state modificate le norme che nell'ultimo quinquennio hanno regolato la materia, abrogando o sostituendo in parte limitata quelle che non sono state cancellate dalla Corte cost. per illegittimità costituzionale, fissando nuove regole di più agevole ed efficace attuazione che, in parte, subentrano a quelle esistenti. Le modifiche alla disciplina delle Unioni sono stabilite

dall'art. 1 della legge n. 56 con i commi 4 e da 104 a 115.

1. Definizione

Le Unioni di Comuni sono enti locali costituiti da due o più comuni per l'esercizio associato di funzioni o servizi di loro competenza (comma 4).

2. Rinvio

Alle Unioni di Comuni, Convenzioni tra Comuni, Fusioni di Comuni, nel quadro della gestione associata delle funzioni e dei servizi comunali in Italia, sono dedicati i pregevoli e documentati studi e indirizzi operativi che costituiscono la successiva Parte 2 della Guida, alla quale si rinvia per ogni utile approfondimento.