

Relazione illustrativa

Lo schema di legge delega mira a realizzare un'operazione di aggiornamento, armonizzazione e coordinamento testuale della disciplina legislativa in materia di enti locali.

L'iniziativa legislativa si svolge attraverso due fondamentali direttrici di intervento:

- 1) una delega legislativa (Capo I), che attiene alla "manutenzione normativa" della disciplina, adeguandola alle innovazioni nel frattempo intervenute, anche (e soprattutto) per effetto della riforma del Titolo V della Costituzione e degli interventi ad opera della Corte costituzionale;
- 2) un complesso (Capo II) di norme immediatamente precettive, che intervengono direttamente sull'assetto ordinamentale dei comuni, delle province e degli enti di area vasta (con particolare riferimento al *corpus* del Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 e della legge 7 aprile 2014, n. 56), allo scopo di adeguarlo all'evoluzione normativa e giurisprudenziale.

Il **Capo I** conferisce al Governo una delega ad adottare uno o più decreti legislativi per la revisione del Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (nel prosieguo denominato "TUOEL").

L'**articolo 1** (*Oggetto e finalità*) definisce l'ambito di operatività della delega legislativa, che viene individuata (**comma 1**) nella disciplina statale relativa a:

- fusioni tra comuni;
- controllo sugli organi;
- revisione del regime giuridico dei segretari comunali;
- revisione economico-finanziaria e risanamento degli enti;
- garanzie e controlli;
- revisione della disciplina concernente la composizione del consiglio provinciale.

L'articolo definisce, altresì, in via generale, i principi e criteri direttivi della detta delega. Essi sono (**comma 2**):

- a) ricognizione delle norme statali vigenti in materia, per provvedere al loro coordinamento formale e sostanziale e al loro aggiornamento e adeguamento, in funzione anche delle esigenze di semplificazione del linguaggio normativo, apportando a esse le innovazioni e le modifiche necessarie per garantirne la coerenza giuridica, logica e sistematica e per adeguarle alla legislazione vigente di rango costituzionale in materia, anche tenendo conto delle eventuali modifiche intervenute successivamente all'entrata in vigore della presente legge;
- b) garanzia del rispetto delle competenze legislative dello Stato e delle regioni, nonché di unità e di autonomia ai sensi dell'articolo 5 della Costituzione e delle competenze costituzionali degli enti territoriali ai sensi degli articoli 114, 117 e 118 della Costituzione e delle potestà statutaria e regolamentare dei comuni, delle province e delle città metropolitane;
- c) adeguamento, nel rispetto dell'unità e dell'indivisibilità della Repubblica, alle modifiche intervenute nel Titolo V della parte II della Costituzione con la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

- d) recepimento dei principi affermati dalla giurisprudenza costituzionale e dei principi derivanti dal diritto dell'Unione Europea e di quelli affermati dalla Corte Europea di Giustizia;
- e) recepimento delle disposizioni di legge in materia di funzioni delle province e delle città metropolitane e in materia di esercizio associato delle funzioni di comuni;
- f) ricognizione delle disposizioni statali che sono o restano abrogate, salva l'applicazione dell'articolo 15 delle disposizioni sulla legge in generale premesse al codice civile.

Il **comma 3** definisce il procedimento per l'adozione dei decreti legislativi delegati, che prevede la deliberazione del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'interno, di concerto con i Ministri per gli affari regionali e le autonomie, per la pubblica amministrazione e dell'economia e delle finanze, previa acquisizione dei pareri della Conferenza unificata, ai sensi dell'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e del Consiglio di Stato, da rendere, rispettivamente, nel termine di venti giorni e di quarantacinque giorni dalla trasmissione di ciascuno schema. Si prevede che, decorsi tali termini, il Governo può comunque procedere. Lo schema di ciascun decreto legislativo è successivamente trasmesso alle Camere per l'espressione dei pareri da parte delle commissioni parlamentari competenti per materia e per i profili finanziari, che si pronunciano entro il termine di quarantacinque giorni dalla data dell'assegnazione, decorsi i quali i decreti possono comunque essere adottati.

Il termine per l'esercizio della delega è stato fissato (**comma 1**), tenendo conto della scadenza naturale della Legislatura, in **nove mesi** dall'entrata in vigore della legge medesima.

Analogamente a quanto generalmente previsto in relazione ad altre deleghe legislative di ampio respiro, è stata prevista (**comma 4**) la possibilità di adottare, entro **dodici mesi** dalla data di entrata in vigore di ciascuno dei decreti legislativi di attuazione della delega, uno o più decreti legislativi recanti disposizioni integrative e correttive, nel rispetto dei medesimi principi e criteri direttivi e della procedura stabilita dalla legge in esame.

Gli articoli successivi (da 2 a 6), nell'ambito del Capo I, definiscono, poi, gli specifici criteri di delega relativi a ciascuna delle suelencate materie, di volta in volta oggetto di intervento del Legislatore delegato.

L'**articolo 2** (*Revisione della disciplina in materia di fusioni tra comuni*) dispone che, nell'ambito della delega di cui all'articolo 1, si provvede alla revisione della disciplina in materia di fusioni tra comuni, valorizzando, al fine di garantire l'adeguatezza degli enti e l'effettività dell'esercizio, gli strumenti e le procedure di concertazione istituzionale per la definizione di principi e criteri comuni per la disciplina del procedimento di fusione, salva restando la potestà legislativa regionale in materia (**comma 1**).

La nuova delega intende intervenire sulla disciplina in materia di fusioni di comuni, come da ultimo declinata dall'articolo 1, commi 116-130 della legge 7 aprile 2014, n. 56, nell'ottica di ulteriormente consolidare, attraverso la valorizzazione degli strumenti della concertazione istituzionale, gli attuali meccanismi volti ad assicurare l'integrazione, anche identitaria, delle comunità e a favorire i suddetti processi di aggregazione anche nell'ambito dei piccoli comuni.

Ferma restando la potestà legislativa regionale nella materia, si è tenuto conto del fatto che, comunque, in questi anni, i processi di fusione hanno avuto una realizzazione solo parziale e frammentata, dando origine a comunità non abbastanza solide; per tale motivo si prevedono sedi di concertazione istituzionale per la definizione, mediante accordo, di principi e criteri comuni per la definizione del procedimento di fusione, volti a privilegiare la nascita di nuove realtà comunali di dimensione e capacità adeguata affinché ciò si traduca in un effettivo miglioramento della capacità di gestione delle funzioni.

Il **comma 2**, nel fare salve le disposizioni degli articoli 30 e 32 del TUOEL, fissa alcuni principi fondamentali per la disciplina delle forme di incentivazione:

- a) agevolazione del massimo grado di integrazione tra i comuni, graduando la corresponsione dei benefici in relazione al livello di unificazione, rilevato mediante specifici indicatori con riferimento alla tipologia ed alle caratteristiche delle funzioni e dei servizi associati o trasferiti in modo tale da erogare il massimo dei contributi nelle ipotesi di massima integrazione;
- b) previsione di una maggiorazione dei contributi nelle ipotesi di fusione e di unione, rispetto alle altre forme di gestione sovracomunale;
- c) predisposizione di periodici controlli sull'effettivo grado di trasferimento delle funzioni fondamentali per le quali siano erogati benefici economici, con la previsione, in caso di riscontro negativo, della ripetizione dei contributi erogati;

L'**articolo 3** (*Revisione della disciplina in materia di controllo sugli organi*) prevede che nell'ambito della delega di cui all'articolo 1, si provveda all'adeguamento della disciplina in esame.

Si vuole, *in primis*, adeguare la disciplina vigente alle statuizioni della Giurisprudenza costituzionale in materia di potere sostitutivo: si fa riferimento, in particolare, alla sentenza della Corte costituzionale 24 luglio 2019, n. 195, con la quale la Consulta ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 28, comma 1, del decreto-legge n. 113 del 2018. Quest'ultima disposizione aveva novellato l'articolo 143 del TUOEL, prevedendo comunque, con il comma *7-bis* (poi dichiarato incostituzionale), un potere sostitutivo nei casi in cui le anomalie riscontrate a seguito dell'accesso all'ente locale non fossero talmente gravi da determinarne lo scioglimento. La Corte ha dichiarato l'illegittimità della novella, in ragione del carattere eccessivamente generico e indeterminato del detto potere sostitutivo e dei presupposti indicati per il suo esercizio, tale da renderlo incompatibile con l'autonomia costituzionalmente garantita degli enti locali territoriali.

La *ratio* della delega di cui al **comma 1** è quella di colmare il vuoto di tutela per quelle situazioni che, sotto il profilo gestionale, presentano pericoli di pregiudizio grave e imminente per la funzionalità dell'ente, pur nell'insussistenza dei presupposti minimi per lo scioglimento. In tali fattispecie si delinea un meccanismo di intervento che - nel rispetto degli orientamenti della Corte costituzionale - presenta presupposti di operatività e contenuto sufficientemente determinati e rispettosi dell'autonomia degli enti locali, che vengono ancorati a parametri normativi certi e già definiti nella legislazione vigente, prevedendo, nelle ipotesi di cui all'articolo 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131 - e, pertanto, nel solco tracciato dall'articolo 120 della Costituzione - misure volte a evitare un pregiudizio grave e imminente alla collettività amministrata qualora, all'esito dell'accesso ispettivo di cui all'articolo 143, comma 2, del decreto legislativo 18 agosto 2000 n. 267, non siano emersi elementi sintomatici idonei allo scioglimento del consiglio comunale e provinciale, ma risultino gravi e reiterate disfunzioni nell'erogazione dei servizi pubblici.

2. Nell'ambito della delega si prevedono, altresì (**comma 2**):

- a) disposizioni finalizzate a consentire ai componenti delle commissioni, nominate ai sensi degli articoli 143 e 146 del Testo unico dell'ordinamento degli enti locali di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, la possibilità di rappresentanza e difesa in giudizio da parte dell'Avvocatura dello Stato per i casi derivanti dalla gestione commissariale, previa richiesta al Ministro dell'interno;
- b) disposizioni per la razionalizzazione e la semplificazione delle modalità di organizzazione e funzionamento della commissione straordinaria e del comitato di sostegno e monitoraggio di cui all'art. 144 del Testo unico dell'ordinamento degli enti locali di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, e ulteriori disposizioni per la razionalizzazione e il supporto della funzionalità degli enti, i cui organi sono rinnovati al termine del periodo di scioglimento;
- c) disposizioni volte a consentire lo scioglimento, nelle ipotesi di cui all'articolo 146 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, relativamente alle aziende sanitarie ed ospedaliere, attraverso modalità idonee al mantenimento della funzionalità ed alla prevenzione dalle infiltrazioni mafiose.

L'**articolo 4** (*Revisione della disciplina del regime giuridico dei segretari comunali e degli enti di area vasta*) conferisce al Governo una delega per la revisione della disciplina del regime giuridico dei segretari comunali e degli enti di area vasta.

L'intervento normativo mira a valorizzare il ruolo del segretario comunale, quale organo di garanzia del buon andamento e dell'imparzialità dell'amministrazione dell'ente, assicurandone l'indipendenza funzionale, secondo gli orientamenti della Giurisprudenza costituzionale (cfr. da ultimo sentenza 11 maggio 2021, n. 95). Al fine di assicurare l'efficacia e l'efficienza nell'esercizio delle funzioni, si prevede, tra gli specifici principi e criteri direttivi della delega, l'adeguamento del sistema di reclutamento e di formazione professionale dei segretari, sulla base dell'alta qualificazione richiesta, imperniato sul concorso pubblico, nonché il potenziamento degli organici e il rafforzamento degli uffici di supporto del Ministero dell'interno.

L'**articolo 5** (*Modifiche alla disciplina delle funzioni di revisione economico-finanziaria e risanamento degli enti*) contiene una delega al Governo per il riordino delle funzioni di revisione della disciplina afferente l'organo di revisione economico-finanziaria, nonché la revisione del "sistema" volto al risanamento degli enti.

In particolare, il **comma 1, lettera a)**, prevede la revisione e l'armonizzazione degli istituti a presidio degli equilibri di bilancio degli enti locali.

Le **lettere da b), a l)** riguardano criteri inerenti l'organo di revisione economico-finanziario (Titolo VII del TUOEL, art. 234 e sss.).

Anche al fine di rendere più incisiva l'attività di controllo cui detto organo è deputato, i principi indicati sono volti a conferire un assetto più organico alle norme che ne disciplinano la funzione ed il funzionamento, garantendo l'indipendenza e la professionalità del revisore e, a tal fine, prevedendo istituti organizzativi volti a favorirne la formazione, pure pratica, che assicuri crescita professionale anche a tutela dell'ente (**lettere b) e c)**.

Sempre al fine di rendere più efficace l'azione di controllo, è pure previsto l'ampliamento del numero degli enti, in base alla soglia demografica, per i quali l'organo di controllo deve avere forma collegiale in luogo di quella monocratica (**lettera d**).

Inoltre, sono indicati i criteri (**lettera e**) ai fini dell'inserimento nell'elenco dei revisori dei conti: proporzionalità tra anzianità di iscrizione negli albi e popolazione di ciascun comune, aver avanzato in precedenza richiesta di svolgere la funzione nell'organo di revisione, possesso di qualifica professionale in contabilità e gestione economico-finanziaria degli enti territoriali.

I principi e criteri direttivi indicati nelle successive lettere (**da f** a **l**) sono volti alla valorizzazione degli istituti di controllo e delle relative procedure. In particolare quelli volti al controllo sulla emersione di tensioni di cassa e di squilibri di bilancio che richiedono interventi tempestivi ed adeguati, in special modo sulla tenuta degli equilibri di parte corrente, e ciò al fine di prevedere un sistema di *alert* che faciliti l'emersione di situazioni di sofferenza economico-finanziaria non ancora strutturali e, conseguentemente, consenta di poter prevedere interventi volti a scongiurare situazioni di *deficit* strutturale.

È altresì prevista la revisione organica degli istituti di controllo interno al fine di garantire la realizzazione degli obiettivi programmati, la corretta ed economica gestione delle risorse pubbliche, l'imparzialità ed il buon andamento della pubblica amministrazione e la trasparenza dell'azione amministrativa.

Inoltre, si prevede l'individuazione di indicatori per la verifica della congruità delle stime formulate in ordine a: trasferimenti erariali, entrate tributarie ed altre entrate correnti, debiti fuori bilancio, rispetto dei vincoli di finanza pubblica, dell'equilibrio della gestione dei residui, della gestione di cassa e dell'equilibrio finanziario. L'individuazione di nuovi indicatori relativi alle previsioni delle richiamate poste contabili si rende necessaria al fine di garantire la tenuta del principio della veridicità delle scritture contabili e, dunque, degli equilibri di bilancio.

Articolo 6 - (Revisione della disciplina in materia di controlli contabili)

Si premette che l'art. 155 del TUOEL ha attribuito alla Commissione per la stabilità finanziaria degli enti locali (COSFEL), istituita presso il Ministero dell'interno, il compito di esercitare il controllo centrale sui comuni e sulle province che hanno dichiarato il dissesto finanziario (art. 244 e seguenti TUOEL), sui comuni, sulle province e sulle comunità montane strutturalmente deficitari (art. 242 TUOEL) e sui comuni e sulle province che fanno ricorso alla procedura di riequilibrio finanziario pluriennale (art. 243-*bis* TUOEL).

Detto controllo si esplica:

- in materia di personale degli enti dissestati, in condizioni di deficitarietà strutturale e degli enti in riequilibrio finanziario pluriennale;
- sui bilanci degli enti in dissesto e, in via istruttoria, sui piani di riequilibrio.

La COSFEL svolge, nei confronti degli enti locali in dissesto finanziario e di quelli in procedura di riequilibrio finanziario pluriennale, anche i seguenti compiti:

- ✓ parere da rendere al Ministro dell'interno sul provvedimento di approvazione o diniego del piano di estinzione delle passività (art. 256, comma 7, del TUOEL);
- ✓ parere da rendere al Ministro dell'interno sul provvedimento di approvazione o diniego dell'ipotesi di bilancio stabilmente riequilibrato (art. 261 del TUOEL);

- ✓ parere da rendere al Ministro dell'interno sul provvedimento di sostituzione di tutto o parte dell'Organo Straordinario della Liquidazione – OSL (art. 254, comma 8, del TUOEL);
- ✓ istruttoria dei piani di riequilibrio finanziario pluriennale e redazione di una relazione finale che viene trasmessa alla Corte dei conti (art. 243-*quater* del TUOEL).

Il **comma 1, lettera a)**, delega il Governo ad adottare disposizioni volte ad assicurare il rafforzamento del controllo contabile nei comuni con popolazione inferiore a parametri demografici predeterminati, prevedendo percorsi di affiancamento collaborativo da parte della Commissione per la stabilità finanziaria degli enti locali, al fine di prevenire criticità strutturali, anche individuando misure di recupero delle condizioni di equilibrio del bilancio utili a scongiurare più radicali rimedi di risanamento. Le disposizioni di cui alla delega in esame dovranno prevedere meccanismi collaborativi di tipo consulenziale nell'individuazione di percorsi di risanamento per evitare la cronicizzazione di criticità non strutturali ed alternativi alle procedure di cui agli articoli 242 e seguenti del TUOEL.

Il **comma 1, lettera b)** del medesimo articolo 6 delega il Governo ad adottare disposizioni per la ridefinizione dei compiti e del funzionamento della Commissione per la stabilità finanziaria degli enti locali, con particolare riguardo al controllo successivo delle assunzioni a tempo determinato delle figure essenziali, ovvero infungibili, per la regolare ed efficiente gestione degli enti dissestati, strutturalmente deficitari, nonché degli enti in riequilibrio finanziario pluriennale.

La delega recepisce la necessità di prevedere, in particolare, per gli enti in dissesto finanziario, un controllo della gestione economico-finanziaria successiva all'approvazione del bilancio stabilmente riequilibrato stante l'attuale assenza di un apposito monitoraggio. Infatti, la Commissione per la stabilità finanziaria degli enti locali di cui al richiamato art. 155 del TUOEL, a legislazione vigente, a seguito dell'istruttoria, esprime soltanto un parere sull'ipotesi di bilancio stabilmente riequilibrato ai fini dell'approvazione della stessa con decreto del Ministro dell'interno.

Il **Capo II** contiene una serie di norme immediatamente precettive che intervengono sulla disciplina attualmente vigente (segnatamente, sul Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali e sulla legge concernente la disciplina delle province e degli enti di area vasta), allo scopo di armonizzarla e aggiornarla, tenendo conto anche dell'evoluzione normativa e giurisprudenziale. Vengono altresì disposte le abrogazioni delle disposizioni incompatibili con le innovazioni normative, nonché alcune norme transitorie finalizzate a regolamentare il momento di passaggio tra la vecchia e la nuova disciplina.

L'**articolo 7** (*Abrogazione cause ostative alla candidatura a membro del Parlamento per i sindaci dei comuni con popolazione superiore a 20.000 abitanti e riordino della disciplina in materia di incompatibilità*) prevede, al **comma 1**, l'abrogazione delle cause ostative (ineleggibilità) alla candidatura a membro del Parlamento per i presidenti di provincia e per i sindaci dei comuni con popolazione superiore a 20.000 abitanti, intervenendo, in senso abrogativo, sull'articolo 7, primo comma, lettere *b) e c)* del decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361.

Il **comma 2, lettera a)**, prevede il riordino della disciplina in materia, disponendo, mediante la novella dell'articolo 53, comma 1, del TUOEL, che la decadenza della giunta comunale e lo scioglimento del consiglio comunale operino anche nella nuova ipotesi di incompatibilità ai sensi dell'articolo 63, comma 1, numero *7-bis* (introdotto dalla successiva lettera *c)* del medesimo comma 2) che inserisce, appunto, anche quella prevista per il sindaco di un comune con popolazione superiore a 20.000 abitanti o per un presidente di provincia che è eletto alla carica di deputato o di senatore della Repubblica.

La successiva **lettera b)** dispone l'abrogazione dell'articolo 62 del TUOEL (che prevede la decadenza dalla carica di sindaco e di presidente della provincia in caso di accettazione della candidatura alla carica di senatore o deputato). Si tratta di una modifica di coordinamento, resa necessaria dall'intervento normativo di cui al comma 1, che ha rimosso la relativa causa di ineleggibilità.

La **lettera c)** novella l'articolo 63, comma 1, del TUOEL, aggiungendo, in fine, un nuovo comma 7-*bis*, il quale riconduce al novero delle incompatibilità con la carica di sindaco, consigliere comunale, metropolitano o circoscrizionale, limitatamente ai comuni con popolazione superiore a 20.000 abitanti, e di presidente di provincia, anche il caso di chi è eletto alla carica di senatore o deputato.

A disciplina vigente, la prevista ineleggibilità in caso di accettazione della candidatura a deputato o senatore, per i sindaci di comuni con popolazione superiore a 20.000 abitanti o per i presidenti di provincia, comporta la decadenza automatica dalla carica elettiva ricoperta.

Con le modifiche apportate si introduce una nuova ipotesi di incompatibilità, che ove si verifichi l'elezione alla carica di deputato o senatore, viene inserita tra le cause di scioglimento automatico del consiglio comunale o provinciale di cui all'articolo 53, comma 1, del TUOEL; la procedura quindi non rientra in quella prevista per le altre ipotesi di ineleggibilità o incompatibilità che, ai sensi dell'articolo 69 del TUOEL prevede un procedimento di contestazione da parte del consiglio con termine all'amministratore locale interessato per l'esercizio del diritto di opzione.

L'**articolo 8** (*Disposizioni in materia di esercizio associato delle funzioni, di responsabilità e di durata del mandato dei sindaci e di costituzione degli uffici di supporto*) contiene disposizioni in materia di esercizio associato delle funzioni, di responsabilità e di durata del mandato dei sindaci e di costituzione degli uffici di supporto al vertice politico.

Il **comma 1, lettera a)** novella l'articolo 30 del TUOEL in materia di convenzioni tra enti locali per lo svolgimento coordinato di funzioni e servizi.

In particolare, viene modificato il comma 4 dell'articolo 30, prevedendo che gli eventuali uffici comuni possano avvalersi di personale comandato (oltre che distaccato) degli enti partecipanti.

Il **comma 1, lettera b)** innova la disciplina in materia di esercizio associato delle funzioni fondamentali dei comuni, novellando il TUOEL con l'inserimento di un nuovo articolo 33-*bis* (*Esercizio delle funzioni fondamentali dei comuni*). Quest'ultima disposizione si affianca alla disciplina già vigente, contenuta nell'articolo 33 del TUOEL, riferita all'esercizio associato delle funzioni conferite ai comuni dalle regioni, alle quali è riconosciuta la potestà di individuazione degli ambiti territoriali ottimali per l'esercizio in forma associata delle suddette funzioni. Questa disposizione non incide sul ruolo delle regioni in materia di esercizio associato; peraltro con una disposizione transitoria del successivo articolo 13, comma 1, secondo periodo, del testo in esame, sono fatte salve le forme associative già in essere alla data dell'entrata in vigore della presente legge, prevedendo che il piano di cui all'articolo 33-*bis* possa indicare, ove necessario, eventuali modifiche.

L'intervento normativo, inoltre, tiene conto del preciso indirizzo della Corte costituzionale, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 14, comma 28, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, nella parte in cui, nel disciplinare, nell'ambito delle iniziative legislative governative di riduzione della spesa pubblica, l'obbligo della gestione associata delle funzioni fondamentali (per le funzioni *fondamentali* vedasi il comma 27 dell'articolo 14 citato) da parte dei piccoli comuni, non prevede la possibilità, per l'ente, di dimostrare - al fine di ottenere l'eventuale esonero dall'obbligo - che a causa della particolare collocazione geografica e dei caratteri demografici e socio-ambientali del comune obbligato, non sono realizzabili, con le forme associative imposte, economie di scala e/o

miglioramenti, in termini di efficacia ed efficienza, nell'erogazione dei beni pubblici alle popolazioni di riferimento. La Corte ha, al riguardo, osservato che *“la previsione generalizzata dell'obbligo di gestione associata per tutte le funzioni fondamentali (ad esclusione della lett. l) del comma 27) sconta, infatti, in ogni caso un'eccessiva rigidità, al punto che non consente di considerare tutte quelle situazioni in cui, a motivo della collocazione geografica e dei caratteri demografici e socio ambientali, la convenzione o l'unione di Comuni non sono idonee a realizzare, mantenendo un adeguato livello di servizi alla popolazione, quei risparmi di spesa che la norma richiama come finalità dell'intera disciplina.”*

Si supera pertanto il principio dell'obbligatorietà della gestione associata delle funzioni fondamentali, che diventano facoltative - in tal modo dando nuova espressione all'autonomia organizzativa dell'ente - valorizzando a tal fine, il ruolo degli strumenti di pianificazione e programmazione e dando rilievo ulteriore alle sedi di raccordo e di concertazione tra gli enti territoriali.

Infatti, dopo aver ribadito (**comma 1 dell'articolo 33-bis**) la facoltà per i comuni di svolgere in forma associata, mediante unione o convenzione, le funzioni fondamentali di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione, come definite dall'articolo 14, comma 27, del decreto-legge n. 10 del 2010, viene previsto (**comma 2**) che, al fine di garantire l'economicità dell'esercizio delle gestioni associate individuate dalle regioni ai sensi dell'articolo 33 e dai comuni ai sensi dei successivi commi, i relativi criteri per la determinazione dei rispettivi ambiti territoriali sono concordati nelle sedi concertative a livello territoriale e nel Consiglio delle autonomie locali, di cui all'articolo 123 della Costituzione, secondo le competenze previste dai rispettivi statuti; la disposizione quindi ipotizza che le gestioni associate - per le funzioni fondamentali statali e per le altre in ordine alle quali sussiste la competenza legislativa regionale - trovino un punto di sintesi nelle sedi concertative citate senza ipotizzare poteri sostituivi ma demandando alla capacità di dette sedi di trovare una soluzione razionale che eviti la sovrapposizione di ambiti di gestione delle funzioni diversificate .

I **commi 3-6** della novella prevedono la convocazione, da parte del sindaco metropolitano e del presidente della provincia - anche su proposta di almeno il venti per cento dei componenti - della conferenza metropolitana e dell'assemblea dei sindaci per definire, in conformità ai criteri di cui al comma 2, il piano per l'individuazione degli ambiti territoriali ottimali e delle modalità per lo svolgimento associato delle funzioni fondamentali dei comuni, assicurando l'effettività della gestione.

I piani provinciali e metropolitani sono adottati a maggioranza assoluta dei componenti dalla assemblea dei sindaci e dalla conferenza metropolitana, sentita la regione sulla conformità ai criteri di cui al comma 2, che esprime parere entro sessanta giorni.

Viene altresì definito il contenuto del piano, che individua:

- a) le funzioni comunali o le singole attività e servizi ad esse riconducibili, da gestire in forma associata;
- b) le forme associative e la durata minima;
- c) i tempi di realizzazione delle forme associative;
- d) i comuni strutturalmente non idonei alla gestione associata a causa dei caratteri demografici, socio-ambientali e della collocazione geografica.

Il **comma 1, lettera c)** interviene sull'articolo 50 del TUOEL, introducendo alcune modifiche volte a dettagliare gli ambiti della responsabilità del sindaco e del presidente della provincia, tenuto conto

della distinzione tra atti gestionali e atti di indirizzo politico amministrativo, già prevista dalla normativa vigente.

L'articolo 50, comma 3, del TUOEL, nel testo attualmente vigente, dispone che il sindaco e il presidente della provincia, salvo quanto previsto dall'articolo 107 (riferito alla responsabilità dei dirigenti), esercitano le funzioni attribuite dalle leggi, dallo statuto e dai regolamenti, e sovrintendono, altresì, all'espletamento delle funzioni statali e regionali attribuite o delegate.

Viene quindi operato con la **lettera c), n. 1** un collegamento esplicito tra l'articolo 50, comma 1 – che individua nel sindaco l'organo responsabile dell'amministrazione del comune – e l'articolo 107 (riferito alla responsabilità dei dirigenti), nonché un espresso richiamo al principio di separazione tra atti di gestione e atti di indirizzo politico-amministrativo. In particolare, viene espressamente sottolineato il carattere politico della responsabilità del sindaco e del presidente della provincia, specificando in norma che gli stessi esercitano le funzioni di indirizzo politico-amministrativo loro attribuite, definendo gli obiettivi ed i programmi da attuare ed adottando gli altri atti rientranti nello svolgimento di tali funzioni, e verificano la rispondenza dei risultati dell'attività amministrativa e della gestione agli indirizzi impartiti.

Conseguentemente, al comma 2 dell'articolo 50 (**lettera c), n. 2**), è soppressa la previsione secondo cui il sindaco e il presidente della provincia sovrintendono al funzionamento dei servizi e degli uffici e all'esecuzione degli atti: ciò al fine di demarcare con maggiore evidenza la distinzione, anche ai fini delle conseguenti responsabilità, tra l'attività di indirizzo politico e quella concernente la gestione amministrativa, di competenza dei dirigenti, evitando sovrapposizioni e incertezze applicative.

La **lettera d) del comma 1** modifica l'articolo 51 del TUOEL, in materia di durata del mandato del sindaco, del presidente della provincia e dei consiglieri e di limiti ai mandati ulteriori rispetto al primo.

La disciplina a regime prevede che il sindaco dura in carica per un periodo di cinque anni e dispone che chi abbia ricoperto per due mandati consecutivi la carica di sindaco non è immediatamente rieleggibile allo scadere del secondo mandato; ammette un terzo mandato solo nel caso in cui uno dei due mandati abbia avuto durata inferiore a due anni, sei mesi e un giorno per causa diversa dalle dimissioni volontarie.

La norma in esame dispone, **al numero 1.1**, (novellando il comma 2 dell'articolo 51) che la attuale ipotesi di ineleggibilità - prevista per l'eventuale candidatura di chi abbia ricoperto per due mandati consecutivi la carica di sindaco e di presidente della provincia – diventi una causa di incandidabilità.

Il **numero 1.2**, aggiungendo un secondo periodo al comma 2 del detto articolo 51, introduce la possibilità del terzo mandato per i sindaci dei comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti. Viene conseguentemente abrogato dall'articolo 12, comma 8, del testo in esame, nell'ambito delle disposizioni transitorie e finali, l'articolo 1, comma 138, della legge n. 56 del 2014, che attualmente eleva da due a tre il limite di mandati consecutivi solo per i sindaci dei comuni fino a 3.000 abitanti.

Il **numero 2)** fa salvo il principio del terzo mandato qualora uno dei due mandati precedenti abbia avuto durata inferiore a due anni, sei mesi e un giorno, per causa diversa dalle dimissioni volontarie solo per i sindaci dei comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti.

La **lettera e) del comma 1** modifica l'articolo 54 del TUOEL, concernente le attribuzioni del sindaco nelle funzioni di competenza statale. In particolare, **il numero 1)** inserisce nella norma un nuovo comma *4-ter*, contenente una disposizione di limitazione della responsabilità dei sindaci, riferita al potere di ordinanza contingibile e urgente adottata dal sindaco in qualità di ufficiale del Governo in

caso di grave pericolo per l'incolumità pubblica e la sicurezza urbana. In questo caso la responsabilità per danno erariale del sindaco viene limitata ai soli casi di dolo.

Il **numero 2)** aggiunge, sempre all'articolo 54 TUOEL, un nuovo comma 12-*bis*, il quale stabilisce che il Ministero dell'interno sia litisconsorte necessario nei giudizi promossi contro il sindaco – nella sua qualità di ufficiale di Governo – in materia di anagrafe e stato civile. Ciò per consentire al Governo, che è titolare delle corrispondenti funzioni a livello nazionale, di porre in essere, nell'ambito del giudizio, ogni utile azione a garanzia dell'interesse pubblico e dell'unità dell'ordinamento giuridico.

La **lettera f) del comma 1** modifica l'articolo 60, comma 3, secondo periodo, del TUOEL, disponendo l'estensione anche al consigliere, della disposizione di deroga, già prevista per i sindaci, ai fini della presentazione della candidatura per l'ipotesi di elezioni contestuali nel comune nel quale l'interessato è già in carica e in quello nel quale intende candidarsi.

La **lettera g) del comma 1** modifica l'articolo 64 del TUOEL, estendendo l'incompatibilità della carica di assessore comunale e provinciale anche rispetto alle cariche di sindaco o assessore di altro comune.

La **lettera h) del comma 1** modifica l'articolo 82, comma 8, lettera f) del TUOEL, limitando l'integrazione, a fine mandato, dell'indennità di sindaci e presidenti di provincia - attualmente prevista in misura pari ad una indennità mensile da moltiplicare per ciascun anno di mandato - ai soli casi in cui il relativo incarico elettivo sia stato svolto per una durata superiore a trenta mesi.

La **lettera i) del comma 1** modifica l'articolo 90, comma 1, del TUOEL, estendendo anche agli enti in riequilibrio finanziario pluriennale le limitazioni ivi previste (finora riguardanti esclusivamente gli enti dissestati o strutturalmente deficitari) all'assunzione con contratto a tempo determinato di collaboratori esterni all'ente per la costituzione di uffici di supporto agli organi di direzione politica.

La **lettera l) del comma 1** novella l'articolo 90 del TUOEL, inserendo un nuovo comma 4-*bis*, in virtù del quale, in un'ottica di semplificazione amministrativa, il segretario comunale può assumere la veste di ufficiale rogante per gli atti di trasferimento di piccoli appezzamenti di terreno agricolo (per una superficie non superiore a 5.000 mq e per un valore non superiore a 5.000 euro). Viene, inoltre, messa a regime l'esenzione fiscale sui detti trasferimenti, già prevista, limitatamente all'anno 2021, dall'articolo 1, comma 41 della legge di bilancio per il 2021 (l. n. 178/2020).

La **lettera m) del comma 1**, in stretta correlazione con quanto disposto dalla lettera c) del comma 1 in relazione all'articolo 50 del TUOEL, modifica il comma 1 dell'articolo 107 TUOEL, prevedendo che i dirigenti sono responsabili in via esclusiva dell'attività amministrativa, della gestione e dei relativi risultati. Anche tale intervento si colloca nell'ottica dell'accentuazione del principio di separazione tra indirizzo e gestione.

La **lettera n) del comma 1** modifica l'articolo 142, comma 1, del TUOEL, estendendo il potere governativo di rimozione degli amministratori (per atti contrari alla Costituzione, per gravi e persistenti violazioni di legge o per gravi motivi di ordine pubblico) anche ai presidenti delle unioni di comuni. La disposizione si ricollega all'accresciuta importanza delle forme associative nel sistema degli enti locali, che rende opportuna l'estensione alle stesse dei rimedi apprestati dall'ordinamento in caso di fenomeni patologici.

L'**articolo 9** (*Disposizioni di semplificazione*) detta disposizioni di semplificazione, per il contenimento dei costi amministrativi ed informativi fra le pubbliche amministrazioni. In particolare, si modifica l'articolo 196, comma 1, del TUOEL, escludendo dal controllo di gestione comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti; questo corrisponde ad una esigenza sentita nei piccoli comuni a causa delle difficoltà operative degli stessi e comunque non pregiudica gli altri strumenti apprestati dalla vigente normativa per assicurare l'efficienza e l'efficacia della gestione amministrativa.

L'**articolo 10** (*Norme in materia di enti dissestati*) detta disposizioni volte al contenimento della spesa negli enti dissestati. In particolare, **la lettera a) del comma 1** modifica l'articolo 248 TUOEL, recante la disciplina delle conseguenze della dichiarazione di dissesto, inserendo, dopo il comma 5-*bis*, un nuovo comma 5-*ter*, in base al quale l'ente che non abbia deliberato nei termini previsti la proposta di ipotesi di bilancio stabilmente riequilibrato non può, fino a quando non abbia provveduto, procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo e con qualsivoglia tipologia contrattuale, ivi compresi i rapporti di somministrazione, anche con riferimento ai processi di stabilizzazione in atto.

La **lettera b)** interviene sull'articolo 254, comma 8, primo periodo, prevedendo che la eventuale sostituzione di componenti dell'organo straordinario di liquidazione degli enti in dissesto possa avvenire non solo in caso di ritardo ingiustificato nell'effettuazione degli adempimenti di competenza, ma anche per ragioni di funzionalità. L'intervento è finalizzato ad assicurare la concreta ed effettiva operatività dell'organo straordinario al fine del pieno ripristino finanziario e strutturale dell'ente medesimo.

L'**articolo 11** (*Modifiche alla legge 7 aprile 2014, n. 56*) interviene sulla disciplina dell'articolo unico della legge n. 56 del 2014, adeguandone alcuni profili, con disposizioni immediatamente efficaci, alla luce degli esiti del noto *referendum* costituzionale del 2016, nonché in relazione alla prassi applicativa, che ha fatto emergere l'esigenza di un adeguamento dell'assetto ordinamentale.

La modifica riguarda varie disposizioni della citata legge, concernenti: la durata del mandato del presidente della provincia e del consiglio provinciale per ciascuno dei quali è prevista una durata di cinque anni (ad oggi la durata del presidente è di quattro anni e quella del consiglio è di due anni), adeguandone anche il sistema di elezione, con la previsione che ciascuna candidatura alla carica di presidente debba essere collegata ad una sola lista di candidati alla carica di consigliere; poteri e funzioni degli organi, con particolare riferimento alle competenze del consiglio metropolitano e provinciale ai fini dell'approvazione del bilancio; riscrittura delle funzioni fondamentali delle province, istituzione della giunta metropolitana e reintroduzione della giunta provinciale unitamente alla definizione della relativa disciplina in materia di rispettive indennità dei suoi componenti.

In particolare:

- 1) la **lettera a) del comma 1** interviene sull'assetto degli organi delle città metropolitane, modificando il comma 7 dell'articolo unico della legge n. 56 del 2014, con l'introduzione di una giunta metropolitana, con funzioni esecutive, la cui composizione e funzioni sono definite dalla successiva lettera c), che introduce i tre nuovi commi 8-*bis*, 8-*ter* e 8-*quater*; l'introduzione risponde all'esigenza di consentire una migliore funzionalità agli organi della provincia anche in considerazione delle funzioni loro attribuite dal medesimo disegno di legge;
- 2) la **lettera b) del comma 1**, intervenendo sul comma 8 dell'articolo unico della legge 56 del 2014, ridefinisce, in parte, l'assetto delle funzioni degli organi delle città metropolitane, disponendo, nello specifico:

- che il consiglio approvi i bilanci dell'ente, semplificando in tal modo la disciplina attualmente vigente che subordina l'approvazione del bilancio da parte del suddetto organo al previo parere della conferenza metropolitana;
 - che la conferenza metropolitana eserciti nuovi poteri deliberativi oltre quelli propositivi e consultivi e concernenti le modifiche statutarie, già svolti a legislazione vigente;
 - che il voto dei sindaci in conferenza possa essere espresso anche per delega o a distanza attraverso appositi strumenti telematici e che la mancata espressione del voto del sindaco equivalga a voto favorevole ai fini della deliberazione;
- 3) la **lettera c) del comma 1** introduce due nuovi commi, stabilendo (**comma 8-bis**) la composizione e le modalità di formazione della giunta metropolitana: si prevede che quest'ultima sia composta dal sindaco metropolitano, che la presiede, e da un numero di assessori, stabilito dallo statuto, non superiore a quattro per le città metropolitane con una popolazione superiore ad un milione di abitanti e non superiore a tre per le città metropolitane con popolazione inferiore ad un milione di abitanti; gli assessori sono nominati dal sindaco metropolitano, nel rispetto del principio di pari opportunità tra uomo e donna, garantendo la presenza di entrambi i sessi. È prevista la nomina, da parte del sindaco metropolitano, di un vicesindaco tra i componenti della giunta, con eventuale delega di funzioni e, comunque, con funzioni vicarie del sindaco metropolitano in caso di impedimento di quest'ultimo; si dispone, altresì, che in caso di cessazione dalla carica di sindaco metropolitano per il venir meno della titolarità dell'incarico di sindaco del proprio comune, il vicesindaco rimanga in carica fino all'insediamento del nuovo sindaco metropolitano;
- il **comma 8-ter** introduce una ipotesi di incompatibilità qualora un consigliere metropolitano assuma la carica di assessore della giunta metropolitana. In tal caso la norma dispone la cessazione dalla carica di consigliere metropolitano all'atto della relativa nomina, con subentro al suo posto del primo tra i consiglieri non eletti;
- il **comma 8-quater** definisce le funzioni della giunta metropolitana, disponendo che la stessa collabori con il sindaco metropolitano nel governo dell'ente, operi attraverso deliberazioni collegiali e compia tutti gli atti rientranti nelle funzioni degli organi di governo, che non siano riservati dalla legge al consiglio o alla conferenza;
- 4) la **lettera d) del comma 1** modifica il comma 24 dell'articolo unico della legge n. 56 del 2014, prevedendo che agli assessori metropolitani sia attribuita, a carico del bilancio della città metropolitana, una indennità di funzione in misura non superiore al 50 per cento di quella prevista per gli assessori del comune capoluogo della città metropolitana;
- 5) la **lettera e) del comma 1** abroga il comma 41 dell'articolo unico della legge n. 56 del 2014, che prevede la possibilità, per il sindaco metropolitano, di assegnare deleghe ai consiglieri metropolitani: la disposizione può ritenersi superata, alla luce dell'introduzione della giunta metropolitana;
- 6) la **lettera f) del comma 1** interviene sul comma 50 dell'articolo unico della legge n. 56 del 2014, adeguando la norma di chiusura ivi contenuta al mutato assetto ordinamentale delle città metropolitane, che vengono assimilate, in considerazione dell'adeguamento conseguente alla mancata approvazione del referendum sulla riforma del titolo V (cfr. art. 1, comma 51) alle province e non più ai comuni, con il richiamo alla relativa disciplina;

7) la **lettera g) del comma 1**, in considerazione delle medesime motivazioni di cui alla *lettera f)*, modificando il comma 51 dell'articolo unico della legge n. 56 del 2014, adegua la norma di chiusura ivi contenuta (relativa alle province), rinviando – oltre che alla legge 56 medesima – anche all'applicazione dell'articolo 4 della legge 5 giugno 2003, n. 131 e delle disposizioni del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, in quanto compatibili. Il comma 51 citato, nella sua attuale formulazione, dispone infatti che nelle more della riforma del Titolo V della parte seconda della Costituzione e delle relative norme di attuazione, le province sono disciplinate dalla legge n. 56 del 2014. All'esito della consultazione referendaria del 2016, che non ha dato seguito alla modifica costituzionale, è, infatti, emersa la necessità di ridefinire più precisamente la disciplina normativa delle province, anche in considerazione del fatto che, ai sensi dell'art. 2 d.lgs. 267/2000 – disposizione non modificata *in parte qua* - le province sono enti locali e pertanto la loro disciplina viene ricondotta nell'alveo del decreto legislativo n. 267 del 2000. In considerazione della complessità di una operazione di rilettura del d.lgs. 267/2000, per adeguare le disposizioni del medesimo alla natura di ente di secondo grado, si è, peraltro, prevista una specifica delega rientrante nell'art. 1, comma 2, lett. *a)*, che dovrà assicurare l'adeguamento della disciplina, nel rispetto dei profili di necessaria coerenza giuridica e logico-sistemica.

Con un ulteriore periodo si dispone in fine, che nelle ipotesi di cui all'art. 141, comma 1, lettere *a)* e *c)* del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, si procede allo scioglimento del consiglio provinciale con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro dell'interno, prevedendo, conseguentemente, in tali casi, che decadano gli altri organi della provincia.

Si evidenzia che l'art. 141, comma 1, del TUOEL prevede lo scioglimento dei consigli comunali e provinciali in diverse ipotesi, tra cui quelle di cui alle lettere *a)* e *c)* ivi previste:

- quando compiano atti contrari alla Costituzione o per gravi e persistenti violazioni di legge, nonché per gravi motivi di ordine pubblico (ipotesi di cui alla lett. *a)*)
- quando non sia approvato nei termini il bilancio (ipotesi di cui alla lett. *c)*).

Va evidenziato tuttavia che, in concreto, attualmente la citata disposizione risulta inapplicabile ai consigli provinciali in quanto la legge n. 56 del 2014 non disciplina le conseguenze derivanti dalla mancata approvazione del bilancio da parte dell'organo provinciale, fondamentale documento finanziario che soggiace all'inderogabile principio costituzionale dell'annualità, fissato dall'art. 81 della Carta.

La rilevante questione è stata oggetto anche di analisi della Conferenza Stato-città ed autonomie locali che, nella seduta del 27 marzo 2018, ha espresso un preciso orientamento in ordine all'applicabilità dell'art. 141, comma 1, lett. *c)* del D.lgs. 267/2000 alle province.

Nello specifico, nel dare atto che la legge 56/2014 non disciplina le conseguenze derivanti dalla mancata approvazione del bilancio da parte degli organi provinciali, e non ritenendo applicabile agli enti di area vasta le relative disposizioni del D.lgs. 267/2000 – atteso che l'ordinamento delle province previsto dal TUOEL e quello recato dalla legge 56/2014 si basano su assetti notevolmente diversi tra loro – la Conferenza ha auspicato un intervento normativo che introduca “a regime” una disciplina per sanzionare i casi di mancata approvazione del bilancio, rammentando che, sin dalle prime fasi di applicazione della legge 56/2014, sono state elaborate proposte emendative per risolvere la problematica, interventi che, tuttavia, non hanno avuto seguito.

Al riguardo, è stato pure evidenziato che, secondo orientamenti giurisprudenziali anche di rilievo costituzionale, il potere di intervento dello Stato ha carattere straordinario ed eccezionale e, pertanto, la misura dello scioglimento può essere adottato solo nei casi e per i motivi previsti dalla legge.

In tal senso è stata quindi elaborata la previsione normativa *de qua*, che risponde al preminente interesse pubblico alla complessiva tenuta democratica del sistema, garantendo il rispetto della Costituzione e della legge e dell'ordine pubblico (art. 141, comma 1, lett. *a*), nonché all'inderogabile esigenza di assicurare la funzionalità degli enti in questione (art. 141, comma 1, lett. *c*).

Nella presente disposizione normativa non viene contemplato lo scioglimento del consiglio provinciale nelle ulteriori ipotesi di cui alla lett. *b*) del medesimo articolo 141 nelle ipotesi di impedimento permanente, rimozione, decadenza, dimissioni o decesso del sindaco, tenuto conto che tali previsioni si riferiscono a condizioni e situazioni che determinano il commissariamento dell'ente sino alla ricostituzione degli organi di amministrazione locale mediante elezione diretta. Di contro, il sistema elettorale attraverso il quale vengono eletti gli organi provinciali è di secondo livello, ossia possono essere eletti a tali cariche i sindaci e i consiglieri dei comuni della provincia, i quali costituiscono anche il corpo elettorale che ha diritto al voto;

- 8) la **lettera h) del comma 1**, parallelamente alla disposizione di cui alla precedente lettera *a*), interviene sull'assetto degli organi delle province, modificando il comma 54 dell'articolo unico della legge n. 56 del 2014, con l'introduzione di una giunta provinciale, con funzioni esecutive, la cui composizione e funzioni sono definite dalla successiva lettera *i*), che introduce i due nuovi commi 54-*bis*, 54-*ter* e 54-*quater*;
- 9) la **lettera i) del comma 1**, parallelamente alla disposizione di cui alla precedente lettera *c*), introduce tre nuovi commi, stabilendo (**comma 54-*bis***), la composizione e le modalità di formazione della giunta provinciale: quest'ultima è composta dal presidente della provincia, che la presiede, e da un numero di assessori, nominati dal presidente, di cui un vicepresidente, stabilito dallo statuto, non superiore a quattro per le province con una popolazione superiore ad un milione di abitanti e non superiore a tre per le province con popolazione inferiore ad un milione di abitanti, garantendo il principio di pari opportunità fra uomo e donna; si prevede che, in caso di revoca, dimissioni, impedimento o decadenza di un assessore, il presidente della provincia possa nominare in sua sostituzione un altro assessore;

il **comma 54-*ter*** dispone che, qualora un consigliere provinciale assuma la carica di assessore della giunta provinciale, cessa dalla carica di consigliere provinciale all'atto della relativa nomina e al suo posto subentra il primo tra i consiglieri non eletti;

il **comma 54 – *quater*** definisce le funzioni della giunta provinciale, disponendo che la stessa collabori con il presidente nel governo dell'ente, che operi attraverso deliberazioni collegiali e compia tutti gli atti rientranti nelle funzioni degli organi di governo, che non siano riservati dalla legge al consiglio o alla conferenza;

- 10) la **lettera l) del comma 1**, parallelamente alla disposizione di cui alla precedente lettera *b*), interviene sul comma 55 dell'articolo unico della legge n. 56 del 2014, confermando il sistema di elezione di secondo grado. Si prevede che il presidente della provincia sia eletto dai sindaci e dai consiglieri dei comuni della provincia e che rappresenti la provincia, attualmente disposto dal comma 58, vigente; si sostituiscono poi il terzo, il quarto e il quinto periodo della

norma vigente disponendo che il consiglio, su proposta del presidente della provincia, approvi i bilanci dell'ente. Anche in questo caso si modifica la disciplina attualmente vigente, semplificandone, in tal modo, la procedura che subordina l'approvazione del bilancio da parte del suddetto organo al previo parere dell'assemblea dei sindaci;

- 11) la **lettera m) del comma 1** interviene comma 56, dell'articolo unico della legge n. 56 del 2014, ribadendo l'attuale composizione dell'assemblea dei sindaci, organo costituito dai primi cittadini dei comuni appartenenti alla provincia, conferendole nuovi poteri deliberativi e confermandone contestualmente quelli propositivi, consultivi e di controllo, già espletati a legislazione vigente. Si prevede, inoltre, che il voto dei sindaci in assemblea possa essere espresso anche per delega o a distanza attraverso appositi strumenti telematici e che la mancata espressione del voto del sindaco equivalga a voto favorevole ai fini della deliberazione;
- 12) la **lettera n) del comma 1** interviene sul comma 59 dell'articolo unico della legge n. 56 del 2014, modificando la durata del mandato del presidente della provincia da quattro a cinque anni;
- 13) la **lettera o) del comma 1** modifica il comma 60 dell'articolo unico della legge n. 56 del 2014, rimuovendo il limite di eleggibilità a presidente della provincia per i sindaci il cui mandato scada prima di diciotto mesi dalla data di svolgimento delle elezioni;
- 14) la **lettera p) del comma 1** interviene sul comma 68 dell'articolo unico della legge n. 56 del 2014, estendendo a cinque anni la durata in carica del consiglio provinciale;
- 15) le **lettere da q) a v) del comma 1** disciplinano il sistema d'elezione degli organi provinciali; in particolare, viene confermato (**lettera q)**, con la modifica del comma 69 della legge n. 56/2014 il modello di elezione di secondo grado degli organi della provincia prevedendo, in via innovativa, la regola dell'elezione contestuale, in base alla quale sia il presidente della provincia che il consiglio provinciale sono eletti dai sindaci e dai consiglieri comunali dei comuni della provincia nel medesimo giorno; sono eleggibili a consigliere provinciale i sindaci e i consiglieri comunali in carica;

la **lettera r) del comma 1** introduce il nuovo comma 69-*bis*, in base al quale le elezioni del presidente della provincia e del consiglio provinciale sono tenute in una domenica del mese di ottobre e sono indette, entro il quarantesimo giorno antecedente la data fissata per la votazione, con decreto del presidente della provincia;

la **lettera s) del comma 1** sostituisce il comma 70 dell'articolo unico della legge n. 56 del 2014, concernente la disciplina del meccanismo di elezione.

La norma vigente prevede che l'elezione avvenga sulla base di liste, composte da un numero di candidati non superiore al numero dei consiglieri da eleggere e non inferiore alla metà degli stessi, sottoscritte da almeno il 5 per cento degli aventi diritto al voto.

La modifica introdotta dispone che ciascuna candidatura alla carica di presidente sia collegata ad una sola lista di candidati alla carica di consigliere provinciale; le liste di candidati sono composte da un numero di candidati pari al numero dei consiglieri provinciali e sono collegate con un candidato alla carica di presidente della provincia; sono garantiti il principio del collegamento con i territori rappresentati, nonché quello della parità di genere, attraverso la previsione che le liste debbano prevedere un'adeguata rappresentanza dei comuni del territorio e una pari presenza di uomini e donne, in ordine alternato, in attuazione dell'articolo 51 della Costituzione; ciascun elettore deve esprimere un voto unico sul contrassegno di una lista di candidati consiglieri, collegata ad un presidente; l'attribuzione dei seggi del consiglio

provinciale è effettuata dopo la proclamazione dell'elezione del presidente della provincia; la cifra elettorale di ogni lista è data dal totale dei voti ottenuti dalla lista stessa; non sono ammesse all'assegnazione dei seggi le liste che abbiano ottenuto meno del tre per cento dei voti validi; alla lista che ha ottenuto il maggior numero di voti è attribuito il sessanta per cento dei seggi del consiglio provinciale, con arrotondamento all'unità più prossima in caso di cifra decimale; i restanti seggi sono attribuiti alle altre liste di candidati in proporzione ai voti ottenuti, applicando il sistema previsto dal secondo, dal terzo e quarto periodo del comma 36;

la **lettera t) del comma 1** sostituisce il comma 76 dell'articolo unico della legge n. 56 del 2014. La norma vigente prevede che ciascun elettore esprima un voto "ponderato", ai sensi dei commi 32, 33 e 34, sulla base di un indice determinato in relazione alla popolazione complessiva della fascia demografica del comune di cui è sindaco o consigliere, con possibilità di esprimere anche un voto di preferenza, anch'esso ponderato. La modifica introdotta prevede la regola della doppia preferenza di genere, pena l'annullamento della seconda preferenza. È, inoltre, espressamente vietato il voto disgiunto, a pena di nullità, sia con riferimento al contrassegno di una lista che al nominativo di un candidato presidente;

la **lettera u) del comma 1** modificando il comma 77 dell'articolo unico della legge n. 56 del 2014, supera gli attuali meccanismi ponderali (commi 36, 37 e 38) previsti a legislazione vigente per il riparto dei seggi consiliari, prevedendo che a parità di cifra individuale, è proclamato eletto il candidato appartenente al sesso meno rappresentato tra gli eletti della lista; in caso di ulteriore parità, è proclamato eletto il più giovane di età;

la **lettera v) del comma 1** intervenendo sul comma 78 dell'articolo unico della legge n. 56 del 2014, disciplina le modalità di attribuzione dei seggi rimasti vacanti per qualunque causa, che vengono attribuiti ai candidati che abbiano conseguito, nella medesima lista, la maggiore cifra individuale (semplice e non più ponderata); sono fatte salve le previsioni del nuovo comma 70;

la **lettera z)**, modificando il comma 84 dell'articolo unico della legge n. 56 del 2014, prevede l'attribuzione, agli assessori provinciali, di una indennità di funzione, in misura non superiore al 50 per cento di quella prevista per gli assessori del comune capoluogo di provincia, a carico del bilancio della provincia;

la **lettera aa) del comma 1** interviene sulla disciplina delle funzioni fondamentali delle province, modificando il comma 85 dell'articolo unico della legge n. 56 del 2014; in particolare:

- 1) viene rimosso il riferimento alla natura di enti di area vasta delle province e vengono attribuite alle stesse le funzioni, proprie delle città metropolitane, di cui alle lettere *a)*, *c)*, *e)* e *f)* del comma 44; si tratta, segnatamente, di:
 - adozione e aggiornamento annuale di un piano strategico triennale del territorio provinciale, che costituisce atto di indirizzo per l'ente e per l'esercizio delle funzioni dei comuni e delle unioni di comuni compresi nel predetto territorio, anche in relazione all'esercizio di funzioni delegate o assegnate dalle regioni, nel rispetto delle leggi delle regioni nelle materie di loro competenza;
 - strutturazione di sistemi coordinati di gestione dei servizi pubblici, organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito provinciale e – d'intesa con i comuni interessati - predisposizione dei documenti di gara, di stazione appaltante, di monitoraggio dei contratti di servizio e di organizzazione di concorsi e procedure selettive;

- 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 provincia come delineata nel piano strategico del territorio di cui alla lettera a);
 - promozione e coordinamento dei sistemi di informatizzazione e di digitalizzazione in ambito provinciale);
- 2) viene modificata la lettera a) del detto comma 85, inserendovi anche la pianificazione di protezione civile, che si affianca alla già esistente pianificazione territoriale di coordinamento; la funzione di tutela e valorizzazione dell'ambiente viene trasferita alla successiva lettera e);
 - 3) la funzione di gestione dell'edilizia scolastica, già contenuta nella lettera e), viene accorpata, *ratione materiae*, alla funzione di programmazione provinciale della rete scolastica, di cui alla lettera c);
 - 4) il testo modificato della lettera e) attribuisce alla provincia le funzioni in materia di tutela e valorizzazione dell'ambiente, inquinamento acustico, caccia e pesca nelle acque interne, protezione della flora e della fauna, organizzazione della polizia provinciale nel rispetto della legge dello Stato.

L'**articolo 12** (*Disposizioni transitorie e finali*) contiene una serie di disposizioni transitorie e finali. In particolare:

- il **comma 1** prevede che il piano, relativo all'esercizio di funzioni in forma associata, di cui all'articolo 33-*bis*, comma 3, del TUOEL - come introdotto dalla presente legge - è definito entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge stessa; restano ferme le forme associative già in essere a tale data e il piano indica, ove necessario, eventuali modifiche delle stesse;
- il **comma 2** stabilisce che il sindaco metropolitano e il presidente della provincia, dalla data di entrata in vigore delle modifiche degli statuti di cui, rispettivamente, al comma 8-*bis* e al comma 54-*bis* dell'articolo 1 della n. 56 del 2014, come introdotti dalla presente legge, possono nominare gli assessori in conformità alle citate disposizioni; la disposizione vuole consentire un'immediata operatività delle giunte, prima dell'entrata a regime della nuova normativa, allo scopo di venire incontro alle esigenze di amministrazione degli enti locali interessati;
- il **comma 3** dispone che la scadenza dei presidenti della provincia e dei consigli provinciali in carica all'entrata in vigore della presente legge è prorogata fino alla scadenza naturale del mandato dei presidenti; ciò per consentire una uniformità nei rinnovi che andranno a farsi. Con l'elezione del nuovo presidente della provincia si procede al contestuale rinnovo del consiglio provinciale con le modalità previste dal modificato comma 69;
- il **comma 4** stabilisce che, con DPCM, previa intesa in sede di Conferenza unificata, sono stabiliti i criteri generali per l'individuazione dei beni e delle risorse finanziarie, umane e strumentali e organizzative connesse all'esercizio delle nuove funzioni attribuite alle province nonché la data di effettivo avvio. In particolare, sono considerate le risorse finanziarie che devono essere trasferite dagli altri livelli di governo alle province. Per ciò che riguarda le risorse umane, sullo schema di decreto sono consultate le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative. Il DPCM dispone, inoltre, direttamente in ordine alle funzioni amministrative delle province, di competenza statale;

- Il **comma 5** prevede che, in caso di mancata intesa in sede di Conferenza unificata, il DPCM dispone comunque sulle funzioni amministrative delle province in materie di competenza statale;
- il **comma 6** contiene una clausola che impegna lo Stato e le regioni a adattare la propria legislazione alle disposizioni dell'intervento riformatore, entro un anno dalla sua entrata in vigore, anche sopprimendo e riordinando enti, agenzie o organismi che esercitano funzioni riconducibili alle città metropolitane e alle province, in attuazione degli articoli 114, 117, 118 e 119 della Costituzione.
- i **commi 7 e 8** dispongono una serie di abrogazioni di disposizioni del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 e della medesima legge n. 56, conseguenti alle modifiche apportate al presente intervento normativo. In particolare, il **comma 7**, interviene, in senso abrogativo, su alcune disposizioni contenute nell'articolo 14 del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, espungendo il comma 25 (*contenimento delle spese per l'esercizio delle funzioni fondamentali dei comuni*) e i commi da 28 a 31-*quater* (*obbligatorietà dell'esercizio associato delle funzioni fondamentali da parte dei piccoli comuni*) in coerenza con la nuova disciplina introdotta nella materia dall'articolo 33-*bis* del Testo unico degli enti locali di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, come inserito dall'articolo 8, comma 1, lettera *b*) della presente legge. Il **comma 8** interviene invece sulla legge n. 56 del 2014 abrogando i commi di seguito indicati:
 - 58 (elezione del presidente della provincia): si tratta di un mero spostamento testuale della norma in quanto il suo contenuto è inserito nel nuovo comma 55, come novellato dall'articolo 11, comma 1, lettera *l*) della presente legge;
 - 66 (conferimento deleghe ai consiglieri provinciali da parte del presidente della provincia e nomina di un vicepresidente): la disposizione è assorbita dalla nuova disciplina sulla giunta provinciale, che viene reintrodotta dall'articolo 11, comma 1, lettera *i*);
 - 71 (percentuali che assicurano la tutela della parità di genere nella predisposizione delle liste): la disposizione è superata nella nuova disciplina del procedimento di elezione degli organi provinciali di cui ai nuovi commi 70 e 76, come introdotti dall'articolo 11, comma 1, lettere *s*) e *t*);
 - 72 (norma di natura transitoria - collegata al comma 71 ora abrogato - che prevede che nei primi cinque anni dalla data di entrata in vigore della legge n. 215 del 2012, non si applica, ai fini del necessario adeguamento da parte del legislatore, il comma 71 concernente il principio della parità di genere nelle liste): la norma è da considerarsi superata;
 - 89 (competenza legislativa di Stato e regioni ad attribuire alle province funzioni diverse da quelle fondamentali): l'abrogazione tende a consolidare l'assetto ordinamentale delle province che il comma 89 rendeva modificabile in considerazione della situazione in divenire rappresentata dalla riforma del Titolo V della Costituzione (cfr. art. 1 comma 51 vigente);
 - 99 e 100 (disposizioni concernenti la nomina di sub-commissari da parte del prefetto a supporto dei commissari straordinari dell'ente provincia tramite avvalimento obbligatorio di dirigenti o funzionari del comune capoluogo, con contestuale decadenza, alla data di entrata in vigore della legge, di sub-commissari nominati con criteri diversi);
 - 138 (limite massimo di tre mandati per i comuni con popolazione fino a 3.000 abitanti): la disposizione è superata dalla nuova disciplina introdotta dall'articolo 8, comma 1, lettera *d*), che ha esteso la possibilità del terzo mandato ai comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti.

L'**articolo 13** (*Disposizione finanziaria*) prevede che i decreti legislativi di attuazione delle deleghe contenute nella presente legge siano corredati di relazione tecnica, che dia conto della neutralità finanziaria dei medesimi, ovvero dei nuovi o maggiori oneri da essi derivanti e dei corrispondenti mezzi di copertura finanziaria. In conformità all'articolo 17, comma 2, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, e successive modificazioni, è disposto che qualora uno o più decreti legislativi determinino nuovi o maggiori oneri, che non trovino compensazione al proprio interno, i medesimi decreti legislativi siano emanati solo successivamente o contestualmente all'entrata in vigore dei provvedimenti legislativi che stanziino le occorrenti risorse finanziarie. Si provvede, inoltre, alla quantificazione degli oneri derivanti dall'articolo 11, comma 1, lettera *d*), quantificati in euro 985.418 (istituzione delle giunte metropolitane) e a quelli derivanti dall'articolo 11, comma 1, lettera *z*), quantificati in euro 5.148.431 (istituzione delle giunte provinciali), per i quali si rimanda alla relazione tecnica, prevedendo che i relativi oneri sono a carico, rispettivamente dei bilanci delle città metropolitane e delle province.

Si dispone infine che dalle ulteriori disposizioni della presente legge non devono derivare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.