

**CODICI
DEL PROFESSIONISTA**

diretti da
R. GAROFOLI

Cristina NAPOLI - Nicola PIGNATELLI

CODICE DEGLI ENTI LOCALI

Annotato con dottrina, giurisprudenza e formule

**Aggiornato al Decreto Legge
6 dicembre 2011, n. 201**

**NEL DIRITTO
EDITORE**

Sommario

Premessa		V
Parte I		
Ordinamento istituzionale		3
Titolo I		
Disposizioni generali		3
Art. 1.	Oggetto.	3
Art. 2.	Ambito di applicazione.	17
Art. 3.	Autonomia dei comuni e delle province.	20
Art. 4.	Sistema regionale delle autonomie locali.	40
Art. 5.	Programmazione regionale e locale.	50
Art. 6.	Statuti comunali e provinciali.	56
Art. 7.	Regolamenti.	80
Art. 7-bis.	Sanzioni amministrative.	102
Art. 8.	Partecipazione popolare.	110
Art. 9.	Azione popolare e delle associazioni di protezione ambientale.	121
Art. 10.	Diritto di accesso e di informazione.	126
Art. 11.	Difensore civico.	131
Art. 12.	Sistemi informativi e statistici.	138
Titolo II		
Soggetti		142
Capo I		
Comune		142
Art. 13.	Funzioni.	142
Art. 14.	Compiti del comune per servizi di competenza statale.	163
Art. 15.	Modifiche territoriali, fusione ed istituzione di comuni.	173
Art. 16.	Municipi.	184
Art. 17.	Circoscrizioni di decentramento comunale.	189
Art. 18.	Titolo di città.	199
Capo II		
Provincia		202
Art. 19.	Funzioni.	202
Art. 20.	Compiti di programmazione.	232
Art. 21.	Revisione delle circoscrizioni provinciali.	241
Capo III		
Aree metropolitane		250
Art. 22.	Aree metropolitane.	250

Art. 23.	Città metropolitane.	255
Art. 24.	Esercizio coordinato di funzioni.	263
Art. 25.	Revisione delle circoscrizioni comunali.	268
Art. 26.	Norma transitoria.	269

Capo IV

Comunità montane	271
------------------	-----

Art. 27.	Natura e ruolo.	271
Art. 28.	Funzioni.	284
Art. 29.	Comunità isolate o di arcipelago.	289

Capo V

Forme associative	290
-------------------	-----

Art. 30.	Convenzioni.	290
Art. 31.	Consorzi.	294
Art. 32.	Unioni di comuni.	301
Art. 33.	Esercizio associato di funzioni e servizi da parte dei comuni.	308
Art. 34.	Accordi di programma.	312
Art. 35.	Norma transitoria.	318

TITOLO III

Organi	319
--------	-----

Capo I

Organi di governo del Comune e della Provincia	319
--	-----

Art. 36.	Organi di governo.	319
Art. 37.	Composizione dei consigli.	333
Art. 38.	Consigli comunali e provinciali.	343
Art. 39.	Presidenza dei consigli comunali e provinciali.	369
Art. 40.	Convocazione della prima seduta del consiglio.	384
Art. 41.	Adempimenti della prima seduta.	390
Art. 42.	Attribuzioni dei consigli.	397
Art. 43.	Diritti dei consiglieri.	403
Art. 44.	Garanzia delle minoranze e controllo consiliare.	455
Art. 45.	Surrogazione e supplenza dei consiglieri provinciali, comunali e circoscrizionali.	467
Art. 46.	Elezione del sindaco e del presidente della provincia - Nomina della giunta.	473
Art. 47.	Composizione delle giunte.	486
Art. 48.	Competenze delle giunte.	500
Art. 49.	Parei dei responsabili dei servizi.	531
Art. 50.	Competenze del sindaco e del presidente della provincia.	555
Art. 51.	Durata del mandato del sindaco, del presidente della provincia e dei consigli. Limitazione dei mandati.	589
Art. 52.	Mozione di sfiducia.	598
Art. 53.	Dimissioni, impedimento, rimozione, decadenza, sospensione o decesso del sindaco o del presidente della provincia.	616

Art. 54.	Attribuzioni del sindaco nelle funzioni di competenza statale.	632
Capo II		
	Incandidabilità, ineleggibilità, incompatibilità	652
Art. 55.	Elettorato passivo.	652
Art. 56.	Requisiti della candidatura.	657
Art. 57.	Obbligo di opzione.	661
Art. 58.	Cause ostative alla candidatura.	663
Art. 59.	Sospensione e decadenza di diritto.	674
Art. 60.	Ineleggibilità.	681
Art. 61.	Ineleggibilità e incompatibilità alla carica di sindaco e presidente di provincia.	691
Art. 62.	Decadenza dalla carica di sindaco e di presidente della provincia.	695
Art. 63.	Incompatibilità.	699
Art. 64.	Incompatibilità tra consigliere comunale e provinciale e assessore nella rispettiva giunta.	710
Art. 65.	Incompatibilità per consigliere regionale, provinciale, comunale e circoscrizionale.	712
Art. 66.	Incompatibilità per gli organi delle aziende sanitarie locali e ospedaliere.	715
Art. 67.	Esimente alle cause di ineleggibilità o incompatibilità.	717
Art. 68.	Perdita delle condizioni di eleggibilità e incompatibilità.	719
Art. 69.	Contestazione delle cause di ineleggibilità ed incompatibilità.	722
Art. 70.	Azione popolare.	725
Capo III		
	Sistema elettorale	729
Art. 71.	Elezione del sindaco e del consiglio comunale nei comuni sino a 15.000 abitanti.	729
Art. 72.	Elezione del sindaco nei comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti.	740
Art. 73.	Elezione del consiglio comunale nei comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti.	746
Art. 74.	Elezione del presidente della provincia.	763
Art. 75.	Elezione del consiglio provinciale.	769
Art. 76.	Anagrafe degli amministratori locali e regionali.	778
Capo IV		
	<i>Status degli amministratori locali</i>	783
Art. 77.	Definizione di amministratore locale.	783
Art. 78.	Doveri e condizione giuridica.	793
Art. 79.	Permessi e licenze.	807
Art. 80.	Oneri per permessi retribuiti.	819
Art. 81.	Aspettative.	823
Art. 82.	Indennità.	828
Art. 83.	Divieto di cumulo.	855
Art. 84.	Rimborso delle spese di viaggio.	864
Art. 85.	Partecipazione alle associazioni rappresentative degli enti locali.	875

Art. 86.	Oneri previdenziali, assistenziali e assicurativi e disposizioni fiscali e assicurative.	880
Art. 87.	Consigli di amministrazione delle aziende speciali.	892
Titolo IV		
Organizzazione e personale		894
Capo I		
Uffici e personale		894
Art. 88.	Disciplina applicabile agli uffici ed al personale degli enti locali.	894
Art. 89.	Fonti.	900
Art. 90.	Uffici di supporto agli organi di direzione politica.	908
Art. 91.	Assunzioni.	912
Art. 92.	Rapporti di lavoro a tempo determinato e a tempo parziale.	921
Art. 93.	Responsabilità patrimoniale.	933
Art. 94.	Responsabilità disciplinare.	939
Art. 95.	Dati sul personale degli enti locali.	946
Art. 96.	Riduzione degli organismi collegiali.	947
Capo II		
Segretari comunali e provinciali		950
Art. 97.	Ruolo e funzioni.	950
Art. 98.	Albo nazionale.	971
Art. 99.	Nomina.	979
Art. 100.	Revoca.	991
Art. 101.	Disponibilità e mobilità.	999
Art. 102.	[Agenzia autonoma per la gestione dell'albo dei segretari comunali e provinciali].	1008
Art. 103.	[Organizzazione e funzionamento dell'Agenzia autonoma].	1016
Art. 104.	Scuola superiore della pubblica amministrazione locale e scuole regionali e interregionali.	1018
Art. 105.	Regioni a statuto speciale.	1024
Art. 106.	Disposizioni finali e transitorie.	1027
Capo III		
Dirigenza ed incarichi		1030
Art. 107.	Funzioni e responsabilità della dirigenza.	1030
Art. 108.	Direttore generale.	1055
Art. 109.	Conferimento di funzioni dirigenziali.	1070
Art. 110.	Incarichi a contratto.	1088
Art. 111.	Adeguamento della disciplina della dirigenza.	1104
Titolo V		
Servizi e interventi pubblici locali		1116
Art. 112.	Servizi pubblici locali.	1116
Art. 113.	Gestione delle reti ed erogazione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica.	1119

Art. 113. <i>bis</i> .	Gestione dei servizi pubblici locali privi di rilevanza economica.	1136
Art. 114.	Aziende speciali ed istituzioni.	1139
Art. 115.	Trasformazione delle aziende speciali in società per azioni.	1144
Art. 116.	Società per azioni con partecipazione minoritaria di enti locali.	1148
Art. 117.	Tariffe dei servizi.	1154
Art. 118.	Regime del trasferimento di beni.	1160
Art. 119.	Contratti di sponsorizzazione, accordi di collaborazione e convenzioni.	1161
Art. 120.	Società di trasformazione urbana.	1163
Art. 121.	[Occupazione d'urgenza di immobili].	1175
Art. 122.	Lavori socialmente utili.	1180
Art. 123.	Norma transitoria.	1185
Titolo VI		
	Controlli	1188
Capo I		
	Controllo sugli atti	1188
Art. 124.	Pubblicazione delle deliberazioni.	1188
Art. 125.	Comunicazione delle deliberazioni ai capigruppo.	1199
Art. 126.	Deliberazioni soggette in via necessaria al controllo preventivo di legittimità.	1202
Art. 127.	Controllo eventuale.	1222
Art. 128.	Comitato regionale di controllo.	1229
Art. 129.	Servizi di consulenza del comitato regionale di controllo.	1237
Art. 130.	Composizione del comitato.	1244
Art. 131.	Incompatibilità ed ineleggibilità.	1250
Art. 132.	Funzionamento del comitato.	1255
Art. 133.	Modalità del controllo preventivo di legittimità.	1259
Art. 134.	Esecutività delle deliberazioni.	1266
Art. 135.	Comunicazione deliberazioni al prefetto.	1272
Art. 136.	Poteri sostitutivi per omissione o ritardo di atti obbligatori.	1279
Art. 137.	Poteri sostitutivi del Governo.	1292
Art. 138.	Annullamento straordinario.	1300
Art. 139.	Pareri obbligatori.	1306
Art. 140.	Norma finale.	1308
Capo II		
	Controllo sugli organi	1310
Art. 141.	Scioglimento e sospensione dei consigli comunali e provinciali.	1310
Art. 142.	Rimozione e sospensione di amministratori locali.	1338
Art. 143.	Scioglimento dei consigli comunali e provinciali conseguente a fenomeni di infiltrazione e di condizionamento di tipo mafioso o simile.	1343
	Responsabilità dei dirigenti e dipendenti.	1365
Art. 144.	Commissione straordinaria e Comitato di sostegno e monitoraggio.	1370
Art. 145.	Gestione straordinaria.	1372
Art. 145. <i>bis</i> .	Gestione finanziaria.	1372
Art. 146.	Norma finale.	1377

	Capo III	
	Controlli interni	1379
Art. 147.	Tipologia dei controlli interni.	1379
	Capo IV	
	Controlli esterni sulla gestione	1388
Art. 148.	Controllo della Corte dei Conti.	1388
	Parte II	
	Ordinamento finanziario e contabile	1393
	Titolo I	
	Disposizioni generali	1393
Art. 149.	Principi generali in materia di finanza propria e derivata.	1393
Art. 150.	Principi in materia di ordinamento finanziario e contabile.	1411
Art. 151.	Principi in materia di contabilità.	1417
Art. 152.	Regolamento di contabilità.	1425
Art. 153.	Servizio economico-finanziario.	1431
Art. 154.	Osservatorio sulla finanza e la contabilità degli enti locali.	1438
Art. 155.	Commissione per la finanza e gli organici degli enti locali.	1445
Art. 156.	Classi demografiche e popolazione residente.	1449
Art. 157.	Consolidamento dei conti pubblici.	1452
Art. 158.	Rendiconto dei contributi straordinari.	1454
Art. 159.	Norme sulle esecuzioni nei confronti degli enti locali.	1458
Art. 160.	Approvazione di modelli e schemi contabili.	1466
Art. 161.	Certificazioni di bilancio.	1472
	Titolo II	
	Programmazione e bilanci	1476
	Capo I	
	Programmazione	1476
Art. 162.	Principi del bilancio.	1476
Art. 163.	Esercizio provvisorio e gestione provvisoria.	1484
Art. 164.	Caratteristiche del bilancio.	1487
Art. 165.	Struttura del bilancio.	1490
Art. 166.	Fondo di riserva.	1497
Art. 167.	Ammortamento dei beni.	1499
Art. 168.	Servizi per conto di terzi.	1502
Art. 169.	Piano esecutivo di gestione.	1504
Art. 170.	Relazione previsionale e programmatica.	1515
Art. 171.	Bilancio pluriennale.	1524
Art. 172.	Altri allegati al bilancio di previsione.	1528
Art. 173.	Valori monetari.	1535

Art. 218.	Annotazione della quietanza.	1829
Art. 219.	Mandati non estinti al termine dell'esercizio.	1832
Art. 220.	Obblighi del tesoriere per le delegazioni di pagamento.	1835
Capo IV		
	Altre attività	1839
Art. 221.	Gestione di titoli e valori.	1839
Art. 222.	Anticipazioni di tesoreria.	1844
Capo V		
	Adempimenti e verifiche contabili	1852
Art. 223.	Verifiche ordinarie di cassa.	1852
Art. 224.	Verifiche straordinarie di cassa.	1858
Art. 225.	Obblighi di documentazione e conservazione.	1861
Art. 226.	Conto del tesoriere.	1864
Titolo VI		
	Rilevazione e dimostrazione dei risultati di gestione	1872
Art. 227.	Rendiconto della gestione.	1872
Art. 228.	Conto del bilancio.	1875
Art. 229.	Conto economico.	1878
Art. 230.	Conto del patrimonio e conti patrimoniali speciali.	1882
Art. 231.	Relazione al rendiconto della gestione.	1886
Art. 232.	Contabilità economica.	1887
Art. 233.	Conti degli agenti contabili interni.	1888
Titolo VII		
	Revisione economico finanziaria	1890
Art. 234.	Organo di revisione economico-finanziario.	1890
Art. 235.	Durata dell'incarico e cause di cessazione.	1899
Art. 236.	Incompatibilità ed ineleggibilità dei revisori.	1905
Art. 237.	Funzionamento del collegio dei revisori.	1912
Art. 238.	Limiti all'affidamento di incarichi.	1915
Art. 239.	Funzioni dell'organo di revisione.	1919
Art. 240.	Responsabilità dell'organo di revisione.	1936
Art. 241.	Compenso dei revisori.	1942
Titolo VIII		
	Enti locali deficitari o dissestati	1949
Capo I		
	Enti locali deficitari: disposizioni generali	1949
Art. 242.	Individuazione degli enti locali strutturalmente deficitari e relativi controlli.	1949
Art. 243.	Controlli per gli enti locali strutturalmente deficitari, enti locali dissestati ed altri enti.	1955

Capo II

Enti locali dissestati: disposizioni generali

1960

Art. 244.	Dissesto finanziario.	1960
Art. 245.	Soggetti della procedura di risanamento.	1969
Art. 246.	Deliberazione di dissesto.	1972
Art. 247.	Omissione della deliberazione di dissesto.	1976
Art. 248.	Conseguenze della dichiarazione di dissesto.	1979
Art. 249.	Limiti alla contrazione di nuovi mutui.	1986
Art. 250.	Gestione del bilancio durante la procedura di risanamento.	1988
Art. 251.	Attivazione delle entrate proprie.	1992

Capo III

Attività dell'organo straordinario di liquidazione

1996

Art. 252.	Composizione, nomina e attribuzioni.	1996
Art. 253.	Poteri organizzatori.	1999
Art. 254.	Rilevazione della massa passiva.	2001
Art. 255.	Acquisizione e gestione dei mezzi finanziari per il risanamento.	2005
Art. 256.	Liquidazione e pagamento della massa passiva.	2009
Art. 257.	Debiti non ammessi alla liquidazione.	2013
Art. 258.	Modalità semplificate di accertamento e liquidazione dei debiti.	2014

Capo IV

Bilancio stabilmente riequilibrato

2017

Art. 259.	Ipotesi di bilancio stabilmente riequilibrato.	2017
Art. 260.	Collocamento in disponibilità del personale eccedente.	2029
Art. 261.	Istruttoria e decisione sull'ipotesi di bilancio stabilmente riequilibrato.	2034
Art. 262.	Inosservanza degli obblighi relativi all'ipotesi di bilancio stabilmente riequilibrato.	2039
Art. 263.	Determinazione delle medie nazionali per classi demografiche delle risorse di parte corrente e della consistenza delle dotazioni organiche.	2043

Capo V

Prescrizioni e limiti conseguenti al risanamento

2046

Art. 264.	Deliberazione del bilancio di previsione stabilmente riequilibrato.	2046
Art. 265.	Durata della procedura di risanamento ed attuazione delle prescrizioni recate dal decreto di approvazione dell'ipotesi di bilancio stabilmente riequilibrato.	2049
Art. 266.	Prescrizioni in materia di investimenti.	2053
Art. 267.	Prescrizioni sulla dotazione organica.	2055
Art. 268.	Ricostituzione di disavanzo di amministrazione o di debiti fuori bilancio.	2057
Art. 268. <i>bis</i> .	Procedura straordinaria per fronteggiare ulteriori passività.	2062
Art. 268. <i>ter</i> .	Effetti del ricorso alla procedura straordinaria di cui all'articolo 268 <i>bis</i> .	2069
Art. 269.	Modalità applicative della procedura di risanamento.	2074

Parte III		
	Associazioni degli enti locali	2075
Art. 270.	Contributi associativi	2075
Art. 271.	Sedi associative.	2077
Art. 272.	Attività delle associazioni nella cooperazione allo sviluppo.	2078
Parte IV		
	Disposizioni transitorie ed abrogazioni	2079
Art. 273.	Norme transitorie.	2079
Art. 274.	Norme abrogate.	2080
Art. 275.	Norma finale.	2082
Appendice normativa		2083
Indice analitico		2086

Art. 21 Revisione delle circoscrizioni provinciali ⁽¹⁾

[1. La provincia, in relazione all'ampiezza e peculiarità del territorio, alle esigenze della popolazione ed alla funzionalità dei servizi, può disciplinare nello statuto la suddivisione del proprio territorio in circondari e sulla base di essi organizzare gli uffici, i servizi e la partecipazione dei cittadini.] ⁽²⁾

[2. Nel rispetto della disciplina regionale, in materia di circondario, lo statuto della provincia può demandare ad un apposito regolamento l'istituzione dell'assemblea dei sindaci del circondario, con funzioni consultive, propositive e di coordinamento, e la previsione della nomina di un presidente del circondario indicato a maggioranza assoluta dall'assemblea dei sindaci e componente del consiglio comunale di uno dei comuni appartenenti al circondario. Il presidente ha funzioni di rappresentanza, promozione e coordinamento. Al presidente del circondario si applicano le disposizioni relative allo status del presidente del consiglio di comune con popolazione pari a quella ricompresa nel circondario.] ⁽³⁾

3. Per la revisione delle circoscrizioni provinciali e l'istituzione di nuove province i comuni esercitano l'iniziativa di cui all'art. 133 della Costituzione, tenendo conto dei seguenti criteri ed indirizzi:

a) ciascun territorio provinciale deve corrispondere alla zona entro la quale si svolge la maggior parte dei rapporti sociali, economici e culturali della popolazione residente;

b) ciascun territorio provinciale deve avere dimensione tale, per ampiezza, entità demografica, nonché per le attività produttive esistenti o possibili, da consentire una programmazione dello sviluppo che possa favorire il riequilibrio economico, sociale e culturale del territorio provinciale e regionale;

c) l'intero territorio di ogni comune deve far parte di una sola provincia;

d) l'iniziativa dei comuni, di cui all'art. 133 della Costituzione, deve conseguire l'adesione della maggioranza dei comuni dell'area interessata, che rappresentino, comunque, la maggioranza della popolazione complessiva dell'area stessa, con delibera assunta a maggioranza assoluta dei consiglieri assegnati;

e) di norma, la popolazione delle province risultanti dalle modificazioni territoriali non deve essere inferiore a 200.000 abitanti;

f) l'istituzione di nuove province non comporta necessariamente l'istituzione di uffici provinciali delle amministrazioni dello Stato e degli altri enti pubblici;

g) le province preesistenti debbono garantire alle nuove, in proporzione al territorio ed alla popolazione trasferiti, personale, beni, strumenti operativi e risorse finanziarie adeguati.

4. Ai sensi del secondo comma dell'art. 117 della Costituzione le regioni emanano norme intese a promuovere e coordinare l'iniziativa dei comuni di cui alla lettera d) del comma 3.

⁽¹⁾ Rubrica sostituita dall'art. 2, c. 185-bis, l. 23 dicembre 2009, n. 191, come modificato dall'art. 1, c. 1-ter, d.l. 25 gennaio 2010, n. 2.

⁽²⁾ Comma abrogato dall'art. 2, c. 185-bis, l. 23 dicembre 2009, n. 191, come modificato dall'art. 1, c. 1-ter, d.l. 25 gennaio 2010, n. 2.

⁽³⁾ Comma abrogato dall'art. 2, c. 185-bis, l. 23 dicembre 2009, n. 191, come modificato dall'art. 1, c. 1-ter, d.l. 25 gennaio 2010, n. 2.

■ SOMMARIO

■ SEZ. I - L'INQUADRAMENTO ■1. I circondari. ■1.1. Gli organi: l'assemblea dei sindaci ed il presidente del circondario. ■2. La revisione delle circoscrizioni provinciali e l'istituzione di nuove province. ■2.1. Il d.l. n. 138 del 2011 ed il d.d.l. costituzionale approvato dal Consiglio dei mini-

513; MANGIAMELI, *La Provincia: dall'Assemblea Costituente alla riforma del Titolo V*, in *www.astrid-online.it*; MIGLIARESE CAPUTI, *Diritto regionale e degli enti locali*, Torino, 2008; STADERINI, *Diritto degli enti locali*, Padova, 2009.

■ SEZ. I - L'INQUADRAMENTO

1. I circondari. I primi due commi dell'art. 21 del TUEL, ora abrogati dall'articolo 2, c. 185-bis, l. 23 dicembre 2009, n. 191, come modificato dall'art. 1, c. 1-ter, d.l. 25 gennaio 2010, n. 2, riconoscevano alle province la possibilità di disciplinare nello statuto la suddivisione del proprio territorio in circondari, sulla cui base organizzare uffici, servizi e partecipazione dei cittadini. Tali articolazioni territoriali sub provinciali rispondevano evidentemente, alla necessità di far fronte alla forte disaggregazione tipica delle province italiane, le quali, disegnate, è noto, in maniera spesse volte casuale ed episodica, si presentano notevolmente disomogenee nel rapporto intercorrente tra estensione territoriale e densità demografica (PINTO, *Diritto degli enti locali*, Torino, 2005, 348).

I circondari, storicamente identificati come il livello territoriale intermedio tra comune e provincia, non rappresentano una novità nell'organizzazione amministrativa periferica italiana, trovando, piuttosto, origine nella l. n. 20 marzo 1865, n. 2248 (*«Legge per l'unificazione amministrativa»*, All. A., *«Legge sull'amministrazione comunale e provinciale»*), la quale disponeva, all'art. 1, che *«Il regno si divide in province, circondari, mandamenti e comuni»* ed, all'art. 7, che *«In ogni circondario vi è un sottoprefetto che compie sotto la direzione del prefetto le incombenze che gli sono commesse dalle leggi, eseguisce gli ordini del prefetto, e provvede nei casi di urgenza riferimento immediatamente al medesimo»* (sulle origini e l'evoluzione storica dei circondari v. diffusamente GIOVENCO, *Circondario*, in *Enc. Dir.*, VII, Milano, 1960, 42). Tale articolazione territoriale avrebbe poi trovato conferma nel r.d. 10 febbraio 1889, n. 5921 (*«Testo unico della legge comunale e provinciale»*), nel r.d. 4 maggio 1898, n. 164 (*«Nuovo testo unico della legge comunale e provinciale»*), nel r.d. 21 maggio 1908, n. 269 (*«Testo unico della legge comunale e provinciale»*) e nel r.d. 4 febbraio 1915, n. 148 (*«Approvazione del nuovo testo unico della legge comunale e provinciale»*).

L'istituto in esame, fortemente rafforzatosi nel periodo successivo al raggiungimento dell'Unità d'Italia, con l'avvento del fascismo ha subito un temporaneo arresto e ciò, in particolar modo, a partire dal r.d. 30 dicembre 1923, n. 2839 (*«Riforma della legge comunale e provinciale»*), il cui art. 1

disponeva che *«Spetta al governo del Re stabilire il numero dei circondari, la circoscrizione di essi e la designazione dei rispettivi capoluoghi»*, sino al r.d. 3 marzo 1934, n. 383 (*«Approvazione del testo unico della legge comunale e provinciale»*), nel quale scompare ogni riferimento al medesimo disponendo l'art. 17, c. 1 che *«Il regno si divide in province e comuni»*.

È soltanto con l'entrata in vigore, nel 1948, della Costituzione repubblicana che il circondario ritorna ad essere menzionato in termini di articolazione provinciale del territorio: l'art. 129, c. 2 Cost. stabiliva infatti che *«Le circoscrizioni provinciali possono essere suddivise in circondari con funzioni esclusivamente amministrative per un ulteriore decentramento»*. Tale disposizione costituzionale, tuttavia, rimasta di fatto inattuata sino all'adozione della l. 8.6.1990, n. 142 (*«Ordinamento delle autonomie locali»*) di riforma degli enti locali (il cui art. 16, *«Circondari e revisione delle circoscrizioni provinciali»*, come modificato dall'art. 8, c. 3, l. 3.8.1999, n. 265 (*«Disposizioni in materia di autonomia e ordinamento degli enti locali, nonché modifiche alla L. 8 giugno 1990, n. 142»*), è poi confluito nell'art. 21, c. 1 e 2, d.lgs. 18 agosto 2000, n. 26 in commento), è stata poi definitivamente abrogata dall'art. 9, c. 2 della l.c. 18 ottobre 2001, n. 3.

Ed a fronte dell'abrogazione dell'art. 129 Cost. e (probabilmente all'interno di un ottica di puntuali adeguamenti del Testo Unico degli enti locali al nuovo Titolo V Cost. e, ancora, in attesa di una più organica revisione della legislazione nazionale e regionale in materia) dei primi due commi della disposizione in esame, è da chiedersi se ed in quale misura ne derivi la sopravvenuta impossibilità di dar vita ai circondari ovvero la mera devoluzione della materia in oggetto alla potestà legislativa regionale.

A questo proposito non può tacersi come una delle maggiori novità introdotte dal titolo V riformato ha riguardato proprio le fonti competenti a disciplinare l'ordinamento dei comuni e delle province: nel sistema previgente, infatti, risultante in particolare dall'art. 128 Cost., la materia "ordinamento degli Enti locali" era interamente riservata alla competenza legislativa statale, esercitata da ultimo proprio con l'emanazione del d.lgs. n. 267 del 2000, non

residuando spazio alcuno sul punto per la potestà regionale, cosicché il progressivo riconoscimento di poteri regionali in materia di comuni e province ha riguardato esclusivamente l'individuazione di funzioni amministrative da esercitare in ambito locale. Diversamente, ora, l'art. 117, c. 2, lett. p) Cost. con la nuova formulazione in esso contenuta ha di fatto rimosso i limiti che ostavano ad una disciplina regionale in tema di ordinamento degli Enti locali ed in questa misura la potestà legislativa esclusiva statale ha ad oggetto la materia «*legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane*» (ROLLA, *Relazioni tra ordinamenti e sistema delle fonti. Considerazioni alla luce della legge costituzionale n. 3 del 2001*, in *Le Regioni*, 2002, 336). Se si ammette, pertanto, che la materia di cui alla lettera p) dell'art. 117 non ricomprenda la disciplina di tutti gli aspetti ricollegabili all'abrogato art. 128 Cost. (ed in tale misura, con tale riserva di legge, cioè, benché meno ampia di quella prevista dell'abrogato art. 128 Cost., persisterebbe, e quindi continuerebbe ad avere un senso, la differenza con la normativa prevista per le Regioni a statuto speciale, le quali, in virtù della legge cost. n. 2 del 1993, recante *Modifiche ed integrazioni agli statuti speciali per la Valle d'Aosta, per la Sardegna, per il Friuli-Venezia Giulia e per il Trentino-Alto Adige*, godono di potestà legislativa primaria in materia di "ordinamento degli enti locali"), ne deriva che ciò che resta fuori dovrebbe ricondursi alla competenza legislativa regionale (cfr. FERRARA, *L'incerta collocazione dell'ordinamento degli enti locali tra federalismo e municipalismo e il nodo delle "funzioni fondamentali"*, disponibile su www.federalismi.it, fasc. n. 5/2004) da esprimersi attraverso una normazione quanto più possibile di principio che non comprometta, cioè, l'autonomia statutaria e regolamentare degli Enti locali (sul rapporto tra fonti statali e fonti normative degli enti locali alla luce della riforma del titolo V della Costituzione v. CARETTI, *Fonti statali e fonti locali dopo la riforma del titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2002, 951) oggi assistite da apposita garanzia costituzionale.

In definitiva, si ritiene che l'abrogazione dei c. 1 e 2, d.lgs. n. 267 del 2000 sia mera conseguenza dell'abrogazione degli artt. 128 e 129 Cost. e della formulazione dell'art. 117, c. 2, lett. p) ed in questa misura recepisce meramente quella **devoluzione della materia circondariale alla potestà legislativa regionale** di fatto già contenuta nel c. 2 del medesimo art. 21, d.lgs. n. 267 del

2000 come modificato dalla l. n. 265 del 1999. Gli statuti ed i regolamenti provinciali, pertanto, nel rispetto della normativa legislativa regionale in materia, potranno verosimilmente continuare ad organizzare il proprio territorio in articolazioni territoriali circondariali.

Pare, conseguentemente, opportuno dar conto, sia pur sommariamente, di quanto disciplinato dalla legislazione degli anni novanta in tema di circondari e ciò per quanto attiene, in generale, all'istituzione dei circondari ed, in particolare, al modello organizzativo ad essi ricollegato.

Dal primo punto di vista, come accennato inizialmente, l'art. 21 in commento prevedeva, al c. 1, la possibilità che l'ente provinciale di governo, all'interno del proprio statuto ed in relazione all'ampiezza ed alla peculiarità del medesimo, suddividesse il proprio territorio in circondari, in **porzioni di territorio**, cioè, **caratterizzate da una certa omogeneità per ragioni storiche, geografiche, culturali, sociali od economiche** (COLUCCI, *Circondario*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, III, Torino, 1989, 105; BELLOMIA, *Circondari*, in *Enc. giur.*, Treccani, Roma, 1988, vol. VI) e ciò fondamentalmente **per promuovere la partecipazione dei cittadini e favorire**, attraverso l'organizzazione di uffici e servizi, quell'**ulteriore decentramento amministrativo** di cui all'art. 129, c. 2 Cost., similmente a quanto disciplinato dall'art. 17 del TUEL per le circoscrizioni comunali, dalle quali i circondari parevano distinguersi in relazione alla facoltatività circa l'istituzione di organismi propri (ROLLA-GROPPI, *L'ordinamento dei comuni e delle province*, Milano, 2000, 377).

Il circondario, pertanto, aveva la *duplice natura* di circoscrizione territoriale di decentramento e di strumento di partecipazione popolare, **costituendo, di fatti, non un ente locale, ma una mera riorganizzazione del livello provinciale** (MAZZARO, *La provincia*, in CARINGELLA-GIUNCATO-ROMANO (a cura di), *L'ordinamento degli enti locali. Commentario al testo unico*, Milano, 2007, 234), il quale rappresenta il «*trait d'union necessario con la provincia proponendosi anche come stabile ed efficace protagonista istituzionale della programmazione e della concertazione a livello locale, senza il quale si possono diffondere pericolosamente i germi dell'inerzia, dell'improvvisazione e dell'arretratezza anacronistica delle strutture che intendono vivere nell'isolamento*» (BORDI, *Il circondario da antica sottoprefettura a moderno ente di concentrazione locale*, in *Amm. Civ.*, 2000, 30).

L'istituzione del circondario ha comportato

l'istituzione di uffici provinciali multifunzionali con funzioni di promozione della partecipazione dei cittadini e di associazioni (art. 8), di accesso ai servizi e agli atti dell'amministrazione (art. 10), di assistenza tecnico amministrativa nei confronti degli enti locali minori (art. 19), di programmazione generale e territoriale di zona per l'elaborazione del programma territoriale di coordinamento provinciale (art. 20), di coordinamento della collaborazione tra comuni mediante convenzioni o accordi di programma (art. 30 e 34). Tali uffici, pertanto, hanno riguardato tendenzialmente la caccia, la pesca, i trasporti dei disabili, l'albo autotrasportatori, il turismo, le concessioni stradali, l'ambiente, lo smaltimento di rifiuti, dell'energia e idrico integrato (CONSITO, *Commento all'articolo 21*, in CAVALLO PERIN-ROMANO (a cura di), *Commentario breve al testo unico sulle autonomie locali*, Padova, 2006, 141).

1.1. Gli organi: l'assemblea dei sindaci ed il presidente del circondario. Il c. 2 dell'art. 21 del TUEL, corrispondente all'art. 16, l. n. 142 del 1990, come modificato dall'art. 8, c. 3, l. n. 265 del 1999, n. 265, rimetteva alla fonte statutaria provinciale, nel rispetto della normativa regionale in materia di circondari, la possibilità di demandare ad un apposito regolamento provinciale l'istituzione di due organi: l'assemblea dei sindaci ed il presidente del circondario. Ed in riferimento a tali organi, benché dalla norma pareva potersi ricavare la tassatività degli organi circondariali con evidente compressione della potestà statutaria e regolamentare provinciale anche in riguardo al necessario rispetto della disciplina regionale in materia (TUBERTINI, *Commento all'art. 21*, in BERTOLISSI (a cura di), *L'ordinamento degli enti locali*, Bologna, 2002, 151; la quasi totalità dei regolamenti provinciali in materia ha optato per la tassatività dell'elenco di cui all'art. 21, c. 2 del TUEL), non è mancato chi in dottrina (PITERÀ-VIGOTTI, *La riforma degli enti locali*, Torino, 2002, p. 148) lasciasse agli statuti ed ai regolamenti provinciali la possibilità di prevedere l'istituzione di altri organi come ad es. comitati, commissioni o collegi (ed in questo senso ad es. il *Regolamento per il funzionamento dei Circondari* della provincia di Firenze istituisce all'art. 8 il *Collegio dei Presidenti*, il quale, composto dai Presidenti delle Assemblee dei sindaci e presieduto dal Presidente della Provincia o dall'assessore delegato alla trattazione degli affari del decentramento, ha compiti di informazione a fini di coordinamento).

In ogni caso, la **prima**, riprendendo il modello organizzativo già previsto in talune normative regionali e provinciali emiliane e toscane, **composta da tutti i sindaci in carica dei comuni rientranti nel territorio dell'istituendo circondario**, era pensata di fatto come un **organo permanente** rinnovandosi, in altri termini, automaticamente con il rinnovo dei singoli organi di vertice degli esecutivi comunali. L'assemblea dei sindaci era, pertanto, un **organo collegiale con funzioni consultive, propositive e di coordinamento** come ad es. contribuire alla formazione degli atti di programmazione della Provincia attraverso periodiche conferenze programmatiche di settore, formulare proposte per la soluzione dei problemi concernenti il circondario, rivolgere interrogazioni al presidente della Provincia, alla giunta e al consiglio provinciale, esprimere pareri su richiesta degli organi politici della Provincia in relazione agli atti di interesse del Circondario, esprimere pareri, ove richiesti e nel termine indicato, sul piano territoriale di coordinamento e sul piano provinciale di sviluppo (v. ad es. *Regolamento per il funzionamento dei Circondari* della provincia di Firenze). Le modalità di funzionamento della medesima ed, in particolare, la forma ed i termini della convocazione, il *quorum* strutturale e funzionale, la partecipazione di soggetti senza diritto di voto, la discussione, le votazioni, la trasparenza e la pubblicità degli atti erano rimesse alla disciplina statutaria e regolamentare.

Per quanto riguarda il **Presidente del circondario**, la norma in commento ne disciplinava sia l'elettorato attivo che quello passivo, disponendo in particolare, da un lato, la **nomina a maggioranza assoluta da parte della stessa assemblea dei sindaci** e, dall'altro lato, la **necessaria carica di consigliere comunale all'interno di uno dei comuni appartenenti al territorio circondariale**. Il Presidente del circondario ha **funzioni di rappresentanza dell'Assemblea e del circondario**, di **promozione e di coordinamento** dell'attività di questi ultimi, **convoca e presiede** l'Assemblea assicurandone il buon andamento delle sedute e l'attuazione delle relative deliberazioni. Al presidente del circondario, peraltro, si applicano le disposizioni relative allo **status del presidente del consiglio di un comune con popolazione pari a quella insistente sul territorio ricompreso nel circondario stesso**.

2. La revisione delle circoscrizioni provinciali e l'istituzione di nuove province. Il c. 3

dell'art. 21, meglio specificando il contenuto dell'art. 133, c. 1 Cost., è dedicato alla revisione delle circoscrizioni provinciali ed alla istituzione di nuove province. In via preliminare pare opportuno sottolineare come la prima compori una mera modifica del territorio afferente a due o più province, come ad es. l'*incorporazione* ad una provincia di comuni facenti parte di una provincia soppressa, mentre la seconda presupponga il *distacco* da un determinato territorio provinciale da parte di più comuni ovvero la *fusione* di province già esistenti con conseguente creazione, in entrambi i casi, di un nuovo ed autonomo livello di governo (CONSITO, *Commento all'articolo 21*, cit., 142).

L'art. 133, c. 1 Cost. individua, relativamente a **tali mutamenti territoriali**, criteri spaziali e procedurali prescrivendo che essi debbano avvenire, da un lato, **soltanto all'interno di una medesima regione** (diversamente, infatti, è necessario ricorrere alle prescrizioni di cui all'art. 132, c. 2 Cost. a norma del quale «*Si può, con l'approvazione della maggioranza delle popolazioni della Provincia o delle Province interessate e del Comune o dei Comuni interessati espressa mediante referendum e con legge della Repubblica, sentiti i Consigli regionali, consentire che Province e Comuni, che ne facciano richiesta, siano staccati da una Regione e aggregati ad un'altra*»), dall'altro lato, «*con leggi della Repubblica, su iniziativa dei Comuni, sentita la Regione*», in tal modo ponendo una **riserva di legge rinforzata per procedimento** a garanzia anche e soprattutto dell'adeguato coinvolgimento delle comunità locali in relazione all'assetto del territorio.

E l'art. 21, c. 3 del TUEL, come accennato, interviene a completare la previsione costituzionale ulteriormente rinforzando la procedura *de qua* individuando i criteri e gli indirizzi che i comuni debbono tenere in considerazione nell'esercizio dell'iniziativa di cui all'art. 133 Cost. ed in questo senso la norma prevede:

- **in riferimento al territorio** che (a) ciascun territorio provinciale debba corrispondere alla zona entro la quale si svolge la maggior parte dei rapporti sociali, economici e culturali della popolazione residente; (b) ciascun territorio provinciale debba avere dimensione tale, per ampiezza, entità demografica, nonché per le attività produttive esistenti o possibili, da consentire una programmazione dello sviluppo che possa favorire il riequilibrio economico, sociale e culturale del territorio provinciale e regionale; (c) l'intero territorio di ogni

comune debba far parte di una sola provincia;

- **in riferimento alla popolazione** che (a) debba aderire la maggioranza dei comuni dell'area interessata, che rappresentino, comunque, la maggioranza della popolazione complessiva dell'area stessa, con delibera assunta a maggioranza assoluta dei consiglieri assegnati; (b) la popolazione delle province risultanti dalle modificazioni territoriali non debba, di norma, essere inferiore a 200.000 abitanti;

- **in riferimento alla fase transitoria** che (a) l'istituzione di nuove province non debba comportare necessariamente l'istituzione di uffici provinciali delle amministrazioni dello Stato e degli altri enti pubblici; (b) le province preesistenti debbano garantire alle nuove, in proporzione al territorio ed alla popolazione trasferiti, personale, beni, strumenti operativi e risorse finanziarie adeguati.

Essendo rimessa alla discrezionalità dei medesimi **l'eventuale proposizione di un previo referendum consultivo** nell'ambito delle popolazioni interessate, il procedimento per dar luogo alla modifica di una circoscrizione provinciale ovvero all'istituzione di una nuova provincia prende avvio con **l'iniziativa legislativa dei consigli comunali dei comuni interessati**, le cui deliberazioni devono raggiungere la maggioranza assoluta dei consiglieri assegnati, prosegue con l'assunzione del parere della Regione e, successivamente, con il normale *iter* legislativo.

Il c. 4 dell'art. 21, poi, demandava alla potestà legislativa regionale *ex art. 117, c. 2 Cost.* (nel testo anteriore alla riforma del Titolo V) l'emanazione di norme intese a promuovere e coordinare la necessaria e propedeutica iniziativa dei comuni, i quali, come visto, devono raggiungere **due quorum, la maggioranza numerica dei comuni dell'area interessata nonché la maggioranza della popolazione complessiva della medesima**.

È stato ritenuto che i criteri e gli indirizzi individuati dall'art. 21, c. 3 debbano essere seguiti non soltanto dai comuni, ma anche dalle regioni nell'attività consultiva richiesta dall'art. 133 Cost. e da quella normativa di cui al c. 4 dell'art. in commento (MAZZARO, *La provincia*, in CARINGELLA-GIUNCATO-ROMANO (a cura di), *L'ordinamento degli enti locali. Commentario al testo unico*, Milano, 2007, 237).

Relativamente all'istituzione di nuove province la giurisprudenza ha avuto occasione di precisare come «*La disciplina contenuta nell'art. 26, commi 6 e 7 del r.d. 8 ottobre 1931 n. 1604 - testo unico delle leggi sulla pesca relativamente all'estinzione dei diritti esclusivi di*

pesca, alle domande di riconoscimento del possesso degli stessi e alla revisione dei decreti di riconoscimento - si applica alle "nuove province", cioè ai territori attribuiti all'Italia con i trattati seguiti alla conclusione della prima guerra mondiale (1915-1918) - come confermato dal tenore dell'art. 3 è ripresa la citata disciplina del t.u. - e non si riferisce all'ipotesi di istituzione di una nuova provincia sui territori già appartenenti ad altre province, evento che non comporta deroghe alla disciplina dettata in materia dai primi quattro commi dell'art. 26 del t.u.» (in questo senso, Cass. civ. sez. III, 20.1.1995, 623; nella specie era incidentalmente in discussione la legittimità di provvedimenti amministrativi relativi ai diritti esclusivi di pesca nel lago di Varese, passato dalla provincia di Como a quella di Varese, a seguito dell'istituzione di quest'ultima); e ancora come «Anche nel procedimento di prevenzione l'individuazione del giudice territorialmente competente va effettuata sulla base della normativa vigente al momento in cui il p.m. lo promuove, e la competenza, così determinata, rimane ferma, in virtù del principio della perpetuatio iurisdictionis; dall'applicazione di tale regola discende che l'istituzione di nuove province, intervenuta dopo l'esercizio dell'azione di prevenzione, non può incidere sull'individuazione del giudice territorialmente competente, che resta quello del capoluogo della provincia in cui era ricompreso, secondo la precedente ripartizione delle circoscrizioni amministrative, il luogo in cui dimorava la persona proposta per la misura di prevenzione» (cfr. Cass. pen., sez. I, 17.1.1994, n. 216).

2.1. Il d.l. n. 138 del 2011 ed il d.d.l. costituzionale approvato dal Consiglio dei ministri l'8 settembre 2011. Recentemente il dibattito, a dire il vero mai appianatosi, sulla soppressione della Provincia come livello di governo sub-statale è tornato prepotentemente alla ribalta ed in questo senso è opportuno fare quantomeno cenno a quanto a tal proposito previsto dal d.l. n. 138 del 2001 (c.d. manovra economica bis) e non confermato dalla legge di conversione 14 settembre 2011, n. 148, recante «Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, recante ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo. Delega al Governo per la riorganizzazione della distribuzione sul territorio degli uffici giudiziari».

L'art. 15 del citato d.l., «Soppressione di Province e dimezzamento dei consiglieri e assessori», infatti, prevedeva che, in attesa di una complessiva revisione della disciplina costituzionale del livello provinciale di governo, dalla scadenza del mandato amministrativo provinciale in corso alla data di entrata in vigore dello stesso decreto, fossero soppresse le Province la cui popolazione rilevata al censimento

generale della popolazione del 2011 fosse inferiore a 300.000 abitanti ovvero la cui superficie complessiva fosse inferiore a 3.000 chilometri quadrati (c. 1).

Entro lo stesso termine era stabilito che i Comuni del territorio della Provincia soppressa esercitassero l'iniziativa di cui all'art. 133 Cost., si da essere aggregati ad un'altra Provincia all'interno del territorio regionale, nel rispetto del principio di continuità territoriale (c. 2). Là dove i Comuni non avessero provveduto in tal senso ovvero entro il medesimo termine non fosse entrata in vigore la legge statale di revisione delle circoscrizioni provinciali, si prevedeva che le funzioni esercitate dalle Province soppresse fossero trasferite - assieme a personale, beni, strumenti operativi e risorse finanziarie adeguati - alle Regioni, che avrebbero potuto attribuirle, anche in parte, ai Comuni già facenti parte delle circoscrizioni delle Province soppresse oppure a quelle limitrofe, delimitando l'area di competenza di ciascuna di queste ultime (c. 3). *Pro futuro*, invece, si stabiliva l'impossibilità di istituire Province in Regioni con popolazione inferiore a 500.000 abitanti (c. 4).

Ancora, era disposto che a decorrere dal primo rinnovo degli organi di governo delle Province successivo alla data di entrata in vigore del decreto, il numero dei consiglieri provinciali e degli assessori provinciali previsto dalla legislazione vigente fosse ridotto della metà, con arrotondamento all'unità superiore (c. 5).

Infine, era stabilita, per le Province sì eliminate, la contemporanea soppressione degli uffici territoriali del governo e la revisione delle strutture periferiche delle amministrazioni pubbliche presenti nelle Province soppresse (c. 6 e 7).

Posti gli evidenti problemi di incompatibilità costituzionale con particolare riguardo all'*iter legis* previsto dall'art. 133 Cost. per la revisione delle circoscrizioni provinciali, come anticipato, tali previsioni non sono state convertite dalla legge n. 148, la quale si è limitata a mantenere il summenzionato c. 5 relativo al dimezzamento del numero dei consiglieri e degli assessori provinciali.

Tale mancata conversione ha determinato l'approvazione, in data 8 settembre 2011, da parte del Consiglio dei Ministri di un disegno di legge costituzionale recante «Soppressione di enti intermedi», con il quale l'ente provinciale di governo verrebbe di fatto eliminato attraverso la soppressione nel Testo costituzionale di ogni riferimento alle "Province" (art. 1).

Il d.d.l., peraltro, prevede all'art. 2, «Competenza

legislativa regionale in tema di governo di area vasta», che, all'art. 117, c. 4 Cost., sia premesso che «[s]pett[è] alla legge regionale, adottata previa intesa con il Consiglio delle autonomie locali di cui all'articolo 123, istituire sull'intero territorio regionale forme associative fra i Comuni per l'esercizio delle funzioni di governo di area vasta nonché definirne gli organi, le funzioni e la legislazione elettorale».

Ancora, l'art. 3, «Disposizioni finali e transitorie», prevede che in sede di prima applicazione - entro un anno dalla data in entrata in vigore della relativa legge costituzionale - le Regioni debbano prevedere l'istituzione delle forme associative di cui all'art. 117, c. 4 Cost. e che, alla data di cessazione del mandato amministrativo delle singole Province in corso alla data di scadenza del suddetto termine, le stesse siano soppresse e siano contestualmente istituite le forme associative previste dalle rispettive leggi regionali (c. 1).

In caso di inerzia da parte delle Regioni, tuttavia, il c. 2 prescrive la soppressione delle Province e la

contestuale costituzione, tra i Comuni ricadenti nel territorio delle province soppresse, di una Unione di Comuni - la quale succede alla Provincia in ogni rapporto giuridico, anche di lavoro, esistente alla data di soppressione di ciascuna provincia - per lo svolgimento delle funzioni di governo di area vasta.

Le Regioni, peraltro, ai sensi del c. 4, sono chiamate a sopprimere enti, agenzie ed organismi, comunque denominati, che svolgono le funzioni di governo di area vasta, le quali debbono essere trasferite alle forme associative istituite con legge regionale ovvero alle Unioni di Comuni.

Il d.d.l., infine, prevede l'applicabilità della disciplina in esso contenuta alle Province delle Regioni a Statuto speciale, ad eccezione per quelle autonome di Trento e di Bolzano, e la necessità che dall'attuazione di tale modifica costituzionale derivi in ogni Regione una riduzione dei costi complessivi di organi politici e amministrativi (c. 8 e 9).

■ SEZ. II - LE DOMANDE E LE RISPOSTE

■ **1. Quid iuris dopo l'abrogazione dell'art. 21, c. 1 e 2 del TUEL ad opera dall'art. 2, c. 185-bis, l. 23 dicembre 2009, n. 191, come modificato dall'art. 1, c. 1-ter, d.l. 25 gennaio 2010, n. 2?** Per rispondere a tale quesito è bene premettere che una delle maggiori novità introdotte dalla l.c. n. 3 del 2001 ha riguardato proprio le fonti competenti a disciplinare l'ordinamento dei Comuni e delle Province: nel sistema previgente, infatti, risultante in particolare dall'art. 128 Cost., la materia "ordinamento degli Enti locali" era interamente riservata alla competenza legislativa statale, esercitata da ultimo proprio con l'emanazione del d.lgs. n. 267 del 2000, non residuando spazio alcuno sul punto per la potestà regionale, cosicché il progressivo riconoscimento di poteri regionali in materia di comuni e province ha riguardato esclusivamente l'individuazione di funzioni amministrative da esercitare in ambito locale. Diversamente, ora, l'art. 117, c. 2, lett. p) Cost. con la nuova formulazione in esso contenuta ha di fatto rimosso i limiti che ostavano ad una disciplina regionale in tema di ordinamento degli Enti locali ed in questa misura la potestà legislativa esclusiva statale ha ad oggetto la materia «*legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane*». Se si ammette, pertanto, che la materia di cui alla lettera p) dell'art. 117 non ricomprenda la disciplina di tutti gli aspetti ricollegabili all'abrogato

art. 128 Cost., ne deriva che ciò che resta fuori dovrebbe ricondursi alla competenza legislativa regionale da esprimersi attraverso una normazione quanto più possibile di principio che non comprometta, cioè, l'autonomia statutaria e regolamentare degli Enti locali oggi assistite da apposita garanzia costituzionale. Si ritiene, pertanto, che l'abrogazione dei c. 1 e 2, d.lgs. n. 267 del 2000 sia mera conseguenza dell'abrogazione degli artt. 128 e 129 Cost. e della formulazione dell'art. 117, c. 2, lett. p) ed in questa misura recepisca meramente quella **devoluzione della materia circondariale alla potestà legislativa regionale** di fatto già contenuta nel c. 2 del medesimo art. 21, d.lgs. 267 del 2000, come modificato dalla l. n. 265 del 1999. **Gli statuti ed i regolamenti provinciali, pertanto, nel rispetto della normativa legislativa regionale in materia, potranno verosimilmente continuare ad organizzare il proprio territorio in articolazioni territoriali circondariali.**

■ **2. Quale fonte del diritto è chiamata ad organizzare il territorio provinciale in circondari?** Nel rispetto della disciplina regionale in materia di circondario, è lo **statuto provinciale** a poter suddividere il proprio territorio in circondari, sulla cui base organizzare uffici, servizi e partecipazione dei cittadini. Lo statuto, secondo la normativa in commento, la quale, quantomeno in parte

qua dovrebbe verosimilmente essere riprodotta nella futura legislazione regionale in materia, può poi demandare ad un apposito regolamento provinciale la disciplina relativa agli organi degli istituti circondari che sino ad oggi sono stati Assemblee dei sindaci e Presidente del circondario.

■ 3. L'elenco degli organi circondariali di cui al previgente art. 21, c. 2 del TUEL era tassativo?

Benché dalla norma pareva potersi ricavare la tassatività degli organi circondariali con evidente compressione della potestà statutaria e regolamentare provinciale anche in riguardo al necessario rispetto della disciplina regionale in materia (TUBERTINI, *Commento all'art. 21*, in BERTOLISSI (a cura di), *L'ordinamento degli enti locali*, Bologna, 2002, 151; la quasi totalità dei regolamenti provinciali in materia ha optato per la tassatività dell'elenco di cui all'art. 21, c. 2 del TUEL), non è mancato chi in dottrina (PITERÀ-VIGOTTI, *La riforma degli enti locali*, Torino, 2002, p. 148) lasciasse agli statuti ed ai regolamenti provinciali la possibilità di prevedere l'istituzione di altri organi come ad es. comitati, commissioni o collegi (ed in questo senso ad es. il *Regolamento per il funzionamento dei Circondari* della provincia di Firenze istituisce all'art. 8 il *Collegio dei Presidenti*, il quale, composto dai Presidenti delle Assemblee dei sindaci e presieduto dal Presidente della Provincia o dall'assessore delegato alla trattazione degli affari del decentramento, ha compiti di informazione a fini di coordinamento).

■ 4. La revisione delle circoscrizioni provinciali e l'istituzione di nuove province può avvenire con decreto legislativo?

Si è visto come l'art. 133, c. 1 Cost. ponga in riferimento a tali mutamenti territoriali una riserva di legge rinforzata per procedimento ed in questo senso si

tratta di capire se il costituente abbia o meno inteso dar vita ad riserva di legge formale ordinaria con conseguente esclusione degli altri atti equiparati alla legge formale stessa. Il problema, più in particolare, si era posto in riferimento all'art. 63 della legge n. 142 del 1990, «*Delega al Governo per la prima revisione delle circoscrizioni provinciali*», il quale prevedeva, al c. 1, che «*Ai fini della prima applicazione dell'articolo 16 ed in attuazione dell'articolo 17, il Governo è delegato ad emanare, nel termine di due anni dalla entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi per la revisione delle circoscrizioni provinciali e per la istituzione di nuove province conseguenti alla delimitazione territoriale delle aree metropolitane effettuata dalla regione*», e, al c. 2, che «*Il Governo è altresì delegato, entro lo stesso termine, ad emanare decreti legislativi per l'istituzione di nuove province, compatibilmente con quanto stabilito al comma 1, per tutte le aree territoriali nelle quali, alla data del 31 dicembre 1989, è stata già avviata la formale iniziativa per nuove province da parte dei comuni ed è già stato deliberato il parere favorevole da parte della regione (Biella, Crotone, Lecco, Lodi, Prato, Rimini e Verbania), ovvero il parere favorevole venga deliberato entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge*». Tale questione, già passata al vaglio della giurisprudenza amministrativa, la quale aveva dichiarato la manifesta infondatezza della «*eccezione di illegittimità costituzionale, per violazione degli art. 76 e 133 cost., dell'art. 63, l. 8 giugno 1990 n. 142 che consente la revisione delle circoscrizioni provinciali mediante decreto delegato*» (cfr. Tar Piemonte, sez. I, 9 giugno 1994, n. 299), è stata poi definitivamente risolta dalla Corte costituzionale, la quale, con sent. n. 347 del 25 luglio 1994, ha dichiarato «*infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 63, comma 2, l. 8 giugno 1990 n. 142, nella parte in cui delega al governo l'istituzione, mediante decreti legislativi, delle nuove province ivi previste, in riferimento agli art. 76 e 133 comma 1 Cost.*».

L'Opera si propone l'ambizioso obiettivo di analizzare pressoché **tutte le questioni applicative poste dal Testo Unico degli Enti Locali.**

Si è inteso fornire agli operatori del diritto, nei fori amministrativi e nelle Amministrazioni locali, un supporto operativo, un aggiornato strumento di lavoro volto a sistematizzare il magma giurisprudenziale sviluppatosi in sede applicativa negli ultimi anni ed i fattori "esterni" (giurisprudenza costituzionale, modifiche legislative espresse, modifiche legislative tacite, circolari ministeriali, provvedimenti delle Autorità garanti) che incidono e continuano a modellare il contenuto sostanziale del Testo Unico vigente.

Quanto alla struttura, l'Opera è articolata nelle tre ormai classiche Sezioni sotto le singole disposizioni:

- l'inquadramento anche dottrinale, snello ed essenziale, con commento esteso anche alle ultime novità normative;
- le domande e le risposte, con l'indicazione degli interrogativi interpretativi emersi nell'applicazione delle previsioni normative, con connesse soluzioni tratte dalla più significativa e recente giurisprudenza;
- le formule utili all'operatore.

Completa l'Opera un **robusto ed utilissimo indice analitico.** Il codice è aggiornato al **Decreto Legge 6 dicembre 2011, n. 201.**

Cristina NAPOLI, Dottore di ricerca in Giustizia costituzionale e diritti fondamentali dell'Università degli Studi di Pisa, Assegnista di ricerca in Diritto costituzionale presso la Scuola Superiore di Studi Universitari e di Perfezionamento Sant'Anna di Pisa, Avvocato. Ha pubblicato vari saggi sulle principali riviste italiane di diritto pubblico e costituzionale. È autrice di una monografia dal titolo *Le funzioni amministrative nel Titolo V della Costituzione. Contributo allo studio dell'art. 118, primo e secondo comma*, Torino, 2011.

Nicola PIGNATELLI, Avvocato, Professore a contratto di Diritto costituzionale europeo presso l'Università di Pisa, Dottore di ricerca in Giustizia costituzionale dell'Università di Pisa. È stato docente a contratto nella Scuola di Specializzazione per le Professioni Legali dell'Università di Pisa. È stato borsista post dottorato di Diritto costituzionale presso la Scuola Superiore di Studi Universitari e di Perfezionamento Sant'Anna di Pisa. È autore di una monografia dal titolo *Le interazioni tra processo amministrativo e processo costituzionale in via incidentale*, Torino, 2008. Ha pubblicato vari saggi sulle principali riviste italiane di diritto pubblico e costituzionale.

€ 150,00

NEL DIRITTO
EDITORE

