

Comuni, Province e Città metropolitane

SOMMARIO

1. Le autonomie locali dalla L. 142/1990 alla riforma costituzionale del 2001. - 2. Autonomia statutaria e regolamentare degli enti locali. - 3. La Provincia. - 4. Il Comune. - 5. Le Città metropolitane.
6. Forme associative fra enti locali. - 7. I controlli sugli atti amministrativi degli enti locali (Rinvio).
8. Il controllo sugli organi degli enti locali. - 9. Altri controlli sugli enti locali.

**1. Le autonomie locali dalla L. 142/1990 alla riforma costituzionale del 2001**

L'art. 5 Cost. include il riconoscimento e la tutela delle autonomie locali fra i principi fondamentali della Repubblica. Di riconoscimento, più che di istituzione, si parla poiché i Comuni, che sono i più importanti fra gli enti locali, preesistono rispetto allo Stato italiano, la cui storia moderna prende le mosse proprio dalle libertà comunali conquistate durante il Medioevo dalle città della Penisola.

Gli enti locali, nel nostro ordinamento, sono i seguenti:

- a) i **Comuni**, che sono «enti originari» e coincidono di solito con un centro urbano storicamente identificato come tale; ad essi spettano buona parte dei compiti amministrativi e dei servizi in favore del cittadino; i Comuni più popolati sono suddivisi in **circoscrizioni comunali**;
- b) le **Province**, che sono «enti intermedi» fra i Comuni e le Regioni, cui spettano compiti di coordinamento, alcuni compiti amministrativi e la gestione di servizi;
- c) le **Comunità montane**, vale a dire enti locali costituiti fra Comuni montani e parzialmente montani, anche appartenenti a Province diverse, associati dalle caratteristiche montane del loro territorio e, pertanto, dalla necessità di specifici interventi finalizzati a sopperire alle difficoltà economiche e dei collegamenti;
- d) le **Comunità isolate e d'arcipelago**, alle quali si estendono le norme sulle Comunità montane e che possono essere istituite in ciascuna isola o arcipelago di isole, ad eccezione della Sicilia e della Sardegna;
- e) le **Unioni di Comuni**, enti locali costituiti da due o più Comuni di norma contermini allo scopo di esercitare congiuntamente una pluralità di funzioni di loro competenza;
- f) le **Città metropolitane**, che sono speciali tipi di Province istituibili all'interno delle Aree metropolitane dal Comune capoluogo e dagli altri Comuni

Una procedura particolare è prevista nei casi in cui sia necessario esercitare il potere sostitutivo per violazione della normativa comunitaria. In questo caso le misure sostitutive sono adottate dal Governo, ma sempre su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri o del Ministro per le politiche comunitarie e del Ministro competente per materia (art. 2 L. 131/2003).

**B) Il potere sostitutivo straordinario**

L'art. 120, tuttavia, non esaurisce la tipologia degli interventi sostitutivi, in quanto lascia impregiudicata l'*ammissibilità e la disciplina di altri casi di interventi sostitutivi, configurabili dalla legislazione di settore, statale o regionale, in capo ad organi dello Stato o delle Regioni o di altri enti territoriali* (sentenza n. 43 del 2004). Ciò significa che alle ipotesi ordinarie che esso prevede debbono aggiungersene altre di natura straordinaria. In tal senso si è espressa la Corte costituzionale, che ha precisato che il potere sostitutivo deve *assicurare comunque, in un sistema di più largo decentramento di funzioni quale quello delineato dalla riforma, la possibilità di tutelare, anche al di là degli specifici ambiti delle materie coinvolte e del riparto costituzionale delle attribuzioni amministrative, taluni interessi essenziali [...] che il sistema costituzionale attribuisce alla responsabilità dello Stato* (sentenza n. 43 del 2004). La Corte ritiene, pertanto, che l'art. 120, comma 2, non precluda, in via di principio, la possibilità che la legge regionale (o anche la legge statale nell'ambito delle proprie competenze), intervenendo in materie di propria competenza e nel disciplinare l'esercizio di funzioni amministrative di competenza dei Comuni o di altri enti locali, preveda anche poteri sostitutivi in capo ad organi regionali (o ad organi statali), per il compimento di atti o di attività obbligatorie, nel caso di inerzia o di inadempimento da parte dell'ente competente, al fine di salvaguardare interessi unitari (di livello regionale o statale) che sarebbero compromessi dall'inerzia o dall'inadempimento medesimi (vedi parr. 7 e 10).

Il potere sostitutivo delle Regioni è, però, esercitabile a talune condizioni, vale a dire:

1. le ipotesi di esercizio di poteri sostitutivi devono essere previste e disciplinate dalla legge che deve definire i presupposti sostanziali e procedurali;
2. la sostituzione può prevedersi solo per il compimento di atti o di attività prive di discrezionalità;
3. il potere sostitutivo deve essere esercitato da un organo della Regione o sulla base di una decisione di questo.

Dovrà dunque prevedersi un procedimento nel quale l'ente sostituito sia comunque messo in grado di evitare la sostituzione attraverso l'autonomo adempimento e di interloquire nello stesso procedimento.

Soltanto nei casi in cui le esigenze unitarie della Repubblica appaiono preminenti, lo Stato può attrarre a sé funzioni amministrative e normative, sulla base del principio di sussidiarietà sancito dall'art. 118 della Costituzione.

ad esso uniti da contiguità territoriale e da rapporti di stretta integrazione in ordine all'attività economica, ai servizi essenziali, ai caratteri ambientali e alle relazioni sociali e culturali. I Comuni che ne fanno parte costituiscono tutti insieme una grande conurbazione caratterizzata dalla continuità del tessuto urbano e dalla comunanza di interessi (si pensi all'hitlerland di Milano o di Napoli).

Il quadro d'insieme appena descritto è il risultato di successive riforme che hanno adeguato il sistema delle autonomie locali al dettato costituzionale. Fino al 1990, infatti, la legge fondamentale in materia di enti locali è rimasta il testo unico della Legge Comunale e Provinciale del 1934, il quale assegnava alle autonomie locali un ruolo non soltanto inadeguato al principio costituzionale di cui all'art. 5, ma anche ridimensionato rispetto ai precedenti storici, in coerenza con la visione fascista dello Stato accentratore. A partire dal 1990 si è avviato un grande processo riformatore, che, dando origine ad una straordinaria produzione normativa, ha reso indispensabile procedere ad una riorganizzazione delle disposizioni che disciplinavano l'organizzazione degli enti locali. A ciò ha provveduto il Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali (TUEL), al quale è stata data attuazione con il D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267. Successivamente, con il referendum del 7 ottobre 2001 è stato dato esito confermativo alla L. cost. 3/2001, consacrando così anche a livello costituzionale il potenziamento delle prerogative autonomistiche degli enti territoriali.

## 2. Autonomia statutaria e regolamentare degli enti locali

Già la L. 142/1990, agli artt. 2 e 4, aveva riconosciuto a Comuni e Province il potere di adottare lo Statuto inteso come l'atto normativo fondamentale in cui si manifesta in maniera piena e completa l'autonomia di un ente, ovvero il potere di autororganizzazione, cioè di disciplina del proprio assetto strutturale (*autonomia amministrativa*), nonché come potere di individuazione dei fini da perseguire e dei mezzi necessari per la loro realizzazione (*autonomia politica e normativa*).

Il D.Lgs. 267/2000 (Testo Unico degli enti locali) ha recepito l'impostazione della riforma del 1990 e ha confermato l'intento di procedere ad un ampliamento dell'autonomia normativa dei Comuni e delle Province. Così l'art. 1, comma 3, T.U. ha individuato nei soli principi della *legislazione statale in materia di ordinamento degli enti locali* e di disciplina dell'esercizio delle funzioni ad essi conferite, il limite all'esplicazione della potestà normativa statutaria.

A seguito della riforma costituzionale del 2001, l'autonomia statutaria è espressamente riconosciuta dalla Costituzione. L'art. 114, comma 2, Cost. infatti prevedendo che i Comuni e le Province (oltre che le Città metropolitane e le Regioni) sono enti autonomi con propri Statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione, per la prima volta individuava il fondamento della potestà statutaria degli enti locali direttamente nella Costituzione e conferiva i principi desumibili dalla Costituzione stessa quale unico limite alla sua esplicazione.

La nuova previsione costituzionale ha posto non pochi problemi ai primi commentatori della norma. In particolare ci si chiede se la nuova versione dell'art. 114 Cost. debba essere intesa nel senso che gli Statuti degli enti locali debbono effettivamente rispettare soltanto i «principi costituzionali», ammettendo implicitamente che potrebbero contenere anche disposizioni contrastanti con leggi ordinarie dello Stato. Sul punto, a fronte di una tesi municipalista che ammette la possibilità da parte delle norme locali di derogare in via generale alle disposizioni legislative dello Stato e delle Regioni (salvo quelle qualificabili come disposizioni di principio), la dottrina classica è ferma nel ribadire che gli Statuti comunali devono essere rispettosi del principio della forma di legge in base al quale alla legge in senso formale sono equiparabili soltanto gli atti cui la stessa Costituzione attribuisce espressamente forma di legge, ovvero decreti legge, decreti legislativi delegati e leggi regionali (NOBILE).

A quest'ultima tesi sembra allinearsi l'articolo 4, comma 2, della L. 131/2003 laddove precisa che «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». Tale disciplina deve essere in *armonia con la Costituzione*; tenet conto dei principi generali in materia di organizzazione pubblica; rispettare quanto stabilito dalla legge con cui lo Stato disciplina la legislazione elettorale, gli organi di governo e le funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane (legge prevista dall'art. 117, secondo comma, lettera p, della Costituzione).

L'autonomia normativa di cui godono Comune e Provincia si esplica, oltre che con l'adozione dello Statuto, anche con l'emanazione dei regolamenti (cfr. art. 4, comma 1, L. 131/2003) cui la dottrina riconosce carattere attuativo-integrativo delle disposizioni statutarie, nel senso che essi esplicano e disciplinano in maniera dettagliata quanto contenuto nelle linee essenziali nel testo statutario.

Il D.Lgs. 267/2000 reca, in materia di autonomia regolamentare, una novità eclatante rispetto alla previgente disciplina rappresentata dall'affermazione del principio per cui la potestà regolamentare può esercitarsi su tutta l'attività tipica degli enti locali.

Il legislatore del testo unico infatti, affermando che «il Comune e la Provincia adottano regolamenti nella materia di propria competenza», evidenzia un margine di operatività regolamentare più ampio che in passato potendo essi disciplinare materie diverse da quelle tradizionali, oggetto di specifica elencazione nello stesso art. 7, e materie del tutto innovative sprovviste di altra fonte disciplinare, purché specificamente individuare e contenere nei rispettivi statuti.

A ciò si aggiunge la previsione del novellato art. 117 Cost. che, al comma 6, dispone che i Comuni e le Province (oltre che le Città metropolitane) hanno potestà regolamentare in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite.

La legge La Loggia, invece, all'articolo 4, comma 4, ribadisce la prerogativa degli enti locali di emanare regolamenti per disciplinare la loro organizzazione e la loro gestione. I regolamenti devono rispettare sia le leggi dello Stato che quelli della Regione di appartenenza. Il comma 6 prevede che, fino all'emanazione da parte degli enti locali dei suddetti regolamenti, rimangono in vigore le norme statali e regionali vigenti.

## 3. La Provincia

La Provincia è stata definita dall'art. 3, comma 3, TUEL (Testo Unico degli enti locali), quale ente locale intermedio tra Comune e Regione, con il compito

di curare gli interessi e promuovere lo sviluppo della comunità provinciale. La riforma costituzionale del 2001 con la nuova formulazione dell'art. 114 Cost. pone le Province sullo stesso livello istituzionale degli altri soggetti che costituiscono la Repubblica e riconosce ad esse autonomia statutaria, regolamentare e finanziaria di entrata e di spesa (art. 119 Cost.).

#### A) Gli organi

Sono organi della Provincia:

- a) il **Consiglio provinciale**, che ha funzioni di indirizzo e di controllo politico-amministrativo;
- b) la **Giunta provinciale**, è l'organo esecutivo con competenza autonoma seppur residuale per tutto ciò che non è attribuito espressamente dalla legge o dallo Statuto agli altri organi; deve riferire annualmente al Consiglio sulla propria attività;
- c) il **Presidente della Provincia** rappresenta l'ente, convoca e presiede la Giunta e sovrintende al funzionamento dei servizi e degli uffici e all'esecuzione degli atti. Esercita le funzioni attribuitegli dalle leggi, dallo Statuto e dai regolamenti e sovrintende all'espletamento delle funzioni statali e regionali attribuite o delegate alla Provincia.  
Il Presidente della Provincia è l'organo responsabile dell'amministrazione della Provincia; egli provvede alla nomina, alla designazione e alla revoca dei rappresentanti della Provincia presso enti, aziende ed istituzioni. È eletto a suffragio universale e diretto contestualmente alla elezione del Consiglio provinciale;
- d) il **Segretario provinciale**. Si veda quanto si dirà a proposito del Segretario comunale nel prossimo paragrafo;
- e) i **Dirigenti provinciali**. Si veda quanto si dirà a proposito dei dirigenti comunali nel prossimo paragrafo;
- f) il **Difensore civico**. Si veda quanto si dirà per il Difensore civico del Comune nel paragrafo successivo;
- g) il **Direttore generale**. Il Presidente della Provincia può nominare un *Direttore generale*, con funzioni di direzione e coordinamento dei dirigenti. In alternativa, può decidere di non nominare nessun Direttore generale oppure di attribuire questa qualifica al *Segretario provinciale*, il quale, comunque, mantiene le attribuzioni che gli sono proprie. Il Direttore generale è nominato con atto discrezionale ed è legato all'ente da contratto a tempo determinato (in ogni caso non superiore alla durata in carica del Presidente). L'incarico, dunque, ha *carattere fiduciario*.  
La Provincia utilizza lo stesso sistema elettorale dei Comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti. Il Presidente è eletto direttamente dai cittadini con un sistema a doppio turno, nomina e revoca i membri della Giunta. La contestuale elezione del Consiglio provinciale attribuisce il 60% dei seggi alla lista o alle liste collegate al candidato Presidente eletto ed il restante 40% alle liste collegate ai candidati sconfitti (Vedi par. 4 sub C).

#### B) Attribuzioni

Ai sensi dell'art. 19 TUEL, alla Provincia spettano le funzioni amministrative e di interesse provinciale che comprendono vaste zone intercomunali o l'intero territorio provinciale in determinati settori.

Inoltre alle Province sono delegati compiti di promozione, coordinamento di attività, nonché la realizzazione di opere di rilevante interesse provinciale nel settore economico, produttivo, commerciale, turistico, sociale, culturale e sportivo (art. 19, comma 2, TUEL).

Ulteriore specifico compito delle Province è quello della **programmazione**, il cui procedimento viene delineato dal comma 1 dell'art. 20 TUEL (raccolta e coordinamento delle proposte avan-

zate dai Comuni, concorso alla determinazione dei programmi regionali; formulazione e adozione di propri programmi pluriennali, generali e settoriali; promozione del coordinamento delle attività programmate dei Comuni). Tale compito si svolge secondo norme dettate dalla legge regionale, mentre è la stessa Provincia a predisporre e ad adottare il **piano territoriale di coordinamento** che determina gli *indirizzi generali di assetto del territorio*, ovvero le diverse destinazioni del territorio, la localizzazione delle maggiori infrastrutture e delle principali vie di comunicazione, gli obiettivi e i modi di intervento per la sistemazione idrica, idrogeologica ed idraulico-forestale (interessi ambientali).

## 4. Il Comune

### A) Nozione e organi

Il Comune è l'ente locale che rappresenta la propria comunità, ne cura gli interessi e ne promuove lo sviluppo; analogamente alla Provincia, gode di autonomia statutaria, normativa, organizzativa e amministrativa, nonché di autonomia impositiva e finanziaria nell'ambito dei propri Statuti e regolamenti e delle leggi di coordinamento della finanza pubblica (art. 3, TUEL).

In particolare su quest'ultimo punto il revisore costituzionale è intervenuto riconoscendo, all'art. 119 Cost., l'autonomia di entrata e di spesa in capo ai Comuni (oltre che alle Province), la facoltà di stabilire e applicare tributi ed entrate propri e di disporre di risorse autonome.

Sono organi del Comune:

- a) il **Consiglio comunale**: ai sensi dell'art. 42 D. Lgs. 267/2000 il Consiglio è l'organo di indirizzo e di controllo politico-amministrativo, con competenza esclusiva relativamente ad alcuni atti fondamentali per la vita dell'ente.  
La consistenza numerica del Consiglio oscilla fra i 12 membri dei Comuni fino a 3.000 abitanti e i 60 nei Comuni con più di 1.000.000 di abitanti;
- b) la **Giunta comunale**. Comprende tutti gli atti rientranti nelle funzioni degli organi di governo, che non siano riservati dalla legge al Consiglio e che non ricadano nelle competenze previste dalle leggi o dallo Statuto, del Sindaco o degli organi di decentramento; collabora con il Sindaco nell'attuazione degli indirizzi generali del Consiglio, riferisce annualmente a quest'ultimo sulla propria attività e svolge attività propositive e di impulso nei confronti dello stesso (art. 48, T.U. degli enti locali);
- c) il **Sindaco** è eletto a suffragio universale e diretto, rappresenta il Comune, convoca e presiede la Giunta, nonché il Consiglio quando non è previsto un Presidente e sovrintende al funzionamento dei servizi e degli uffici e all'esecuzione degli atti (ex art. 50 T.U.).  
Il Sindaco, che è membro del Consiglio comunale, nomina i componenti della Giunta e ne dà comunicazione al Consiglio.

Al Sindaco compete inoltre:

- sovrintendere all'esecuzione degli atti e all'espletamento delle funzioni attribuite o delegate al Comune;
- coordinare e organizzare, nell'ambito della disciplina regionale e sulla base degli indirizzi del Consiglio comunale, gli orari di apertura e di chiusura degli esercizi commerciali e dei servizi pubblici, nonché gli orari di apertura al pubblico degli uffici periferici delle pubbliche amministrazioni;

- provvedere, sulla base degli indirizzi stabiliti dal Consiglio, alla nomina, designazione e revoca dei rappresentanti del Comune presso enti, aziende ed istituzioni;
- provvedere alla nomina dei responsabili degli uffici e dei servizi, nonché all'attribuzione e definizione degli incarichi dirigenziali e di collaborazione esterna;
- esercitare altresì le altre funzioni attribuitegli quale autorità locale nelle materie previste da specifiche disposizioni di legge (art. 50, comma 4, T.U.).

Inoltre, il Sindaco, quale *ufficiale di Governo*, sovrintende (ex art. 54 T.U.):

- alla tenuta dei registri di stato civile e di popolazione, nonché agli adempimenti demandati in materia elettorale, di leva militare e di statistica;
- all'emanazione di atti attribuitigli dalle leggi e dai regolamenti in materia di ordine e di pubblica sicurezza;
- allo svolgimento delle funzioni affidategli dalla legge in materia di pubblica sicurezza e di polizia giudiziaria;
- alla vigilanza su tutto quanto possa interessare la sicurezza e l'ordine pubblico, informandone il Prefetto. Sul punto si ricordi la competenza del Sindaco in materia di rilascio dei passaporti ex L. 340/2000.

Il Sindaco è l'organo responsabile dell'amministrazione e dura in carica cinque anni. Di norma (ex art. 51 T.U.) chi ha ricoperto due mandati consecutivi non è immediatamente rieleggibile, a meno che uno dei due mandati precedenti abbia avuto durata inferiore a due anni, sei mesi e un giorno per causa diversa dalle dimissioni volontarie;

d) il **Segretario comunale** è un funzionario pubblico previsto per ciascun Comune (e ciascuna Provincia, ove prende il nome di *Segretario provinciale*), che svolge compiti di collaborazione e funzioni di assistenza giuridico-amministrativa nei confronti degli organi dell'ente, in ordine alla conformità dell'azione amministrativa alle leggi allo Statuto ed ai regolamenti; inoltre partecipa con funzioni consultive, referenti e di assistenza alle riunioni del Consiglio e della Giunta e ne cura la verbalizzazione; esercita le altre funzioni attribuitegli dallo Statuto o dai regolamenti, o conferitegli dal Sindaco (o dal Presidente della Provincia). Il Segretario comunale è posto in una posizione di vertice nella gerarchia dell'ente locale e sovrintende e coordina l'attività dei dirigenti, salvo il caso in cui ex art. 108 T.U. sia stato nominato un *Direttore generale*. In tal caso le funzioni di coordinamento dei dirigenti sono esercitate da quest'ultimo, restando al Segretario la sua specifica funzione di *garante della legalità e correttezza amministrativa e di «notario» dell'amministrazione*;

e) il **Difensore civico**, organo facoltativo che può essere istituito allo scopo di tutelare i cittadini che vi si rivolgono per ottenere un intervento in occasione di rapporti con le autorità comunali;

f) i **Dirigenti comunali**. Spetta ai Dirigenti la direzione degli uffici e dei servizi secondo i criteri e le norme dettati dagli Statuti e dai regolamenti, nonché tutti i compiti che impegnano l'amministrazione verso l'esterno non ricompresi tra le funzioni di indirizzo e controllo politico-amministrativo degli organi di governo dell'ente o non rientranti tra le funzioni del Segretario o del Direttore generale (art. 107, T.U.). Nei Comuni privi di personale di qualifica dirigenziale le funzioni dirigenziali possono essere attribuite, con provvedimento motivato del Sindaco, ai responsabili degli uffici e dei servizi, indipendentemente dalla loro qualifica funzionale (art. 109, T.U.);

g) il **Direttore generale**. Ai sensi dell'art. 108 T.U. il Sindaco (nei Comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti) e il Presidente della Provincia possono nominare previa deliberazione della Giunta, un Direttore generale (cd. *city manager*). Egli provvede ad attuare, secondo le direttive impartite dal Sindaco o dal Presidente della Provincia, gli indirizzi e gli obiettivi stabiliti dagli organi di governo dell'ente. Per i Comuni con popolazione inferiore

a 15.000 abitanti è prevista la nomina di un Direttore generale «consortile» per la gestione coordinata o unitaria dei servizi tra i Comuni.

## B) Attribuzioni del Comune

Dalla lettura dell'art. 13 del D.Lgs. 267/2000 (T.U. degli enti locali) si evince che spettano al Comune tutte le funzioni amministrative che riguardano la popolazione ed il territorio comunale, in particolare 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. Tale previsione, tuttavia, va riletta alla luce della riforma introdotta dalla L. cost. 3/2001. Infatti il combinato disposto dei nuovi artt. 117, comma 2, lett. p) e 118, comma 1, della Costituzione, radicando in via primaria la titolarità generale delle funzioni amministrative in capo ai Comuni e riservando alla legislazione esclusiva dello Stato soltanto le funzioni fondamentali degli enti medesimi, sancisce la trasformazione dei Comuni in amministrazioni a competenza piena (cd. *municipalismo di esecuzione*).

Il trasferimento delle funzioni amministrative costituisce uno dei punti fondamentali della *legge La Loggia (legge 13/2003)*.

L'art. 7, in particolare, chiarendo, dopo lunghi dibattiti dottrinari, che l'attribuzione delle suddette funzioni non è automatica, ma presuppone che sia il legislatore (statale o regionale, a seconda delle competenze) ad intervenire, affidandole, in base ai principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato. Tutte le funzioni amministrative non attribuite saranno esercitate dai Comuni anche mediante forme associate (es. Comunità montane o Unioni di Comuni).

## C) Il sistema elettorale

Il sistema di elezione del Sindaco e del Consiglio comunale è stato elaborato con il fine di assicurare alle città un governo stabile. Il Sindaco è eletto direttamente dai cittadini ogni cinque anni, contestualmente al Consiglio regionale. Egli può nominare e revocare i membri della Giunta e gode di un'ampia maggioranza politica, dal momento che il partito o la coalizione vincitrice delle elezioni ricevevano un consistente premio di maggioranza.

Dobbiamo distinguere:

— i *Comuni con meno di quindicimila abitanti*, nei quali ogni candidato alla carica di Sindaco è collegato ad una sola lista di candidati alla carica di consigliere comunale. Sulla scheda elettorale, gli elettori esprimono un solo voto, dovendo indicare esclusivamente il candidato Sindaco preferito; così facendo, votano necessariamente anche per la lista a lui collegata. È eletto Sindaco il candidato che ottiene più voti degli altri, cioè la maggioranza relativa. Alla lista che sostiene il Sindaco, indipendentemente dalla percentuale di voti raggiunta, è attribuito un consistente premio di maggioranza, vale a dire i 2/3 dei seggi del Consiglio. Il restante 1/3 è ripartito proporzionalmente tra le altre liste;

— i *Comuni con più di quindicimila abitanti*, nei quali, invece, il candidato alla carica di Sindaco può essere collegato anche a più liste. Sulla scheda elettorale, gli elettori possono esprimere due voti: l'uno per il candidato Sindaco, l'altro per una lista, anche diversa da quella che sostiene il candidato Sindaco. È eletto Sindaco il candidato che ottiene almeno la metà

più 1 dei voti validi, cioè la maggioranza assoluta. Nel caso in cui nessun candidato abbia raggiunto la maggioranza richiesta, si ricorre ad un secondo turno a cui partecipano solo i due candidati che hanno ottenuto più voti (ballottaggio). Sarà eletto chi dei due guadagna più voti. Anche in questo caso è concesso un premio di maggioranza: le liste che hanno sostenuto il candidato Sindaco vincitore si assicurano il 60% dei seggi del Consiglio regionale, mentre il restante 40% è ripartito tra le liste che hanno sostenuto i candidati a Sindaco sconfitti.

#### D) Modificazioni territoriali, fusione e istituzione di nuovi Comuni

Le Regioni, ai sensi dell'art. 133 Cost., possono modificare le circoscrizioni territoriali dei Comuni, sentite le popolazioni interessate, nelle forme previste dalla legge regionale. Salvo i casi di fusione tra più Comuni, non possono essere istituiti nuovi Comuni con popolazione inferiore a 10.000 abitanti o la cui costituzione comporti che altri Comuni scendano sotto tale limite.

### 5. Le Città metropolitane

Sono considerate «*Aree metropolitane*» le zone comprendenti i Comuni di Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Roma, Bari, Napoli e gli altri Comuni i cui insediamenti abbiano con essi rapporti di stretta integrazione territoriale e in ordine alle attività economiche, ai servizi essenziali alla vita sociale, nonché alle relazioni culturali e alle caratteristiche territoriali. La concreta delimitazione delle Aree spetta tuttavia alla Regione, su conforme proposta degli enti territoriali interessati, con eventuale attivazione del potere sostitutivo del Governo che, qualora la Regione non provveda nel termine di 180 giorni dalla proposta, la invita, sentita la Conferenza unificata, a provvedere entro un ulteriore termine, scaduto il quale procede alla delimitazione dell'Area (art. 22 T.U. degli enti locali). A questo punto il Comune capoluogo e gli altri Comuni ad esso uniti da contiguità territoriale e da rapporti di stretta integrazione in ordine all'attività economica, ai servizi essenziali, ai caratteri ambientali, alle relazioni sociali e culturali possono decidere di costituirsi in Città metropolitane ad ordinamento differenziato.

La Città metropolitana acquisisce le funzioni della Provincia e, se il suo territorio non coincide con quello di una Provincia, si procede ad una nuova delimitazione delle circoscrizioni provinciali o all'istituzione di nuove Province in modo tale che l'area della Città corrisponda al territorio di una nuova Provincia. La creazione del nuovo livello di governo rappresentato dalla Città metropolitana può, infine, determinare la necessità di procedere alla revisione delle circoscrizioni territoriali dei Comuni compresi nell'Area metropolitana e impone l'attuazione del decentramento previsto dallo Statuto, nel rispetto dell'identità delle collettività locali (art. 23 T.U. degli enti locali).

Con la nuova articolazione territoriale della Repubblica disegnata dalla riforma costituzionale del 2001, le Città metropolitane sono enti autonomi costituzionalmente riconosciuti che compiono la Repubblica al pari di Comuni,

Province, Regioni e Stato (art. 114 Cost.). Ai sensi del novellato art. 119 Cost., inoltre, esse godono di autonomia finanziaria di entrata e di spesa, stabiliscono e applicano tributi ed entrate propri, in armonia con la Costituzione.

### 6. Forme associative fra enti locali

Ragioni storiche, geografiche e di maggiore efficienza amministrativa hanno indotto il Legislatore ad individuare diverse forme di associazione o di articolazione interna di Comuni e Province. In alcuni casi si partiva dalla constatazione che enti di limitate dimensioni non erano in grado di esercitare al meglio determinate funzioni, mentre in altri era la motivazione opposta (enti troppo grandi, come le metropoli) a suggerire una ripartizione amministrativa del territorio che potesse garantire una maggiore efficienza. Queste esigenze hanno portato all'istituzione di:

- **Municipi.** Ai sensi dell'art. 16 del D.Lgs. 267/2000 nei Comuni istituiti mediante fusione di due o più Comuni contigui lo Statuto comunale può prevedere l'istituzione di Municipi nei territori delle comunità di origine o di alcune o di alcune di esse. Statuto e regolamento disciplinano l'organizzazione e le funzioni di tali organismi, potendo prevedere anche organi eletti a suffragio universale diretto;
- **Circoscrizioni comunali.** Ai sensi dell'art. 17 del D.Lgs. 267/2000 sussiste l'*obbligo* per i Comuni con popolazione superiore ai 100.000 abitanti o capoluogo di Provincia, e la *facoltà* per i Comuni con popolazione tra i 30.000 e i 100.000 abitanti, di deliberare il decentramento in Circoscrizioni. I compiti ad esse attribuiti sono quelli di: partecipazione, consultazione e gestione dei servizi di base; esercizio delle funzioni delegate loro dal Comune. Tali attribuzioni sono disciplinate dallo Statuto comunale e da un apposito regolamento;
- **Comunità montane, Comunità isolate o d'arcipelago, Unioni di Comuni,** di cui si è trattato nel paragrafo 1. La L. 131/2003, all'art. 4, comma 5, sottolinea che anche le Unioni di Comuni e le Comunità montane e isolate esercitano potere normativo (ovvero potere statuario e regolamentare);
- **Circondari provinciali.** Sono delle articolazioni territoriali che la Provincia può istituire in base all'ampiezza e alle caratteristiche del territorio, alle esigenze della popolazione ed alla funzionalità dei servizi (ITALIA). La disciplina dei circondari è contenuta all'art. 21 del D.Lgs. 267/2000;
- **Circoscrizioni provinciali.** Nei casi in cui la dimensione territoriale della Provincia non sia adatta ad assicurare la funzionalità dei servizi e a garantire il soddisfacimento delle esigenze della popolazione, nonostante l'attuazione di forme di decentramento, risulta necessario procedere ad una modifica delle circoscrizioni provinciali — che rappresentino la suddivisione dell'ambito territoriale della Provincia individuandone le dimensioni e i confini (ITALIA) — o all'istituzione di nuove Province.

### 7. I controlli sugli atti amministrativi degli enti locali (Rinvio)

Il tema dei controlli sugli atti amministrativi degli enti locali è strettamente connesso alla trattazione dei rapporti che intercorrono con le Regioni. Si rinvia, pertanto, al cap. 22 par. 7.