

CAPITOLO 3

GLI ENTI LOCALI

(di Olga Toriello)

SOMMARIO: 1. Premessa – 2. Il complesso articolato dell’art. 23 del decreto *Renzi* – 2.1. Gli interventi in materia di riforma delle Province e delle Città Metropolitane – 2.1.1. La ricostruzione del quadro normativo di riferimento... – 2.1.2. ...la legge *Delrio* del 2014... – 2.1.3. ...e le novità recate dalla riforma *Renzi* – 2.1.4. Il procedimento di istituzione della città Metropolitana di Venezia... – 3. Interventi in materia di aggregazione negli acquisti nei Comuni soggetti a fusione (*rinvio*) – 4. Disposizioni finanziarie in materia di Città Metropolitane e Province – 5. I ‘tecnici’ degli enti locali: le modifiche in materia di segretari comunali e provinciali e di dirigenza degli enti locali – 5.1. Abrogazione del diritto di rogito del segretario comunale e provinciale e del provento annuale dei diritti di segreteria – 6. Disposizioni sul personale dirigenziale delle Regioni e degli enti locali

1. Premessa

Alcune delle novità più significative recate dalla riforma *Renzi* riguardano gli enti locali.

Per la verità, gli enti territoriali sono oggetto di un costante lavoro di revisione, iniziato dalla legge di riforma costituzionale 19 gennaio 2001, n. 3¹ e ad oggi tutt’altro che concluso.

Numerose sono state le fonti normative che, al fine di dare attuazione alle nuove norme costituzionali, sono intervenute in modo anche significativo in materia di ee.ll., modificando a più riprese il Testo Unico degli enti locali² (tra le altre, a mero titolo esemplificativo, si richiamano i d.l. 6 dicembre 2011, n. 201 e 6 luglio 2012, n. 95, e le leggi 24 dicembre 2012, n. 228, e 7 aprile 2014, n. 56).

In tale filone si inserisce anche il decreto n. 90/2014 e la relativa legge di conversione n. 114/2014, anch’essa fonte di una serie di disposizioni di dettaglio per dare concreta attuazione alla nuova disciplina delle Province e delle Città Metropolitane, consacrate dall’art. 114 Cost. e attuate, a livello di rango primario, dalla legge *Delrio* (v. par. 2.1.2.).

¹ E, ancora prima, dalle riforme Bassanini (legge 15 marzo 1997, n. 59 e 15 maggio 1997, n.127).

² D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267, c.d.TUEL.

Inoltre, il decreto *Renzi* affianca le disposizioni in materia di Province e Città Metropolitane ad un altro corpo di disposizioni, atte ad incidere su ulteriori profili degli ee.ll.. Gli istituti caduti nel mirino del legislatore, in particolare, sono i segretari comunali e la dirigenza negli enti locali, che vedono, rispettivamente, falcidiati i loro compensi (vengono in particolare privati dei diritti di rogito e di segreteria) e ‘ammorbiditi’ i limiti e i requisiti per il conferimento di incarichi dirigenziali a contratto.

La sensazione complessiva che se ne trae è che la riforma degli ee.ll. recata dal decreto in esame tradisca non solo le ultime riforme in materia, ma, soprattutto gli stessi principi di separazione tra politica e Amministrazione, inaugurati nel 1993 e fondanti l’intera normazione di settore degli ultimi anni (si pensi, per tutti, alla riforma Brunetta di cui al d.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150). L’introduzione di criteri più permissivi nella nomina fiduciaria dei dirigenti, al di fuori di una procedura concorsuale -unica garanzia di capacità professionale e imparzialità del dirigente pubblico³- mette a serio rischio i rapporti tra politica e Amministrazione, di fatto abilitando la creazione di imbarazzanti rapporti fiduciari che possono portare a quell’asservimento dell’Amministrazione alla politica che le riforme dell’ultimo decennio hanno voluto smantellare. Il tutto, con buona pace dei principi costituzionali di efficienza, imparzialità e buon andamento dell’attività amministrativa, di cui all’art. 97 Cost., e del principio di accesso concorsuale alla dirigenza pubblica, inequivocabilmente consacrato dal comma 3 della medesima disposizione costituzionale.

Fatta questa doverosa premessa di carattere generale, nei prossimi paragrafi si procederà all’esame delle singole disposizioni recate dalla manovra *Renzi* in materia di enti locali e all’impatto che le stesse hanno sulla normativa vigente.

2. Il complesso articolato dell’art. 23 del decreto *Renzi*

Con un articolato sistema di disposizioni, l’art. 23 del decreto n. 90 reca una serie di interventi atti a dare attuazione alla nuova disciplina delle Province e delle Città Metropolitane. Inoltre, ulteriori norme incidono sulle funzioni fondamentali dei Comuni; vengono infine dettate una serie di disposizioni speciali sul procedimento di istituzione della Città metropolitana di Venezia.

³ Si tratta, peraltro, di un principio consacrato a livello costituzionale dal comma 3 dell’art. 97, il quale espressamente prevede che “*Agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni si accede mediante concorso*”.

2.1. Gli interventi in materia di riforma delle Province e delle Città Metropolitane

2.1.1. La ricostruzione del quadro normativo di riferimento...

Un primo ambito di inferenza del decreto n. 90 è costituito dalla disciplina delle Province e delle Città Metropolitane.

La norma, in particolare, modifica la legge 7 aprile 2014, n. 56, la quale reca “*Disposizioni sulle Città metropolitane, sulle Province, sulle unioni e fusioni di Comuni*”.

Al fine di meglio comprendere l’impatto della novella, è utile preliminarmente ricostruire i tratti salienti della riforma degli enti territoriali in questione alla luce dei diversi interventi normativi che si sono succeduti negli ultimi anni.

Il lungo iter evolutivo che ha portato all’attuale assetto istituzionale delle Province inizia già nel 2011, quando il d.l. 6 dicembre 2011, n. 201 è intervenuto sulle funzioni dell’ente, riducendole drasticamente, e modificando sensibilmente la sua struttura istituzionale.

Originariamente, invero, le Province erano investite, analogamente a quanto accade per i Comuni, di funzioni proprie⁴ e conferite⁵ con legge dello Stato o della Regione, secondo il principio di sussidiarietà (art. 3, comma 5, TUEL). Le Province, inoltre, potevano svolgere le loro funzioni anche attraverso le

⁴ Gli artt. 19 e 20 del TUEL, in particolare, attribuivano alla Provincia, quali funzioni proprie, compiti in materia di promozione e coordinamento di attività e di realizzazione di opere di “*rilevante interesse provinciale sia nel settore economico, produttivo, commerciale e turistico, sia in quello sociale, culturale e sportivo*”, con compiti di programmazione e, soprattutto, di pianificazione territoriale (in particolare si ricorda la redazione del piano territoriale di coordinamento). In collaborazione con i Comuni, inoltre, la Provincia, sulla base di programmi da essa proposti, promuoveva e coordinava attività, nonché realizzava opere di rilevante interesse provinciale sia nel settore economico, produttivo, commerciale e turistico, sia in quello sociale, culturale e sportivo, da gestire attraverso le forme previste dal T.U. per la gestione dei servizi pubblici locali.

⁵ Il d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112, in ossequio al principio di sussidiarietà, ha trasferito alle Province le funzioni amministrative relative alle seguenti materie: controllo sul risparmio energetico e l’uso razionale dell’energia, programmi di promozione delle fonti rinnovabili di energia; autorizzazioni all’installazione ed all’esercizio degli impianti di produzione di energia e controllo del rendimento energetico; autorizzazioni e vigilanza sull’attività delle autoscuole e delle scuole nautiche; riconoscimento dei consorzi fra le autoscuole; esami di idoneità degli insegnanti di autoscuola; autorizzazioni per autotrasporto di merce propria; controllo delle «tariffe a forcilla» per autotrasporto; esami per autotrasporto di merci e persone; tenuta degli albi provinciali degli autotrasportatori; viabilità e strade; protezione civile (predisposizione dei piani provinciali di emergenza; attuazione dei piani regionali di prevenzione dei rischi; vigilanza sulle strutture); catasto edilizio urbano e catasto terreni (tenuta degli atti per i Comuni con popolazione inferiore a 20 mila abitanti attraverso la formazione di appositi consorzi); formazione professionale; polizia amministrativa (autorizzazioni allo svolgimento di gare locali di veicoli in ambito sovracomunale o provinciale; riconoscimento delle nomine ad agenti giurati delle guardie che esercitano la sorveglianza sulle attività venatorie e sulla pesca).

attività che possono essere adeguatamente esercitate dall'autonoma iniziativa dei cittadini e delle loro formazioni sociali, sulla base del principio di sussidiarietà orizzontale.

Su tale assetto istituzionale è intervenuto il decreto n. 201, il quale ha completamente cambiato i "connotati" dell'ente provinciale, sia sotto il profilo funzionale, sia sul crinale strutturale.

Con riferimento alle funzioni, la disposizione in questione ha sottratto alle Province le attività di amministrazione attiva, lasciando loro, in via residuale, solo compiti di natura politica e di coordinamento dell'attività amministrativa dei Comuni. A tal fine, il d.l. n. 201 impone il trasferimento di tutte le funzioni amministrative - proprie e conferite - ai Comuni: appena la riforma andrà a regime, pertanto, in capo alle Province residueranno pertanto esclusivamente compiti di programmazione⁶.

Sotto il profilo strutturale, con il d.l. n. 201, la Provincia perde il carattere di organo a elezione diretta. Originariamente, la Provincia presentava una struttura e un'organizzazione molto simile a quella del Comune, tanto che i suoi organi ricevevano una disciplina unica. Su tale assetto istituzionale è intervenuto "a gamba tesa" il decreto del 2011, il quale ha ridisegnato il sistema degli organi provinciali, prevedendone la riduzione a due (il Consiglio e il Presidente) e modificandone le modalità di elezione (non sono più eletti dal popolo).

In particolare, la nuova normativa prevede che i membri del Consiglio provinciale vengano eletti dagli organi elettivi dei Comuni ricadenti nel territorio della Provincia; le modalità di elezione dovranno essere disciplinate da una legge dello Stato. Perde poi natura di organo a elezione diretta anche il Presidente della Provincia, eletto dal Consiglio provinciale tra i suoi componenti. Le Giunte provinciali sono invece soppresse a partire dall'elezione dei nuovi organi.

Merita un cenno, inoltre, il recente d.l. 6 luglio 2012, n. 95, conv. con mod. in l. 7 agosto 2012, n. 135 (c.d. *Spending Review*), che all'art. 17 ha disposto la riorganizzazione delle Province delle Regioni a statuto ordinario al fine di contribuire al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica, di matrice comunitaria, necessari al raggiungimento del pareggio di bilancio. Tale operazione deve avvenire sulla base di due parametri fondamentali: la dimensione territoriale (che non deve essere inferiore a

⁶ In particolare: a) raccolta e coordinamento delle proposte avanzate dai Comuni, ai fini della programmazione economica, territoriale e ambientale della Regione; b) determinazione, insieme con i Comuni, del *Programma regionale di sviluppo* e degli altri programmi e piani regionali; c) formulazione e adozione, con riferimento alle previsioni e agli obiettivi del *Programma regionale di sviluppo*, di propri programmi pluriennali e promozione del coordinamento dell'attività programmatoria dei Comuni; d) predisposizione e adozione del *Piano territoriale di coordinamento*, che determina gli indirizzi generali e di assetto del territorio.

250.000 kmq) e la popolazione residente (che non deve scendere sotto i 350.000 abitanti).

L'art. 18 del decreto *Spending Review*, inoltre, ha stabilito la soppressione di altre Province e la contestuale trasformazione delle stesse in Città Metropolitane: *“a garanzia dell'efficace ed efficiente svolgimento delle funzioni amministrative, in attuazione degli art. 114 e 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione, le Province di Roma, Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Bari, Napoli e Reggio Calabria sono soppresse, con contestuale istituzione delle relative Città Metropolitane, il 1° gennaio 2014, ovvero precedentemente, alla data della cessazione o dello scioglimento del consiglio provinciale, ovvero della scadenza dell'incarico del commissario eventualmente nominato ai sensi delle vigenti disposizioni di cui al testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, qualora abbiano luogo entro il 31 dicembre 2013. Il territorio della Città Metropolitana coincide con quello della Provincia contestualmente soppressa, fermo restando il potere dei Comuni interessati di deliberare, con atto del consiglio, l'adesione alla Città Metropolitana o, in alternativa, a una Provincia limitrofa. Le Città Metropolitane conseguono gli obiettivi del patto di stabilità interno attribuiti alle Province soppresse”*.

È stato inoltre specificato che *“lo statuto della Città Metropolitana può prevedere, su proposta del Comune capoluogo deliberata dal Consiglio, una articolazione del territorio del Comune capoluogo medesimo in più Comuni”*.

Gli organi della Città Metropolitana sono il Consiglio metropolitano e il Sindaco metropolitano, il quale può nominare un vicesindaco e attribuire deleghe a singoli consiglieri.

In relazione alle funzioni è stato poi stabilito che: *“Alla Città Metropolitana sono attribuite le seguenti funzioni fondamentali: 1) pianificazione territoriale generale e delle reti infrastrutturali; 2) strutturazione di sistemi coordinati di gestione dei servizi pubblici, nonché organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito metropolitano; 3) mobilità e viabilità; 4) promozione e coordinamento dello sviluppo economico e sociale.*

Restano ferme le funzioni di programmazione e di coordinamento delle regioni, loro spettanti nelle materie di cui all'art. 117, commi terzo e quarto, della Costituzione, e le funzioni esercitate ai sensi dell'art. 118 della Costituzione”.

Il medesimo d.l. 95/2012, infine, reca uno statuto provvisorio, destinato a regolare il funzionamento dell'ente fino all'entrata in vigore di quello definitivo.

Va soggiunto, peraltro, che l'entrata in vigore della nuova disciplina degli ee.ll., recata dai due decreti del 2011 e 2012, è stata procrastinata al 31 dicembre 2013 dalla Legge di Stabilità 2013⁷.

⁷ Legge 24 dicembre 2012, n. 228.

2.1.2. ...la legge *Delrio* del 2014...

Ultima tappa di tale lungo iter normativo, è costituita dalla legge 7 aprile 2014, n. 56⁸, la quale reca una disciplina puntuale in tema di Province, Città Metropolitane e fusioni di Comuni.

Quanto alle Province, la legge reca una disciplina espressamente qualificata come transitoria, nelle more della riforma costituzionale del Titolo V e delle relative norme di attuazione.

La legge provvede alla ricognizione e alla puntuale definizione di funzioni e modalità di elezione degli organi provinciali, (Presidente, Consiglio provinciale e assemblea dei Sindaci), ribadendo che essi svolgono le loro funzioni a titolo gratuito.

Il Presidente della provincia ha la rappresentanza dell'ente, convoca e presiede il Consiglio provinciale e l'assemblea dei Sindaci e sovrintende al funzionamento degli uffici. È eletto, in via indiretta, dai Sindaci e dai consiglieri dei Comuni della Provincia; sono eleggibili i Sindaci della provincia il cui mandato scada non prima di 18 mesi dalla data delle elezioni. Il Presidente resta in carica quattro anni, ma è prevista la decadenza automatica in caso di cessazione dalla carica di sindaco. L'elezione avviene sulla base di candidature sottoscritte da almeno il 15 per cento degli aventi diritto al voto. Ogni elettore vota per un solo candidato e il voto è ponderato. È eletto il candidato che consegue il maggior numero di voti, sulla base della predetta ponderazione.

Il Consiglio provinciale è composto dal Presidente della provincia e da un numero di consiglieri variabile in base alla popolazione (da 16 a 10). Svolge funzioni di indirizzo e controllo, approva regolamenti, piani, programmi e approva o adotta ogni altro atto ad esso sottoposto dal presidente della Provincia; ha potere di proposta dello statuto e poteri decisori finali per l'approvazione del bilancio. Il Consiglio provinciale è organo elettivo di secondo grado e dura in carica 2 anni; hanno diritto di elettorato attivo e passivo i Sindaci e i consiglieri dei Comuni della Provincia. Anche per tali cariche, è prevista la decadenza da consigliere provinciale in caso di cessazione dalla carica comunale. L'elezione - nella previsione della legge n. 56 - avviene con voto attribuito "*ai singoli candidati all'interno delle liste*" (in un unico collegio elettorale corrispondente al territorio della Provincia). Ciascun elettore "*esprime un solo voto per uno dei candidati*". È dunque, quello recato dalla disposizione in esame, un meccanismo che prevede come insita nell'espressione del voto, l'espressione di una sola preferenza⁹.

⁸ C.d. 'legge *Delrio*'. Merita segnalazione la peculiare struttura della legge n. 56, recante un solo articolo, composto da ben 149 commi.

⁹ Il voto anche in questo caso è ponderato; è prevista la presentazione di liste, sottoscritte da

L'assemblea dei Sindaci è composta dai Sindaci dei Comuni della Provincia. Essa è competente per l'adozione dello statuto e ha potere consultivo per l'approvazione dei bilanci; lo statuto, inoltre, può attribuirle altri poteri propositivi, consultivi e di controllo.

Le funzioni fondamentali delle Province, individuate dalla legge n. 56, sono: *a)* pianificazione territoriale provinciale di coordinamento, nonché tutela e valorizzazione dell'ambiente, per gli aspetti di competenza; *b)* pianificazione dei servizi di trasporto in ambito provinciale, autorizzazione e controllo in materia di trasporto privato, nonché costruzione e gestione delle strade provinciali; *c)* programmazione provinciale della rete scolastica; *d)* raccolta ed elaborazione dati e assistenza tecnico-amministrativa agli enti locali; *e)* gestione dell'edilizia scolastica; *f)* controllo dei fenomeni discriminatori in ambito occupazionale e promozione delle pari opportunità sul territorio provinciale.

Viene inoltre delineato un complesso procedimento per il riordino delle funzioni attualmente esercitate dalle Province, al quale provvedono lo Stato e le Regioni individuando il loro ambito territoriale ottimale di esercizio anche in ragione di eventuali esigenze unitarie, e adottando, ove necessario, forme di avvalimento e deleghe di esercizio mediante intesa o convenzione.

La legge *Delrio*, inoltre, disegna una 'tabella di marcia' per l'andata a regime della nuova disciplina. In particolare, prevede che l'elezione del nuovo Consiglio provinciale avvenga:

- entro il 30 settembre 2014 per le Province i cui organi scadono per fine mandato nel 2014¹⁰. Entro la medesima data, si procede alla elezione del Presidente della Provincia secondo le nuove regole; fino all'insediamento di quest'ultimo e, in ogni caso, non oltre il 31 dicembre 2014, restano in carica il Presidente della Provincia in carica, nonché la Giunta provinciale ai fini dell'ordinaria amministrazione e per gli atti indifferibili e urgenti;
- entro 30 giorni dalla scadenza per fine mandato o dalla decadenza o scioglimento anticipato degli organi provinciali, qualora tali eventi si verificino dal 2015 in poi. L'assemblea dei Sindaci ha sei mesi di tempo a decorrere dall'insediamento del consiglio provinciale per approvare le modifiche statutarie necessarie.

almeno il 5% degli aventi diritto al voto. La lista è composta da un numero di candidati non superiore al numero di consiglieri da eleggere né inferiore alla metà. Il voto non è però attribuito alle liste, ma solo ai singoli candidati. Viene dunque stilata un'unica graduatoria e sono eletti i candidati che ottengono il maggior numero di voti, secondo la ponderazione.

¹⁰ Nella prima fase, il nuovo Consiglio ha anche il compito di preparare le modifiche statutarie previste dalla riforma, che dovranno essere approvate dall'Assemblea dei sindaci entro il successivo 31 dicembre 2014. In sede di prima costituzione degli organi, inoltre, sono eleggibili anche i consiglieri provinciali uscenti.

Ugualmente puntuale è la regolamentazione recata dalla legge n. 56 con riferimento alle Città Metropolitane.

La legge *Delrio* ne individua 9: Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Bari, Napoli e Reggio Calabria, cui si aggiunge la Città Metropolitana di Roma capitale. Il territorio della Città Metropolitana coincide con quello della provincia omonima; a tal fine viene previsto un procedimento ordinario per il passaggio di singoli Comuni da una provincia limitrofa alla Città Metropolitana, o viceversa.

Come per i Comuni e le Province, anche i nuovi enti sono retti da uno statuto.

L'iter per la sua adozione segue un procedimento complesso, in parte modificato dal decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66. La legge *Delrio* prevedeva l'istituzione di una conferenza *ad hoc* incaricata di redigere, entro il 30 settembre 2014, una proposta di statuto, poi sottoposto all'esame e all'approvazione del Consiglio. La conferenza (che, si anticipa, è stata abolita dalla riforma *Renzi*) avrebbe dovuto essere costituita da un numero di componenti pari a quelli previsti per il consiglio metropolitano ed eletta secondo le disposizioni previste per il Consiglio metropolitano medesimo¹¹. Il decreto n. 66/2014 ha invece soppresso la conferenza statutaria, in tal modo semplificando la procedura di adozione dello statuto, la cui adozione è assegnata alla Conferenza metropolitana, in luogo del Consiglio metropolitano, com'era invece previsto dalla legge n. 56/2014¹².

Gli organi della Città Metropolitana sono il Sindaco metropolitano¹³, il Consiglio metropolitano e la Conferenza metropolitana. Anche in tal caso, si tratta di incarichi svolti a titolo gratuito.

Il Consiglio metropolitano è l'organo di indirizzo e controllo dell'ente; è composto dal Sindaco metropolitano e da un numero di consiglieri variabile in base alla popolazione. È organo elettivo di secondo grado¹⁴ e dura in carica 5 anni; hanno diritto di elettorato attivo e passivo i sindaci e i consiglieri dei Comuni della Città Metropolitana.

¹¹ Elezioni di secondo grado, con diritto di elettorato attivo e passivo dei sindaci e consiglieri comunali.

¹² Detta previsione è finalizzata a coordinarsi con la previsione già recata dal comma 9 dell'art. 1 della legge n. 56, il quale attribuisce alla Conferenza metropolitana il compito di adottare lo statuto e le sue modifiche.

¹³ La cui carica coincide con quella di sindaco del Comune capoluogo.

¹⁴ Lo statuto può comunque prevedere l'elezione diretta a suffragio universale del Sindaco e del Consiglio Metropolitano, previa approvazione della legge statale sul sistema elettorale e previa articolazione del Comune capoluogo in più Comuni o, nelle Città Metropolitane con popolazione superiore a 3 milioni di abitanti, in zone dotate di autonomia amministrativa.

La Conferenza metropolitana è composta dal Sindaco metropolitano e dai sindaci dei Comuni della Città Metropolitana. È competente per l'adozione dello statuto e ha potere consultivo per l'approvazione dei bilanci. Lo statuto può attribuirle altri poteri propositivi e consultivi.

Alle Città Metropolitane sono attribuite le funzioni fondamentali delle Province, nonché le seguenti funzioni fondamentali proprie: *a)* piano strategico del territorio metropolitano; *b)* pianificazione territoriale generale; *c)* organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito metropolitano; *d)* mobilità e viabilità; *e)* promozione e coordinamento dello sviluppo economico e sociale; *f)* sistemi di informatizzazione e di digitalizzazione in ambito metropolitano.

Ulteriori funzioni possono essere attribuite alle Città Metropolitane dallo Stato o dalle Regioni.

Per la prima istituzione delle Città Metropolitane la legge *Delrio* delinea un procedimento articolato. Esse sono istituite con l'entrata in vigore della legge nel territorio della omonima Provincia¹⁵. Entro il 30 settembre 2014 si svolgono le elezioni del Consiglio metropolitano, indette dal Sindaco del Comune capoluogo e si insediano il Consiglio metropolitano e la Conferenza metropolitana. Il 1° gennaio 2015 le Città Metropolitane subentrano alle Province omonime e succedono a esse in tutti i rapporti attivi e passivi e ne esercitano le funzioni. Nelle more, in via derogatoria, il Presidente della Provincia e la Giunta in carica alla data di entrata in vigore della legge, restano in carica, a titolo gratuito, fino al 31 dicembre 2014 per l'ordinaria amministrazione.

Infine, la legge *Delrio* detta alcune disposizioni sulle unioni e fusioni di Comuni.

Essa viene semplificata con l'abolizione dell'unione di Comuni per l'esercizio facoltativo di tutte le funzioni e servizi comunali. Restano ferme le altre due tipologie di unione, quella per l'esercizio associato facoltativo di specifiche funzioni e quello per l'esercizio obbligatorio delle funzioni fondamentali¹⁶. Per quest'ultima viene confermato il limite demografico ordinario

¹⁵ Fa eccezione Reggio Calabria, per la quale sarà necessaria una diversa tempistica per tenere conto della attuale situazione di scioglimento del Comune.

¹⁶ Sul punto, si rammenta brevemente la disciplina recata dall'art. 14, comma 31-ter del d.l. n. 95/2012 e s.m.i, il quale, in ordine all'attuazione graduale da parte dei Comuni dell'esercizio associato di funzioni, prevede distinte fasi: - entro il 1° gennaio 2013, esercizio associato di almeno tre delle funzioni fondamentali di cui all'articolo 14, comma 28 del citato d.l. n. 95; - entro il 30 giugno 2014 (è il termine differito decreto *Renzi* al 30 settembre del medesimo anno), con riguardo ad ulteriori tre delle funzioni fondamentali di cui al comma 27 ossia: *a)* organizzazione generale dell'amministrazione, gestione finanziaria e contabile e controllo; *b)* organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito comunale, ivi compresi i servizi di trasporto pubblico comunale; *c)* catasto, ad eccezione delle funzioni mantenute allo Stato dalla normativa vigente; *d)* la pianificazione urbanistica ed edilizia di ambito comunale

pari ad almeno 10.000 abitanti, ma viene abbassato per i soli Comuni montani a 3.000, e viene spostato il termine per l'adeguamento all'obbligo di esercizio associato delle funzioni fondamentali dal 1° gennaio al 31 dicembre 2014.

Viene inoltre modificata l'organizzazione dell'ente: viene demandata la definizione del numero dei componenti il Consiglio allo statuto dell'unione; è introdotta la figura del segretario dell'unione, scelto tra i segretari dei Comuni associati e viene rinnovato il contenuto e le modalità di approvazione dello statuto.

Anche gli organi delle unioni di Comuni prestano il loro servizio a titolo gratuito; viene inoltre estesa loro l'applicabilità delle disposizioni in materia di ineleggibilità, incandidabilità, incompatibilità e inconferibilità relative ai Comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti.

La riforma, inoltre, introduce un nuovo procedimento di fusione di Comuni per incorporazione: fermo restando quanto previsto dall'art. 15 del TUEL¹⁷, il nuovo procedimento prevede che il Comune incorporante mantiene la propria personalità e i propri organi, mentre decadono gli organi del Comune incorporato.

2.1.3. ...e le novità recate dalla riforma Renzi

Ricostruito in tali termini la disciplina dei nuovi enti locali, è ora possibile procedere all'esame delle novità recate dal decreto n. 90.

Con riferimento alle Città Metropolitane, la riforma *Renzi* proroga il termine per lo svolgimento delle elezioni del Consiglio metropolitano (indette dal sindaco del Comune capoluogo) nonché dell'insediamento del Consiglio e della Conferenza, individuandolo nel 12 ottobre 2014 (anziché il 30 settembre del medesimo anno). Inoltre, le liste concorrenti, sulla cui base avviene l'elezione – di secondo grado - del Consiglio metropolitano, devono essere

nonché la partecipazione alla pianificazione territoriale di livello sovracomunale; e) attività, in ambito comunale, di pianificazione di protezione civile e di coordinamento dei primi soccorsi; f) l'organizzazione e la gestione dei servizi di raccolta, avvio e smaltimento e recupero dei rifiuti urbani e la riscossione dei relativi tributi; g) progettazione e gestione del sistema locale dei servizi sociali ed erogazione delle relative prestazioni ai cittadini, secondo quanto previsto dall'art. 118, comma 4, Cost.; h) edilizia scolastica per la parte non attribuita alla competenza delle province, organizzazione e gestione dei servizi scolastici; i) polizia municipale e polizia amministrativa locale; l) tenuta dei registri di stato civile e di popolazione e compiti in materia di servizi anagrafici nonché in materia di servizi elettorali, nell'esercizio delle funzioni di competenza statale; l-bis) i servizi in materia statistica); - entro il 31 dicembre 2014, con riguardo alle restanti funzioni fondamentali di cui al comma 27.

¹⁷ In materia di fusione di Comuni con legge regionale e referendum tra le popolazioni interessate.

composte da un numero di candidati non superiore al numero di consiglieri da eleggere: tale tetto massimo è stato introdotto a compendio del numero minimo, già individuato dalla legge *Delrio*, di nominativi componenti le liste¹⁸, e di sottoscrizione delle medesime¹⁹.

Per le Province in proroga, nelle more della entrata in vigore delle nuove disposizioni, il decreto reca la disciplina in ordine agli atti di ordinaria amministrazione che possono essere adottati dagli organi provinciali nella fase transitoria di passaggio alle Città metropolitane e alle nuove Province. Viene inoltre eliminata la limitazione agli atti adottabili in caso di gestione provvisoria del bilancio.

Inoltre, è stata modificata la disciplina della gratuità degli incarichi di Sindaco metropolitano, di Consigliere metropolitano e di Componente della conferenza metropolitana, specificando che gli oneri connessi con le attività in materia di *status* degli amministratori, relativi ai permessi retribuiti e agli oneri previdenziali, assistenziali ed assicurativi, restino a carico della Città metropolitana.

Vengono poi adottate una serie di modifiche di dettaglio all'art. 1, comma 49, della legge n. 56/2014, riguardanti il subentro della Regione Lombardia nelle partecipazioni azionarie di controllo detenute dalla provincia di Milano nelle società che operano nella realizzazione e gestione di infrastrutture “*comunque connesse*” ad EXPO 2015.

Si prevede, in particolare, che il subentro della Regione riguardi anche le partecipazioni azionarie nelle predette società detenute dalla Provincia di Monza e Brianza. Il subentro riguarda tutte le partecipazioni azionarie, e non solo le “*partecipazioni societarie di controllo*”, come invece è previsto per la provincia di Milano dalla disposizione vigente. A tal fine, tutti gli adempimenti societari necessari per il trasferimento delle partecipazioni azionarie devono essere compiuti entro e non oltre il 30 giugno 2014, a titolo gratuito e in regime di esenzione fiscale. Detto trasferimento, da effettuarsi entro il 31 dicembre 2016 (anziché nel 31 ottobre 2015) è distinto in due fasi: la prima vede il subentro della Regione nelle partecipazioni; successivamente, esse vengono trasferite alla Città Metropolitana di Milano e alla Provincia di Monza e Brianza.

Quanto alla procedura di subentro, la disposizione in esame introduce il comma 49-*bis* all'art. 1 della legge *Delrio*: viene precisato che il subentro avviene a titolo gratuito, ferma restando l'appostazione contabile del relativo valore. La valutazione e l'accertamento del valore delle partecipazioni avven-

¹⁸ Pari alla metà dei consiglieri da eleggere.

¹⁹ Individuata nel 5% degli aventi diritto al voto, ossia i sindaci e i consiglieri comunali dei Comuni della Città Metropolitana.

gono mediante perizia resa da uno o più esperti nominati dal Presidente del Tribunale di Milano tra gli iscritti all'apposito Albo dei periti. Gli oneri relativi a dette attività sono posti, in pari misura, a carico della Regione Lombardia e della Città metropolitana.

Il valore rivestito dalle partecipazioni al momento del subentro della Regione è quanto dovuto, rispettivamente, alla Città Metropolitana e alla nuova Provincia di Monza e Brianza. L'eventuale differenza tra il valore rivestito dalle partecipazioni al momento del trasferimento (rispettivamente, alla Città Metropolitana e alla nuova Provincia di Monza e Brianza) e quello accertato al momento del subentro (da parte della Regione Lombardia) costituisce il saldo, positivo o negativo, del trasferimento delle medesime partecipazioni a favore della Città Metropolitana e della nuova Provincia, che sarà oggetto di regolazione tra le parti.

Inoltre, viene disposta la decadenza dei componenti degli organi di amministrazione e di controllo delle società partecipate, contestualmente al subentro della Regione Lombardia (anche mediante società dalla stessa controllate). La decadenza ha effetto dal momento della ricostituzione dei nuovi organi, alla quale si provvede nei modi e termini previsti dalla legge e dagli statuti sociali²⁰.

Le medesime previsioni, relative alla decadenza degli organi societari al momento del subentro della Regione Lombardia, si applicano alla fase successiva del trasferimento delle relative partecipazioni alla Città Metropolitana di Milano e alla nuova Provincia di Monza e Brianza (fermo restando che la decadenza ha effetto dal momento della ricostituzione dei nuovi organi).

Per la nomina degli organi sociali, trovano comunque applicazione le disposizioni di cui all'art. 4, comma 5 del d.l. n. 95/2012, che disciplinano la nomina dei consigli di amministrazione delle società a partecipazione pubblica²¹.

La riforma *Renzi* reca una serie di modifiche anche alla disciplina relativa alle nuove Province.

Innanzitutto, essa interviene sulla modalità di elezione dei nuovi consigli provinciali.

Si è detto che la legge *Delrio* ha stabilito che il Consiglio provinciale sia elettivo in secondo grado con voto attribuito ai singoli candidati all'inter-

²⁰ La disposizione in esame pare prevedere dunque la decadenza di organi di società private anche nel caso in cui l'ente territoriale detenesse una partecipazione minoritaria: Dossier n. 159 del Servizio Studi sull'A.S. n. 1582 "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90, recante misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari" – agosto 2014, pag. 194.

²¹ Esse prevedono in particolare una composizione di tre membri, che possono aumentare sino a cinque tenuto conto della rilevanza e della complessità delle attività svolte, scelti sulla base di alcuni criteri ivi stabiliti.

no delle liste, mediante l'espressione di una sola preferenza v., *supra*, par. 2.1.2.).

La legge di conversione del decreto, n. 114/2014, tuttavia, muta tale previsione, disponendo che il voto avvenga su base di “*liste di candidati concorrenti*”, e che “*ciascun elettore può esprimere, inoltre, nell'apposita riga della scheda, [dunque in via facoltativa, n.d.A.]²² un voto di preferenza per un candidato*”.

Conseguentemente a tale novella, si prevede che l'Ufficio elettorale proceda al computo della cifra elettorale (ponderata, secondo le previsioni della legge n. 56) oltre che dei singoli candidati, anche delle singole liste (rendendosi ora possibile un voto di lista senza espressione di preferenza, come non era nel sistema impiantato dalla legge n. 56). In definitiva, dunque, per l'elezione indiretta del Consiglio provinciale, si prevede l'attribuzione del voto ponderato alle liste (e non ai singoli candidati, come previsto dalla disciplina previgente), con eventuale voto di preferenza per un candidato. I seggi sono assegnati con sistema proporzionale, con il metodo *d'Hondt*²³, riprendendo la disciplina prevista per l'elezione dei Consigli metropolitani.

La novella del 2014 interviene, poi, anche sulla disciplina della costituzione degli organi della Provincia in sede di prima applicazione.

Il decreto, invero, proroga il termine per l'indizione delle elezioni del Consiglio provinciale dal 30 settembre 2014 al 12 ottobre del medesimo anno; esso, inoltre, viene esteso anche all'elezione del Presidente della Provincia, con la precisazione che entro il nuovo termine debba aver luogo, oltre all'indizione delle elezioni, anche il loro effettivo svolgimento.

La lettera *f*) della norma in commento incide su disposizioni della legge n. 56 relative alla permanenza in carica di presidente di Provincia e Giunta provinciale fino al 31 dicembre 2014, a titolo gratuito, per l'ordinaria amministrazione e per gli atti urgenti e improrogabili. In particolare, reca alcune modifiche al comma 82 dell'art. 1 della legge *Delrio*, il quale prevedeva che fino all'insediamento del nuovo presidente della Provincia - e, in ogni caso, “*non oltre il 31 dicembre 2014*” - restino in carica a titolo gratuito (e ai fini dell'ordinaria amministrazione e per gli atti indifferibili e urgenti, assumendo anche le funzioni del consiglio provinciale) il presidente della Provincia in carica alla data di entrata in vigore della legge (ovvero il commissario, qualora

²² Così anche il Dossier n. 159 del Servizio Studi sull'A.S. n. 1582 “*Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90, recante misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari*” – agosto 2014, pag. 194.

²³ Il metodo D'Hondt è un metodo matematico per l'attribuzione dei seggi nei sistemi elettorali con metodo proporzionale. Esso prevede che il totale dei voti di ogni lista venga diviso per 1, 2, 3, 4, 5, ecc., fino al numero di seggi da assegnare nel collegio, e che si assegnino i seggi disponibili in base ai risultati in ordine decrescente.

si tratti di Provincia commissariata) nonché la giunta provinciale. Ebbene, il decreto *Renzi* sopprime il riferimento al termine ultimo del 31 dicembre 2014, specificando altresì che le suddette disposizioni riguardano il Presidente della Provincia in carica ovvero, tutte le ipotesi nelle quali la Provincia sia commissariata: in tal caso, l'assunzione delle predette funzioni avviene *“a partire dal 1° luglio 2014”*.

Ulteriori modifiche vengono poi recate in ordine al commissariamento della Provincia: la gestione provvisoria, da parte del presidente della Provincia o del Commissario, era prevista dalla legge n. 56 *“nei limiti di quanto disposto per la gestione provvisoria degli enti locali dall’art. 163, comma 2”* del TUEL, il quale dispone che *“Ove non sia stato deliberato il bilancio di previsione, è consentita esclusivamente una gestione provvisoria, nei limiti dei corrispondenti stanziamenti di spesa dell’ultimo bilancio approvato, ove esistenti. La gestione provvisoria è limitata all’assolvimento delle obbligazioni già assunte, delle obbligazioni derivanti da provvedimenti giurisdizionali esecutivi e di obblighi speciali tassativamente regolati dalla legge, al pagamento delle spese di personale, di residui passivi, di rate di mutuo, di canoni, imposte e tasse, ed, in generale, limitata alle sole operazioni necessarie per evitare che siano arrecati danni patrimoniali certi e gravi all’ente”*. La legge di conversione n. 114/2014, invece, ha soppresso tale rinvio all’art. 163 del TUEL: ne deriva che l’attività di gestione provvisoria dell’ente sfugge ai rigidi vincoli imposti dal Testo Unico.

Inoltre, viene disposto, anche per il Presidente della Provincia e per i componenti della Giunta provinciale che restano in carica nella fase transitoria di istituzione della Città metropolitana, che le relative funzioni vengano svolte a titolo gratuito. In ogni caso, gli oneri per i permessi retribuiti e gli oneri previdenziali, assistenziali e assicurativi restano a carico della Provincia.

Il comma 1-bis²⁴ dell’art. 23, inoltre, modifica l’allegato A della legge n. 56, il quale disciplina il complesso meccanismo di ponderazione per l’elezione degli organi elettivi delle Città metropolitane e delle Province. In breve, secondo l’allegato nel testo attualmente vigente, l’indice di ponderazione del voto degli elettori dei Comuni di ciascuna fascia demografica è dato, *“con approssimazione alla terza cifra decimale”*, dal risultato della divisione del valore percentuale determinato per ciascuna fascia demografica, per il numero complessivo dei Sindaci e dei Consiglieri appartenenti alla medesima fascia demografica, moltiplicato per 1.000. La novella, invece, ‘sposta’ l’approssimazione dalla terza cifra decimale ad altro momento della sequenza ponderazione

²⁴ Introdotta dalla legge di conversione n. 114/2014.

ratrice, ossia alla determinazione del numero complessivo dei Sindaci e dei consiglieri appartenenti alla medesima fascia demografica.

Ulteriori disposizioni del decreto n. 90 riguardano le fusioni di Comuni, per le quali sono state adottate una serie di misure finalizzate a incentivare il ricorso a detto istituto.

In particolare, viene modificato l'art. 20 del d.l. n. 95/2012, sì da estendere la relativa disciplina, dettata in materia di fusione ordinaria, alla fusione per incorporazione di cui all'art. 1, comma 130, della legge n. 56 (v. *supra*, par. 2.1.2.).

La norma specifica altresì che il contributo straordinario ai Comuni che danno luogo a fusione o incorporazione realizzate a decorrere dal 2012 (commisurato a partire dal 2013, nel limite degli stanziamenti finanziari previsti, al 20% dei trasferimenti erariali attribuiti per l'anno 2010) si abbia entro un limite di stanziamento finanziario "*comunque non superiore*" a 1,5 milioni di euro. A decorrere dal 2013, inoltre, sono soppresse le disposizioni regolamentari²⁵ relative ai criteri di riparto dei fondi erariali destinati al finanziamento delle procedure di fusione fra i Comuni e l'esercizio associato di funzioni comunali, incompatibili con la nuova normativa.

Inoltre, si prevede l'applicazione anche alle fusioni per incorporazione (salvo quanto "*per esse specificamente previsto*") dell'art. 15, comma 3, del TUEL, a mente del quale, al fine di favorire la fusione dei Comuni, oltre ai contributi della Regione, lo Stato eroga, per i dieci anni decorrenti dalla fusione stessa, appositi contributi straordinari commisurati a una quota dei trasferimenti spettanti ai singoli Comuni che si fondono.

Dette previsioni sono compendiate da quanto previsto dal comma 1-*quinq*ues, anch'esso introdotto dalla legge n. 114/2014, il quale pospone al 30 settembre 2014 il termine (del 30 giugno 2014) per l'esercizio obbligatorio in forma associata da parte dei piccoli Comuni di tre funzioni fondamentali ulteriori²⁶.

La lettera *f-quater*), inoltre, inserisce il comma 130-*bis* all'art. 1 della legge n. 56, stabilendo che non si applica ai consorzi socio-assistenziali la previsione recata dall'art. 2, comma 28, della legge 24 dicembre 2007, n. 244²⁷, il quale dispone che "*Ai fini della semplificazione della varietà e della diversità delle forme associative comunali e del processo di riorganizzazione sovramunicipale dei servizi, delle funzioni e delle strutture, ad ogni amministrazione comunale è consentita l'adesione ad una unica forma associativa per gestire il medesimo servizio per ciascuna di quelle previste dagli articoli 31 [consor-*

²⁵ Decreto n. 318 del 1° settembre 2000 adottato da quel ministro.

²⁶ Detto obbligo è entrato in vigore il 1° gennaio 2013.

²⁷ Legge finanziaria 2008.

zi], 32 [unioni] e 33 [esercizio associato di funzioni e servizi] del citato testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, fatte salve le disposizioni di legge in materia di organizzazione e gestione del servizio idrico integrato e del servizio di gestione dei rifiuti. A partire dal 1° gennaio 2010, se permane l'adesione multipla ogni atto adottato dall'associazione tra comuni è nullo ed è, altresì, nullo ogni atto attinente all'adesione o allo svolgimento di essa da parte dell'amministrazione comunale interessata. Il presente comma non si applica per l'adesione delle amministrazioni comunali ai consorzi istituiti o resi obbligatori da leggi nazionali e regionali”.

In definitiva, dunque, con la novella viene esclusa l'applicabilità ai consorzi socio-assistenziali della disciplina della legge finanziaria 2008 sull'obbligo per i Comuni di aderire ad un'unica forma associativa tra quelle previste dal testo unico degli enti locali per la gestione dei servizi.

2.1.4. Il procedimento di istituzione della Città Metropolitana di Venezia...

La complessa disciplina in materia di enti locali recata dal decreto *Renzi* è compendiata da una serie di disposizioni specifiche relative al procedimento di istituzione della Città Metropolitana di Venezia.

Le nuove norme mirano a differire i tempi della sua istituzione, alla luce dell'intervenuto scioglimento anticipato del Consiglio comunale di Venezia per l'impossibilità del suo normale funzionamento, a seguito delle dimissioni (il 23 giugno 2014, in relazione alle note vicende dello scandalo del MOSE) di ventiquattro componenti, ovvero di un numero tale da raggiungere la metà più uno dei membri.

Il raggiungimento di detta soglia numerica di dimissioni simultanee, è tra le fattispecie per le quali l'art. 141, comma 1, lett. b), n. 3, del TUEL dispone lo scioglimento del consiglio, da effettuarsi con decreto del Presidente della Repubblica su proposta del Ministro dell'interno.

A seguito di detto scioglimento, il decreto in esame dispone, in deroga ai termini dettati per l'elezione dei nuovi organi metropolitani (v. *supra*, par. 2.1.2.) che le elezioni del Consiglio metropolitano si svolgano entro il termine di sessanta giorni dalla proclamazione degli eletti del Consiglio comunale di Venezia, da tenersi nel turno elettorale ordinario delle elezioni amministrative del 2015. Il subentro della nuova Città Metropolitana rispetto alla Provincia decorre dalla data di insediamento del Consiglio metropolitano; alla stessa data, il Sindaco del Comune capoluogo assume le funzioni di Sindaco metropolitano e si insedia la Conferenza metropolitana.

Viene inoltre prorogato il termine di adozione dello statuto, individuandolo in centoventi giorni dall'insediamento della Conferenza metropolitana. Infine, viene previsto il commissariamento – a partire dal 1° gennaio 2015 - per lo svolgimento delle attività cui occorra dare continuità ai fini della costituzione del nuovo ente.