



Home	Informazioni generali	Comunità di ricerca	Attività formative	Risorse	Osservatorio OPAL	
----------------------	---------------------------------------	-------------------------------------	------------------------------------	-------------------------	-----------------------------------	--

Sei qui: [Home](#) ▶ [Osservatorio OPAL](#) ▶ [OPAL n. 6 - 1/2015](#) ▶ L'interpretazione ministeriale della nuova forma di governo provinciale. Commento alla nota n. 1/2014 del Ministro per gli Affari regionali e le Autonomie

JUser: :_load: non è stato possibile caricare l'utente con ID: 739

L'interpretazione ministeriale della nuova forma di governo provinciale. Commento alla nota n. 1/2014 del Ministro per gli Affari regionali e le Autonomie

di

[Stampa](#) | [Email](#)

Riferimenti normativi: D. Lgs. 18 agosto 2000, n. 267 "Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali" (di seguito TUEL o *Testo unico*); Legge 7 aprile 2014, n. 56 "Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di Comuni" (nel testo *Legge Delrio* o *Legge 56*).

Altri riferimenti: Nota n. 1/2014 del Ministro per gli Affari regionali e le Autonomie.

[Link alla nota](#)

Con la nota 23 ottobre 2014 n. 1, una sorta di interpretazione semi-autentica della legge Delrio in argomento, il Ministro per gli affari regionali e le autonomie ha provveduto a fornire "*chiarimenti in merito a talune problematiche sulle funzioni dei nuovi organi*" provinciali e metropolitani.

Nonostante la dottrina abbia affrontato sin da subito, con vari contributi, l'interpretazione della riforma delle autonomie locali, non moltissimo si è detto dei poteri degli organi a seguito dell'entrata in vigore della cd. Legge Delrio^[1].

Le questioni giuridiche ipotizzabili sono diventate problemi concreti per gli amministratori. In effetti, nell'imminenza delle elezioni e subito dopo di esse, erano pervenute al Ministro alcune richieste di chiarimento riguardanti funzioni e modalità operative dei novellati organi delle province e delle città metropolitane.

Per quanto riguarda le Province, la legge 8 aprile 2014 n. 56 al suo unico articolo, comma 51, sembra stabilire che la disciplina per tali enti di area vasta sia integralmente da rinvenire in quella fonte ("*le province sono regolate dalla presente legge*").

Tuttavia, sarebbe irragionevole sostenere un tale principio di esaustività per le funzioni degli organi, cui sono dedicati soltanto i commi 55 e 66.

È utile richiamare, allora, quali poteri la legge Delrio assegna agli organi (comma 55):

"Il presidente della provincia rappresenta l'ente, convoca e presiede il consiglio provinciale e l'assemblea dei sindaci, sovrintende al funzionamento dei servizi e degli uffici e all'esecuzione degli atti; esercita le altre funzioni attribuite dallo statuto.

Il consiglio e' l'organo di indirizzo e controllo, propone all'assemblea lo statuto, approva regolamenti, piani, programmi; approva o adotta ogni altro atto ad esso sottoposto dal presidente della provincia; esercita le altre funzioni attribuite dallo statuto. Su proposta del presidente della provincia il consiglio adotta gli schemi di bilancio da sottoporre al parere dell'assemblea dei sindaci. A seguito del parere espresso dall'assemblea dei sindaci con i voti che rappresentino almeno un terzo dei Comuni compresi nella provincia e la maggioranza della popolazione complessivamente residente, il consiglio approva in via definitiva i bilanci dell'ente.

L'assemblea dei sindaci ha poteri propositivi, consultivi e di controllo secondo quanto disposto dallo statuto. L'assemblea dei sindaci adotta o respinge lo statuto proposto dal consiglio e le sue successive modificazioni con i voti che rappresentino almeno un terzo dei Comuni compresi nella provincia e la maggioranza della popolazione complessivamente residente."

Newsletter

Osservatorio sulle Autonomie
Locali

Nome

Email

Privacy e Termini di Utilizzo

[Iscriviti](#) [Cancellati](#)



DRASD

Mi piace quest

Questa disciplina è ben poco in confronto al dettaglio di attribuzioni che, in passato, il TUEL specificava per i consigli e per i presidenti.^[2] In più, manca qualsiasi sorta di previsioni sul funzionamento interno degli organi e sui diritti e i doveri dei componenti. Infine, scompare l'organo a competenza residuale qual era la giunta provinciale.^[3]

La nota chiarisce allora che, "al fine di garantire la funzionalità complessiva del sistema di governo dell'ente", trovano comunque applicazione le più complete norme del TUEL, in quanto non incompatibili con la l. n. 56/2014, laddove la stessa nulla disciplini.

Lascia invece molto perplessi la supposta cedevolezza del Testo unico anche innanzi ad una fonte quale lo statuto, come la nota pare fare intendere ("per quanto non disciplinato dalla stessa [legge 56] e dallo statuto"). Troverebbe, quindi, applicazione la nuova legge congiuntamente con lo statuto provinciale, e solo se vi siano ancora lacune le norme del TUEL, ove compatibili.

Si badi che un'interpretazione letterale della nota del Ministro porterebbe all'assurdo di ritenere che lo statuto possa oramai derogare *in toto* al Testo unico, perché a ciò autorizzato dalla Delrio, la quale avrebbe rimpiazzato le precedenti norme arrogandosi la prerogativa di essere l'unica fonte che disciplina le province.

Va invece ricordato che il TUEL disciplina per gli Enti locali, nella prima parte dedicata all'ordinamento istituzionale, anche i servizi pubblici, il personale e il sistema dei controlli e, nella seconda parte, l'ordinamento finanziario e contabile. Si tratta di materie non toccate dalla l. 56/2014 e che non possono non essere disciplinate dalla legge.

Alla luce di questo, il rapporto tra le tre fonti in esame è quindi da intendersi nel senso che lo statuto provinciale può derogare al TUEL soltanto nelle parti in cui quest'ultimo è stato derogato dalla nuova legge speciale, e che essa, limitatamente a quelle materie da essa disciplinate (si tratta sostanzialmente degli organi e poteri, del sistema elettorale e delle funzioni dell'Ente), può aver lasciato - volutamente o meno - lacune.

A proposito dell'abrogazione delle norme incompatibili del Testo unico, ci sarebbe ancora da aggiungere che la legge Delrio derogherebbe quindi anche all'articolo 1, comma 4, prevede che "le leggi della Repubblica non possono introdurre deroghe al presente testo unico se non mediante espressa modificazione delle sue disposizioni."

La nota fornisce l'interpretazione ministeriale ancora su qualche punto ulteriore. Innanzitutto, dedica un paragrafo al momento di insediamento dei nuovi organi e alla fase di transizione dagli organi cessati o decaduti a quelli di nuova istituzione. Inoltre, in un capoverso, chiarisce dell'assenza dell'obbligo di prestare giuramento. Questo esonero sarebbe dovuto al motivo secondo cui i nuovi organi avrebbero già adempiuto all'obbligo nelle vesti di sindaci. Ciò getta una luce chiara sull'idea che il potere ha delle province: non più enti autonomi, ma mere derivazioni dei Comuni.

2. Si rammenta, inoltre, la possibilità per il presidente di nominare un suo vice, che, oltre a sostituirlo in caso di impedimento, può essere destinatario di funzioni delegate (c. 66). Preme, però, al Ministro precisare che la facoltà, prevista dal medesimo comma, di assegnare altre specifiche deleghe anche ai consiglieri (oltre a ribadire come siano necessarie per queste specifiche disposizioni statutarie) non può comportare la creazione di un nuovo organo composto da presidente, vice presidente e consiglieri delegati. Cioè, mette in guardia da una reintroduzione surrettizia della defunta giunta^[4]. Il principio di collegialità, di cui parla la legge relativamente alla distribuzione delle deleghe, costituirebbe soltanto un metodo, non potendo essere invocato per ricostituire organi che il legislatore ha voluto chiaramente abolire. Trattandosi di delega, non ci sono dubbi che si tratta di un trasferimento di poteri, in questo caso esecutivi, che sono propri dell'organo delegante, e non la specificazione di funzioni che siano già genericamente in capo all'organo delegato.

Si pone peraltro il problema di come debbano adottarsi gli atti dei consiglieri delegati, visto che una loro delibera collegiale (a mo' di giunta) configgerebbe con la legge laddove essa pone le attribuzioni in modo tassativo in capo a presidente, consiglio e assemblea. Allora, ben vengano forme informali di collaborazione e di riparto del lavoro, ma gli atti, alla fine, dovranno restare quelli tipici dei tre organi. E ciò che spetta per legge al presidente non potrà diventare in generale di competenza consiliare o di giunta: spetterà, semmai, a chi ha ricevuto per singoli affari una delega specifica. Si potrebbe, pertanto, suggerire che - in virtù di apposita disposizione statutaria - il provvedimento finale assuma la forma di un atto del consigliere delegato, controfirmato dal presidente.

La nota distingue la nomina del vice presidente da quella dei consiglieri delegati, probabilmente appoggiandosi sul dato letterale dell'art. 1, comma 66, legge n. 56/2014 che, se per la creazione del primo impone solo l'immediata Comunicazione al consiglio, per le deleghe richiede che esse siano conformi alle modalità e ai limiti previsti dallo statuto. Tale differenziazione crea problemi interpretativi ulteriori. Ad esempio, subito dopo la sua elezione, prima dell'emanazione della nota in esame, il presidente della provincia di Asti aveva provveduto a distribuire deleghe, ricoprenti i vari settori, alla totalità dei consiglieri. In questo caso, si pone il dubbio che il potere di delega sia esercitabile solo in presenza di norme statutarie specifiche. In assenza di tali norme, il Presidente potrebbe incontrare difficoltà nel garantire la continuità amministrativa.

Al riguardo, va ricordato che, in base proprio al principio di continuità amministrativa, nelle more dell'approvazione del nuovo statuto (che dovrà avvenire non oltre il 31 dicembre 2014; ma il potere sostitutivo dello Stato interverrà solo se l'inadempienza permarrà oltre il 30 giugno 2015) si applicano il vecchio statuto e i regolamenti attinenti al funzionamento degli organi residui. Bisogna poi valutare legittimità e opportunità dell'istituzione di commissioni o altre strutture interne in un organo così ridotto qual è ora il consiglio, soprattutto se composte dai consiglieri delegati, al fine di eludere del divieto di creazione di una "giunta bis". È pacifico che nulla osti, in ogni caso, all'istituzione di "gruppi operativi", purché - come si è detto sopra - non ledano le funzioni degli organi previsti tassativamente dalla legge.

Mancando nella legge n. 56/2014 una disposizione espressa sulla mozione di sfiducia così come all'art. 52 del TUEL, si può concludere che il presidente non potrà più essere sfiduciato dal consiglio. Tale scelta è motivata dal fatto che i due organi ricevono ormai una legittimazione distinta proveniente da due votazioni separate, con mandati aventi durata differente (quattro anni il presidente, due il consiglio ex art. 1, co. 59 e 68) e giuridicamente condizionati dall'incarico da cui originano (sindaco o consigliere comunale), la cui decadenza travolge anche la seconda carica (art. 1, co. 65 e 69).

Visto che non esiste un rapporto di fiducia, la nota ritiene che il Presidente della provincia non sia tenuto a presentare al consiglio un programma, ma abbia la facoltà di esporre le sue linee programmatiche. Non è dispensato, però, dalla

relazione di inizio mandato di cui all'art. 4 bis del d. lgs. 149/2011, volta a verificare la situazione finanziaria e patrimoniale e la misura d'indebitamento dell'ente. Viene così sorprendentemente a crearsi per le province e per le città metropolitane una particolare forma di governo presidenziale pura, del tutto nuova nell'esperienza italiana e che, data la durata differente dei mandati, potrà inoltre generare curiosi casi di coabitazione tra consiglio e presidente di diversa provenienza partitica.

Il nuovo modello trova dei correttivi, se così si possono definire, nelle citate deleghe che il nuovo organo esecutivo monocratico potrà conferire a taluni consiglieri dal primo individuati. Se si volesse riconoscere un potere di delega anche in mancanza di specifiche disposizioni statutarie, le deleghe potranno essere revocati *ad nutum* dall'unico titolare originario del potere esecutivo, ossia il presidente. Se il potere di delega non venisse rivendicato o esercitato, sarebbe il solo presidente chiamato a dare attuazione agli indirizzi generali provenienti dal consiglio? La risposta sembra affermativa, ma bisogna ricordare che, a differenza della giunta, il consiglio non è un organo, per così dire, "monocolore" e, in quanto tale, non è più a piena disposizione del vertice (e, come si è ricordato, potranno verificarsi ipotesi di coabitazione).

Per non tacere di un'altra problematica: assai probabilmente il consiglio (organo di indirizzo e controllo), o *rectius*, parte di esso, sarà incaricato di poteri di natura esecutiva, divenendo un organo ibrido, in cui, si mescoleranno nelle persone dei consiglieri sia i ruoli di controllante, sia di controllato. È difficile sostenere che si possa "addolcire" questa nuova forma di governo, tentando di reintrodurre in qualche modo il previgente modello parlamentare: gli statuti che imponessero le dimissioni al presidente a fronte del venir meno della fiducia dell'organo consiliare sarebbero *contra legem*^[5]. Il governo non potrà che basarsi su una semplice valutazione di opportunità da parte del vertice, al momento in cui si trovasse non più sostenuto politicamente da un organo con cui deve necessariamente trattare. Forse, allora, questa insidia per il presidente potrà dare luogo a forme più incisive di controllo del suo operato.

Si potrebbe sostenere un ruolo di contrappeso dell'Assemblea dei sindaci. Tuttavia, notevoli debolezze caratterizzerebbero un tale modello, visto che l'Assemblea pare più che altro un organo che, dopo aver approvato lo Statuto (e successive modifiche), si eclisserebbe dallo scenario politico. I generici "poteri propositivi, consultivi e di controllo" di cui al comma 55 (formula potenzialmente molto ampia e incisiva), se non accuratamente concretizzati negli statuti, potrebbero essere vanificati del tutto dal ruolo preponderante attribuito al presidente e, qualora egli lo acconsentisse, ai consiglieri. Senza contare che il parere dell'Assemblea sui bilanci non sarà per nulla vincolante per il Consiglio, cui spetterà l'approvazione definitiva. A ben vedere, non si potrebbe immaginare un'Assemblea forte, soprattutto nelle realtà provinciali piemontesi, composte di molti Comuni.^[6] Tali numeri si traducono in altrettanti componenti di organi giganteschi, probabilmente incapaci di adottare soluzioni rapide^[7].

La domanda va posta, a questo punto, in questi termini: ogniqualvolta nel TUEL si parla di "giunta" o "organo esecutivo", come si deve interpretare tale disposizione alla luce della legge Delrio? A chi spettano ora i compiti e poteri relativi? In capo a quale organo è finita la competenza residuale che il TUEL assegnava alla giunta (art. 48, co. 2)?

A fronte del suo venire meno, la legge n. 56/2014 consente ai nuovi statuti di attribuire sia al presidente sia al consiglio ulteriori funzioni oltre quelle elencate al comma 55.

Pare utile, quindi, addentrarci in una disamina più dettagliata, senza alcuna pretesa di trovare una risposta definitiva a tali domande.

Quanto ai regolamenti sull'ordinamento degli uffici e dei servizi (che l'art. 48 c. 3 TUEL riservava alla giunta come deroga al principio generale secondo cui i regolamenti sono di competenza del consiglio), oggi possono ritenersi ricompresi nella previsione dell'art. 1, comma 55, della legge Delrio, secondo cui "il consiglio [...] approva regolamenti...".

Quanto, invece, alla predisposizione del bilancio di previsione, ai fini della presentazione al consiglio per la sua approvazione^[8], oggi l'art. 1, comma 55, legge n. 56/2014, stabilisce espressamente che sia il presidente a proporre al consiglio gli schemi di bilancio.

Più incerta è la sorte delle competenze ulteriori. Al di là della competenza residuale, a norma del TUEL, la giunta deliberava: la revoca del segretario per violazione dei doveri d'ufficio (art. 100)^[9], la nomina del Dirigente generale e la sua revoca (art. 108), il P.E.G. - Piano esecutivo di gestione (art. 169)^[10] e il D.U.P. - Documento unico di programmazione, definito "guida strategica ed operativa dell'ente", "atto presupposto indispensabile per l'approvazione del bilancio di previsione" (art. 170). Sempre alla giunta spettava poi redigere una relazione sulla gestione, da allegare al rendiconto (art. 151 c. 6); determinare il trattamento economico accessorio dei soggetti assunti a tempo determinato negli uffici di supporto agli organi di direzione politica (art. 90 c. 3) e le integrazioni tramite indennità *ad personam* dello stipendio al personale con qualifica dirigenziale o di alta specializzazione assunto a contratto (art. 110 c. 3); in più, aveva poteri in materia di lavori pubblici di somma urgenza (art. 191 c. 3) e di richieste di anticipazioni di tesoreria (art. 222). Infine, la giunta nel TUEL aveva poteri in materia di procedure esecutive nei confronti degli enti locali (art. 159 c. 3) e di prelievo dal fondo di riserva (art. 176). Erano ancora di sua competenza le variazioni urgenti in corso di esercizio al bilancio di previsione, da sottoporre poi alla ratifica del consiglio (art. 175). Doveva motivare nel caso in cui desse il diniego alla proposta di modifica della dotazione proveniente dai responsabili del servizio (art. 177 c.2).

Gli interrogativi non si esauriscono nella riallocazione delle competenze della Giunta. Sarà vietato, ad esempio, al presidente delegare il coniuge, gli ascendenti, i discendenti, i parenti e affini entro il terzo grado facenti parte del consiglio, così come era vietato a costoro far parte della giunta (art. 64 c. 4 TUEL)? Le incompatibilità di cui all'art. 2399 c.c., che l'art. 236 del TUEL estendeva ai rapporti tra revisori e membri dell'organo esecutivo, sono da applicarsi anche ai consiglieri delegati? Siccome la *ratio* delle norme era ed è evitare pericolosi affiatamenti, si può ragionevolmente pensare che sia legittimo applicare analogamente i divieti anche ai delegati in quanto partecipi del potere esecutivo.

I dubbi e le problematiche che la riforma ha sollevato non possono dirsi esauriti dalla nota esaminata. Se il primo esame della legge ne ha fatti emergere tanti, altrettanti affioreranno col tempo. E sarebbe errato ritenere la legge Delrio non meritevole di studio scientifico approfondito, vista la sua annunciata provvisorietà nell'attesa della modifica

costituzionale. A parte le osservazioni nel merito della sua interpretazione, si può considerarla legittimamente viziata da un errore nel metodo. Si nota sin d'ora che, nell'affanno di tagliare ovunque e a tutti i costi, la superficialità e la leggerezza con cui Parlamento e Governo hanno affrontato la materia sono state imperdonabili.

La revisione del Titolo V della Costituzione potrebbe tardare. E non è neanche da escludere che la legge n. 56/2014 possa restare, a Costituzione revisionata, la disciplina di un ente territoriale non costituzionalmente garantito.

Allo stato attuale è opera ardua trovare risposta a tutti gli interrogativi di interpretazione. Alcuni di essi si potranno risolvere al momento dell'approvazione degli statuti, decidendo dove far pendere la bilancia o, meglio ancora, se trovar per essa un equilibrio, grazie a sistemi di pesi e contrappesi.

[1] Cfr. però F. MERLONI, *Sul destino delle funzioni di area vasta nella prospettiva di una riforma costituzionale del Titolo V*, in *Istituzioni del Federalismo*, 2, 2014, pp. 231-234. M. GORLANI, *La "nuova" Provincia: l'avvio di una rivoluzione nell'assetto territoriale italiano*, in *Forum Quaderni Costituzionali*, Rassegna n. 8/2014, pp. 14-19.

[2] Per le competenze del consiglio secondo il TUEL cfr. art. 42. Per le competenze del presidente secondo il TUEL cfr. art. 50. Per un confronto di queste tra T.U.E.L e L. Delrio, cfr. M. GORLANI, *cit.*

[3] Ai sensi dell'art. 48 (nelle note i riferimenti normativi si riferiscono sempre al Testo unico).

[4] Il comma 66 riporta: « Il presidente della provincia può nominare un vicepresidente, scelto tra i consiglieri provinciali, stabilendo le eventuali funzioni a lui delegate e dandone immediata Comunicazione al consiglio. Il vicepresidente esercita le funzioni del presidente in ogni caso in cui questi ne sia impedito. Il presidente può altresì assegnare deleghe a consiglieri provinciali, nel rispetto del principio di collegialità, secondo le modalità e nei limiti stabiliti dallo statuto. »

[5] Opinioni a vario titolo emerse al convegno sulla riforma delle province tenutosi a Vercelli il 5 dicembre 2014, organizzato da Accademia per l'Autonomia.

[6] A titolo esemplificativo: la provincia di Alessandria ne conta 190, Cuneo 250, Torino 316.

[7] Marco Orlando, segretario dell'Unione delle Province Piemontesi, all'interno del citato convegno, ha suggerito, come possibile soluzione al problema, la suddivisione delle Assemblies dei sindaci in più sottogruppi operativi ciascuno rappresentativo delle zone omogenee che, secondo il comma 57 della l. 56/2014, possono essere istituite nelle province con territorio interamente montano confinanti con Stati esteri; proponendo l'estensione di questa possibilità a tutte le province (cosa che, però, la legge Delrio allo stato attuale non consente).

[8] V. artt. 165 e 174. Per altre funzioni in materia economica, cfr. ad es. artt. 187 c. 3 quater e 195.

[9] Si trova ora egli in balia delle decisioni del solo presidente?

[10] La legge Delrio ora devolve al consiglio l'approvazione dei "piani".

Tweet



Sign Up to see what your friends like.



Pubblicato in [Newsletter n. 6 - 1/2015](#)

Keywords: [Elezioni ed Organi](#)

[Torna in alto](#)