

Parte IV, Cap. II, par. 1

1. L'ordinamento dei comuni e delle province.

La Costituzione, sin dalla sua entrata in vigore, riconosce gli enti locali come elementi fondamentali dell'organizzazione dello Stato, tanto da includere la loro tutela tra i principi fondamentali della Repubblica (art. 5 Cost.). L'autonomia degli enti locali è stata poi valorizzata dalla riforma costituzionale del 2001, che oggi riconosce a comuni, province e città metropolitane **autonomia normativa**, consistente nella facoltà di adottare propri regolamenti e statuti; **amministrativa**, potendo essi emanare atti amministrativi aventi il medesimo valore degli atti amministrativi dello Stato; **finanziaria**, avendo la riforma riconosciuto loro la facoltà di stabilire ed applicare tributi ed entrate propri per il finanziamento delle loro attività.

La **forma di governo degli enti locali** si fonda **sull'elezione diretta del Sindaco** e del **Presidente della Provincia**. Occorre poi sottolineare che la materia "*legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane*" rientra nella **competenza legislativa esclusiva** dello Stato (art. 117, 2° comma, lett. p), Cost.).

A. I Comuni.

Il Comune, ai sensi dell'art. 2 TUEL, è l'ente locale "*che rappresenta la propria comunità, ne cura gli interessi e ne promuove lo sviluppo*".

Organi istituzionali del comune sono il **Consiglio comunale**, la **Giunta comunale** e il **Sindaco**.

Il **Consiglio comunale** è l'organo **normativo** del comune; la **Giunta** è l'organo **esecutivo** mentre il **Sindaco**, oltre ad essere l'**organo di rappresentanza** del comune, è anche **ufficiale di governo**, esercitando all'interno del comune alcune funzioni proprie dello Stato (anagrafe, stato civile, servizi elettorali, vigilanza su sicurezza ed ordine pubblico ecc.). Il Sindaco, inoltre, ha potere di emanare **ordinanze**, sia come organo locale (in caso di emergenze sanitarie o di igiene pubblica a carattere esclusivamente locale, ex art. 50, comma 5, TUEL) sia come ufficiale di governo (al fine di prevenire ed eliminare gravi pericoli che minacciano l'incolumità dei cittadini, ex art. 54, comma 2, TUEL).

Quanto ai **meccanismi elettorali**, il **Consiglio comunale** e il **Sindaco**, ai sensi della l. 25 marzo 1993, n. 81, sono **eletti dal corpo elettorale** attraverso un sistema maggioritario a turno unico (nei comuni con meno di 15.000 abitanti) o a doppio turno (nei comuni con più di 15.000 abitanti).

In particolare:

- nei **Comuni con meno di 15.000 abitanti**, ogni candidato alla carica di Sindaco deve essere collegato ad una lista di candidati per il consiglio comunale. L'elettore esprime un voto congiunto per il Sindaco e la lista collegata, potendo esprimere un voto di preferenza per uno dei candidati presentati dalla lista prescelta. È eletto Sindaco il candidato che ha ottenuto il **maggior numero di voti** (maggioranza relativa). Le elezioni si svolgono dunque in **un unico turno**, salva la remota ipotesi della parità di voti che impone il passaggio ad un secondo turno di ballottaggio tra i candidati che abbiano ottenuto le maggiori preferenze. La **lista collegata** al Sindaco ottiene i **due terzi dei seggi** del consiglio, il resto dei seggi è diviso proporzionalmente tra le altre liste;

- nei **Comuni con più di 15.000 abitanti**, il candidato a Sindaco può essere collegato anche a più liste di candidati a consigliere comunale. L'elettore esprime **due preferenze**, una per il Sindaco e una per la lista, potendo anche esprimere un voto disgiunto (può, cioè, accordare la preferenza ad un candidato Sindaco e votare una lista ad esso non collegata). È eletto Sindaco il candidato che ottenga la **maggioranza assoluta dei voti validi**. Se nessun candidato ottiene la suddetta maggioranza, si effettua il **ballottaggio** tra i due più votati, i quali possono collegarsi anche ad altre liste che hanno partecipato al primo turno elettorale. Nel secondo turno, è eletto il candidato che ottiene più voti. Il 60% dei seggi del consiglio comunale va alle liste collegate al candidato Sindaco vincitore (c.d. **premio di maggioranza**), a meno che una lista o gruppo di liste non collegate al vincitore abbia ottenuto al primo turno oltre il 50% dei voti. Peraltro, ove il Sindaco sia eletto al primo turno, il suddetto "premio" scatta solo se la lista o le liste ad esso collegate abbiano ottenuto almeno il 40% dei voti validi. Il resto dei seggi è diviso tra le altre liste in modo proporzionale ai voti ricevuti, con esclusione delle liste che non abbiano raggiunto al primo turno il 3% dei voti validi o che non siano collegate ad un gruppo di liste che abbiano ricevuto un consenso superiore alla suddetta percentuale (c.d. **clausola di sbarramento**).

La **Giunta** è invece **formata dal Sindaco** - che ne nomina e revoca i componenti - e assoggettata al controllo politico del Consiglio, che può approvare nei suoi confronti una **mozione di sfiducia**, all'esito della quale anche il Sindaco è tenuto a dimettersi.

Quanto, infine, alle **funzioni**, ai comuni spetta la rappresentanza della propria comunità nonché, in via principale, l'esercizio delle **funzioni amministrative**, in ossequio al principio di sussidiarietà, trattandosi dell'ente locale più vicino ai cittadini. I comuni sono titolari quindi tanto di "*funzioni proprie*" quanto di "*funzioni conferite da leggi statali o regionali*": le **funzioni proprie** sono quelle che riguardano la popolazione e il territorio comunale (art. 13 TUEL) e identificano, pertanto, il comune nella sua qualità di ente esponenziale della comunità di riferimento; **funzioni conferite con legge statale o regionale** sono invece quelle inerenti a materie di competenza esclusiva dello Stato o della regione, ovvero di competenza concorrente, che in forza di apposito provvedimento sono attribuite ai comuni quale livello territoriale più vicino ai cittadini.

Le **funzioni fondamentali** dei comuni sono state di recente individuate dall'art. 19 del **d.l. n. 95/2012**, conv. in l. 7 agosto del 2012, n. 135 in:

- 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 e statistici, nell'esercizio delle funzioni di competenza statale.

B. Le Province.

La Provincia, sempre secondo la definizione dell'art. 2 del TUEL, è "ente locale intermedio tra comune e regione, rappresenta la propria comunità, ne cura gli interessi, ne promuove e ne coordina lo sviluppo".

Organi della provincia sono il **Consiglio provinciale** (titolare della **funzione normativa**), la **Giunta** (titolare del **potere esecutivo**) e il **Presidente** (quale **organo di rappresentanza**).

Peraltro, giova segnalare che l'art. 23, comma 15, d.l. n. 201/2011 (cd. decreto Salva Italia), conv. dalla l. n. 214/2011, ha **implicitamente abolito la Giunta**, prevedendo quali organi della Provincia solo il Consiglio e il Presidente, eletto tra i suoi componenti. Il Consiglio provinciale è composto da non più di dieci componenti eletti dagli organi elettivi dei comuni ricadenti nel territorio della provincia. Tali organi durano in carica cinque anni.

Come nei comuni con più di 15.000 abitanti, anche nella provincia si procede all'**elezione diretta del Presidente e dei componenti il Consiglio**, con sistema maggioritario a doppio turno. Il procedimento per l'**elezione del Presidente della Provincia e dei consiglieri provinciali** ricalca, sostanzialmente, quello previsto per i Comuni con più di 15.000 abitanti. Le differenze più significative risiedono nel fatto che:

- non è possibile esprimere un voto disgiunto;
- il premio di maggioranza del 60% dei seggi del Consiglio provinciale spetta comunque alla lista o alle liste collegate al candidato Presidente risultato vincitore al primo o al secondo turno.

Il **Presidente** provvede poi **alla nomina e alla revoca degli assessori** che compongono la Giunta; tra Consiglio e Giunta esiste un **rapporto fiduciario** tale per cui l'approvazione di una mozione di sfiducia da parte del Consiglio provinciale comporta la caduta della Giunta e le necessarie dimissioni del Presidente.

La Provincia è invece in primo luogo titolare delle **funzioni amministrative** che coinvolgono l'interesse dell'intero suo territorio o di vaste aree intercomunali (difesa del suolo, tutela e valorizzazione delle risorse idriche ed energetiche, valorizzazione dei beni culturali; viabilità e trasporti; caccia e pesca nelle acque interne; protezione della flora e della fauna; smaltimento dei rifiuti ecc.: art. 19 TUEL). Le province, inoltre, in collaborazione con i comuni e sulla base dei programmi da essa proposti, promuovono e coordinano attività e realizzano opere di rilevante interesse provinciale nel settore economico, produttivo, commerciale e turistico, sociale, culturale e sportivo. Come i comuni, anche le province sono titolari tanto di funzioni **proprie** quanto di funzioni **conferite** con legge statale o regionale, secondo il principio di sussidiarietà.

■ Sul **riordino delle Province** è intervenuto il legislatore con il citato d.l. n. 95/2012, stabilendo che "il Consiglio dei ministri determina, con apposita deliberazione, da adottare su proposta dei Ministri dell'interno e della pubblica amministrazione, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, **il riordino delle province sulla base di requisiti minimi**, da individuarsi nella dimensione territoriale e nella popolazione residente in ciascuna provincia" (art. 17).

Il riordino risponde alla finalità nel contribuire al conseguimento degli **obiettivi di finanza pubblica imposti dagli obblighi europei** necessari al raggiungimento del **pareggio di bilancio** ed è disposto sulla base di due criteri (specificati dalla deliberazione del Consiglio dei ministri del **20 luglio 2012**):

a) **dimensione territoriale**: i nuovi enti dovranno estendersi su una superficie territoriale non inferiore ai **2.500 chilometri quadrati**;

b) **popolazione residente**: i nuovi enti dovranno avere almeno **350 mila abitanti**.

Il complesso **procedimento**, che in breve tempo, al massimo entro **ottobre 2012**, porterà al riordino delle province è articolato in quattro fasi:

1. la definizione dei requisiti minimi da parte del Governo;
2. la deliberazione, sulla base di tali requisiti, delle ipotesi di riordino da parte dei Consigli delle autonomie locali;
3. la deliberazione di proposte di riordino da parte delle regioni;
4. il riordino operato con legge del Governo sulla base delle proposte delle regioni.

Le **province delle Regioni a statuto speciale** decideranno autonomamente le modalità (ma non i termini, che sono fissati in 6 mesi) di riduzione e accorpamento.

Oltre che sul riordino, l'art. 17 d.l. 95/2012 interviene anche sulla disciplina delle **funzioni delle province**, prevedendo l'affidamento alle province, una volta proceduto all'accorpamento, di **ulteriori funzioni**: si tratta delle funzioni definite di **area vasta**, inerenti alla cura del **territorio** (pianificazione territoriale; tutela e valorizzazione dell'ambiente), alla gestione dei **trasporti** (pianificazione dei servizi di trasporto; autorizzazione e controllo del trasporto privato; costruzione e gestione

delle strade; circolazione stradale) ovviamente a livello provinciale e, alla **programmazione della rete scolastica** e la gestione dell'**edilizia scolastica** nelle scuole secondarie di secondo grado.