



CAPITOLO 2

L'AUTONOMIA DELLE PROVINCE NEL NUOVO QUADRO ISTITUZIONALE

L'individuazione delle funzioni fondamentali delle province e la revisione del Tuel

di Vincenzo Cerulli Irelli
e Renato Cameli



Per funzione *fondamentale* si intende l'insieme delle funzioni che il legislatore statale, nell'esercizio della sua potestà legislativa esclusiva, determina come di attribuzione necessaria di ciascuna categoria di ente locale (art. 117 2° comma Cost.).

In tale "categoria" rientrano sia le funzioni in senso tecnico (poteri amministrativi) sia la materia dei servizi pubblici locali con relativi poteri di regolazione.

Queste funzioni sono sottratte all'ambito di materie sulle quali la regione ha competenza legislativa. Tuttavia, alla legislazione regionale, ove ne abbia la competenza, può essere attribuita la disciplina sostantiva dell'attività (ad esempio la legge dello Stato può stabilire che la pianificazione urbanistica spetta al comune, mentre la legge regionale può individuare i contenuti che il piano urbanistico assume in concreto).

Il concetto di funzione fondamentale (ex art. 117, 2° comma, lettera p) svolge un ruolo di tutela dell'autonomia locale rispetto alla normazione regionale, e anche di garanzia, nei confronti delle collettività locali, dovendosi ritenere che le funzioni fondamentali siano ad esercizio necessario.

Dalle funzioni fondamentali si distinguono le funzioni *proprie* (ex art. 118, 2° comma, Cost): esse indicano l'ambito identificativo dell'ente locale dal punto di vista funzionale che deve essere rispettato da ogni legislatore, sia esso statale o regionale. Queste sono le funzioni che costituiscono il nucleo identificativo indefettibile degli enti stessi come enti di governo della propria collettività.

La nozione di funzione *propria* costituisce, dunque, una vera e propria garanzia generale dell'effettività dell'autonomia locale in quanto assicura, in capo alla provincia, un nucleo essenziale di funzioni da esercitare sotto la propria responsabilità, senza le quali difetta la stessa situazione di autonomia dell'ente stesso.

Naturalmente, tale nucleo di funzioni non è configurabile in modo esatto ed univoco.

In definitiva è da ritenere che le funzioni proprie siano comprese tra le funzioni fondamentali, e non viceversa come sostenuto inizialmente da taluna dottrina.

Tale soluzione si evince, oramai, chiaramente dall'art. 2 comma 4 lettera b) della legge 131/03 in cui espressamente si delega il Governo ad *“individuare le funzioni fondamentali dei comuni, delle province e delle Città metropolitane in modo da prevedere, anche al fine della tenuta e della coesione dell'ordinamento della Repubblica, per ciascun livello di governo locale, la titolarità di funzioni connaturate alle caratteristiche proprie di ciascun tipo di ente, essenziali e imprescindibili per il funzionamento dell'ente e per il soddisfacimento di bisogni primari delle comunità di riferimento, tenuto conto, in via prioritaria, per comuni e province, delle funzioni storicamente svolte”*.

L'attuale sistema costituzionale individua (art. 118, 1° comma, Cost) tre principi fondamentali per il legislatore al fine di individuare le funzioni amministrative dei singoli enti territoriali.

In primo luogo il principio di sussidiarietà, in virtù del quale si disloca la funzione, in via preferenziale, all'ente più vicino alla collettività, e dall'altro si consente l'attribuzione di tale funzione all'ente “superiore” nell'ipotesi in cui l'ente “inferiore” non sia in grado di svolgerla (Corte Cost. 303/03).

In secondo luogo il principio di differenziazione, in base al quale le funzioni amministrative possono essere differenziate, diversificate, nell'ambito della medesima categoria degli enti territoriali, in relazione ai diversi fattori che caratterizzano i singoli enti (ampiezza territoriale, popolazione, risorse economiche etc.).

In ultimo, il principio di adeguatezza che impone che le funzioni amministrative siano esercitate dagli enti maggiormente adeguati al loro svolgimento ed esercizio.

Nell'attuale quadro legislativo punto di riferimento resta, pur sempre, il Testo Unico degli Enti locali (d.lgs. 18.8.2000 n. 267), tuttora vigente anche se, nella legge 131/03 è espressamente prevista la necessità di una revisione delle sue disposizioni legislative con riferimento alle norme che contrastano con il sistema costituzionale degli enti locali definito dalla legge Costituzionale 3/2001 (art. 2).

Sulla identificazione delle funzioni fondamentali delle province, l'analisi deve muovere dal disposto degli artt. 19 e 20 del tuel citato, il quale identifica tali funzioni in quelle di difesa del suolo, tutela e valorizzazione dell'ambiente, delle risorse idriche ed energetiche, della valorizzazione dei beni culturali, della viabilità e dei trasporti, della protezione della flora, fauna, parchi, dei rifiuti, della caccia e pesca, dei servizi sanitari, di igiene e profilassi



pubblica attribuiti dalla legislazione statale e regionale (ma è fortemente dubbia la vigenza di tale disposizione), dei compiti connessi alla istruzione secondaria di secondo grado, a quella artistica ed alla formazione professionale, compresa l'edilizia scolastica, attribuiti dalla legislazione statale e regionale, della raccolta ed elaborazione di dati e della assistenza tecnico amministrativa agli enti locali.

È altresì prevista, in collaborazione con i comuni e sulla base di programmi predisposti dalla provincia stessa, la competenza in materia di promozione e coordinamento delle attività nei settori economico, produttivo, commerciale, turistico, sociale, culturale e sportivo, nonché la realizzazione di opere di rilevante interesse provinciale.

È da ritenere, tuttavia, che tale elenco non possa essere considerato esaustivo di tutte le funzioni amministrative attribuite oggi alle province, a seguito della riforma del titolo V II parte Cost.; ad esempio potranno essere previste diverse funzioni in materia di politiche dell'occupazione e del lavoro, oppure potranno essere meglio specificati i compiti in determinati settori (quello dei servizi sanitari, quello dell'istruzione etc.).

Sulla base dell'art. 20 del t.u.e.l. spettano, poi, alla provincia importanti compiti di programmazione, di coordinamento sulle proposte avanzate dagli altri enti locali ai fini di programmazione economica, territoriale ed ambientale della regione, di collaborazione per la determinazione del programma regionale di sviluppo e di altri piani regionali, e, ancora, di formulazione, con riferimento alle previsioni e agli obiettivi del programma regionale di sviluppo, di propri programmi pluriennali sia di carattere generale che settoriale.

Occorre poi tenere presente che la provincia, ferme restando le competenze dei comuni, ed in attuazione della legislazione e dei programmi regionali, predispone ed adotta il piano territoriale di coordinamento con il quale vengono stabilite le diverse destinazioni del territorio sulla base della naturale vocazione, la localizzazione delle infrastrutture e delle linee di comunicazioni, le linee di intervento per la sistemazione idrica, idrogeologica etc, la determinazione delle aree da destinare a parchi e riserve.

E, a tal fine, va tenuto presente che è compito della provincia, nella competenza di approvazione che essa ha sull'attività pianificatoria dei singoli comuni in materia urbanistica, accertare la compatibilità di tali strumenti con il piano territoriale di coordinamento.

Tra le funzioni che ne identificano il ruolo quale ente di governo del territorio, si può affermare che le province come enti a competenza generale, operano senza alcuna limitazione nella cura degli interessi della propria comunità, utilizzando la loro capacità di diritto privato, nonché di iniziativa poli-





tica nella promozione di opere, di azioni positive di ogni genere, sia in campo economico che sociale, nell'ambito dei mezzi disponibili; ovvero coordinando e promuovendo analoghe iniziative nell'ambito dei soggetti pubblici e privati operanti nel proprio territorio.

Proprio in questo ambito, al di là cioè dell'esercizio specifico delle funzioni amministrative, in questa attività di promozione e di programmazione generale dell'azione di governo nel territorio, la provincia esprime il suo nuovo ruolo politico.

Per quanto concerne la procedura relativa alla fase di programmazione economica e di programmazione territoriale, delineata dai commi 3 e ss. dell'art. 20 cit. è da ritenere che essa debba essere adeguata e interpretata alla luce dei principi di sussidiarietà e leale collaborazione che oggi informano i rapporti tra Stato, regioni ed enti locali.

Per la identificazione delle funzioni delle province deve considerarsi anche il decentramento amministrativo operato con le leggi cd. Bassanini (legge n. 59/97, 127/97; 112/98). Con tali leggi si sono indicate una serie di materie di competenza provinciale, e precisamente: industria, energia, autoscuole e revisione di automezzi, autotrasporto, protezione civile, viabilità e strade, catasto, promozione professionale e polizia amministrativa.

In riferimento a tutte queste funzioni spettano alla provincia compiti di amministrazione attiva, anche attraverso la collaborazione con i comuni.

Si tenga presente che, in correlazione con l'attuazione dei principi del decentramento, tanto statale, che regionale, nuove funzioni potranno successivamente essere individuate ed attribuite alle province, come detto.

Occorre tenere ben presente, infine, che l'individuazione delle funzioni fondamentali delle province, coinvolge la tutela di diritti sociali il cui livello essenziale viene determinato con legge statale ex art. 117, 2° co., lett. *m*) come quelli "che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale".

Alcune delle funzioni fondamentali della provincia, per esempio quelle in materia di lavoro, istruzione e quelle relative all'ambiente in genere, alla viabilità, ai trasporti, etc. si estrinsecano in prestazioni e servizi cui corrispondono veri e propri diritti sociali dei cittadini (al lavoro, all'istruzione, all'ambiente, alla mobilità, etc.).

La misura di queste prestazioni allora, determinate dalla provincia sulla base della sua autonomia amministrativa e di governo, dovrà comunque rispettare i livelli essenziali stabiliti uniformemente su tutto il territorio nazionale (Corte Cost. 282/02, e 88/03).

Il sistema regionale delle autonomie locali nei nuovi statuti regionali

di Vincenzo Cerulli Irelli
e Renato Cameli



Gli statuti delle regioni hanno subito un profondo cambiamento per quanto attiene alla loro disciplina a partire dalla legge costituzionale n. 1 del 1999. L'art. 123 Cost., infatti, contiene modifiche sul piano dei contenuti degli statuti regionali, oltre che sul procedimento di formazione degli stessi.

Essi “in armonia con la Costituzione... determinano la forma di governo e i principi fondamentali di organizzazione e funzionamento” della regione.

Lo statuto regionale, come noto, contiene i principi circa il funzionamento della regione, e quindi anche i principi circa i rapporti che questa intrattiene con gli Enti locali.

Sulla base del criterio di leale collaborazione tra enti, e per la sua attuazione, le disposizioni statutarie regionali devono prevedere istituti di coordinamento con gli enti locali, stabilire istituti di collaborazione istituzionale e funzionale, disciplinare l'articolazione dei principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione.

L'ultimo comma dell'art. 123 Cost., introdotto con legge cost. 3/2001, prevede espressamente che “in ogni regione, lo statuto disciplina il Consiglio delle autonomie locali, quale organo di consultazione tra la regione e gli enti locali”.

Gli statuti regionali devono, allora, disciplinare natura, composizione e ruolo del Consiglio suddetto, per consentire la creazione di un unico soggetto di rappresentanza, in ambito regionale, del sistema delle autonomie locali.

Dall'analisi degli statuti si ricavano infatti alcune disposizioni riguardanti la regolazione di tali rapporti.

In via esemplificativa, nello statuto della regione Lazio all' art. 3 bis espressamente si dispone che “*la regione favorisce il concorso dei comuni, delle province e degli altri enti locali, in quanto istituzioni autonome rappresentative delle rispettive comunità, alla determinazione delle proprie scelte politiche e degli obiettivi generali della programmazione socio-economica e territoriale*”.

Per quanto attiene al Consiglio delle autonomie locali, l'art. 61 dello stesso statuto regione Lazio afferma che esso “*è organo rappresentativo e di con-*



sultazione degli enti locali, ai fini della concertazione tra gli stessi e la regione. Sono membri di diritto il sindaco di Roma, i sindaci dei comuni capoluogo, e i presidenti delle province. La legge regionale stabilisce il numero, che non può comunque essere superiore a quaranta, e le modalità di nomina dei membri del Consiglio delle Autonomie secondo i criteri di pluralismo politico e di rappresentanza territoriale per ambito provinciale garantendo che gli enti locali siano rappresentati indipendentemente dalla loro classe di grandezza”.

Allo stesso modo, nello statuto della regione Puglia (art. 45) si legge che il Consiglio “è istituito al fine di favorire l’intervento (degli enti locali) nei processi decisionali della regione, di esercitare la funzione di raccordo e consultazione permanente tra regione ed enti locali, di verificare l’attuazione del principio di sussidiarietà nell’esercizio delle funzioni regionali... È composto in rappresentanza dei consigli comunali, provinciali, della città metropolitana e delle comunità montane”. Si rinvia, nello stesso statuto, ad una legge regionale per la disciplina delle sue funzioni, dei criteri di nomina dei suoi membri, degli strumenti di funzionamento dell’organo tali da garantire “l’equilibrata rappresentanza territoriale ed il pluralismo rappresentativo”.

Più puntuali ancora, risultano essere le disposizioni contenute negli articoli 46, 47, e 48 dello statuto Calabria, sia per ciò che riguarda genericamente i rapporti con gli enti locali (adeguare la legislazione regionale ai principi di decentramento e di autonomia) sia, più in particolare, disponendo che la regione “a) informa la propria attività ai principi dell’autonomia, della sussidiarietà, della solidarietà, dell’adeguatezza, della responsabilità e differenziazione delle funzioni, in relazione alle caratteristiche dei soggetti istituzionali, b) riconosce e valorizza la partecipazione degli enti locali all’attività legislativa ed amministrativa regionale, nel rispetto dei principi della leale collaborazione e della complementarità delle funzioni, c) promuove la cooperazione fra comuni, fra province, fra comuni e province, e tra questi enti e la regione in funzione degli obiettivi della programmazione, d) valorizza e promuove l’esercizio associato delle funzioni tra enti locali, e) valorizza le associazioni di rappresentanza degli enti locali”; ma ancora, “attribuisce alle province un ruolo di coordinamento sul territorio nelle materie di loro competenza” (art. 46).

All’art. 47 dello statuto citato, si dettano poi, le disposizioni sulla partecipazione degli enti locali, nelle sedi concertative e consultive, alla definizione dei criteri per il riparto delle risorse finanziarie. All’art. 48, infine, prevedendo la istituzione del Consiglio delle autonomie, si dispone che esso esprima “pareri sulle proposte di modifica dello Statuto, sulle proposte di leggi aventi ad oggetto la determinazione o la modifica del riparto delle compe-

tenze tra regioni ed enti locali, l'istituzione di enti regionali, il conferimento e la delega delle relative risorse, il documento di programmazione economico e finanziaria, il bilancio e il programma regionale di sviluppo, ...oltre ogni altra questione demandata dallo Statuto e dalle leggi regionali...il consiglio, può proporre alla Giunta regionale la promozione della questione di costituzionalità ...a maggioranza assoluta dei presenti esercita l'iniziativa delle leggi regionali..” (si vedano anche gli artt. 67, 68, 69 e 70 dello Statuto della regione Abruzzo).

Al Consiglio delle autonomie locali è conferita, poi, una funzione consultiva, in ipotesi di esercizio dei poteri sostitutivi statali, ex art. 120 Cost. aventi ad oggetto funzioni di comuni, province e città metropolitane, dall'art. 8, comma 3, della l. 131/03.

La Costituzione, nel testo derivante dalla legge costituzionale n. 3/01 ha previsto, come si è visto, il Consiglio regionale delle autonomie locali, il quale quindi diventa organo necessario delle regioni, ma ne ha rinviato la disciplina allo statuto della regione indicando come caratteristica dell'organo quella di essere solamente “organo di consultazione tra la regione e gli enti locali”.

Sulla base di detta norma, gli statuti regionali avrebbero dovuto prevedere l'organo, ovviamente nei limiti della disciplina costituzionale, dotandolo di una forte capacità politica nell'ambito dell'ordinamento regionale, rafforzandone le attribuzioni nell'ambito consentito dalla norma costituzionale stessa.

Ciò era auspicato da tutto il mondo delle autonomie e, d'altra parte, è da ritenere costituisca una garanzia per lo stesso corretto funzionamento del governo regionale, che non può che essere un governo territoriale coordinato e condiviso con gli enti di governo sub regionali.

Le aspettative in questo senso sono andate in larga misura perdute perché gli statuti regionali, come si è appena visto, hanno fatto di questo organo un organo di mera consultazione, privo di qualsiasi capacità di incidere sulle decisioni e sulle scelte degli organi di governo regionale.

Una possibilità costruttiva, che poteva essere percorsa e non lo è stata, sarebbe stata quella di prevedere che tutti gli atti di governo più importanti della regione, sia di competenza del consiglio che della giunta, compresi gli atti normativi e tutti quelli che comunque incidessero sul governo territoriale di comuni e province e sulla distribuzione delle risorse dovessero essere preventivamente trasmessi al Consiglio delle autonomie, perché questi esprimesse un motivato parere, anche proponendo emendamenti e soluzioni alternative.

E, in caso di parere negativo, si poteva prevedere la possibilità per l'organo di governo regionale interessato di procedere comunque, ma solo a maggioranza qualificata.



Autonomia normativa e revisione degli statuti provinciali

di Vincenzo Cerulli Irelli
e Renato Cameli



La nuova formulazione dell'art. 114 Cost. ha costituzionalizzato l'autonomia delle province nelle sue componenti fondamentali, qualificando espressamente gli enti locali come "enti autonomi con propri statuti, poteri, e funzioni, secondo i principi fissati dalla Costituzione".

In particolare, sono riconosciute, nel nuovo titolo V parte II Cost., la potestà statutaria-ordinamentale, quella regolamentare-organizzativa (117, comma 6), quella funzionale-amministrativa (118, comma 2) ed infine quella finanziaria (119).

Occorre considerare che, già nell' art. 3 del Tuel (d.lgs. 267/00), era espressamente indicato che *"i comuni e le province hanno autonomia statutaria, normativa, organizzativa e amministrativa, nonché autonomia impositiva e finanziaria nell'ambito dei propri statuti e regolamenti e delle leggi di coordinamento della finanza pubblica"*.

La potestà normativa provinciale si distingue in due forme: quella statutaria e quella regolamentare.

Nella Costituzione, a differenza di quanto avviene per la potestà statutaria regionale, per la quale espressamente si prevede che con essa si determina "la forma di governo, e i principi fondamentali di organizzazione e funzionamento", nulla si dice in ordine a quella riguardante gli enti locali. Ma è da intendersi, tuttavia, che anche lo statuto degli enti locali abbia il medesimo contenuto tipico.

Per forma di governo (nozione elaborata con riferimento allo Stato, ma che può essere predicata con riferimento a tutte le organizzazioni politiche) si intende l'individuazione degli organi di governo dell'istituzione, la loro composizione e il modo della loro formazione, i rapporti tra essi e la distribuzione delle funzioni di governo al loro interno.

Per "organi di governo" (espressione in uso nella nostra legislazione e adesso entrata nel testo costituzionale: art. 117, 2° co., lett. p) sono da intendere gli organi di direzione politica dell'organizzazione, quelli titolari, si può dire riassuntivamente, delle funzioni normative (non solo legislative), delle fun-



zioni di indirizzo politico e di quelle di alta amministrazione o di indirizzo amministrativo (distinte dalle funzioni amministrative in senso stretto, ormai attribuite agli uffici professionali, in virtù del principio di separazione tra politica e amministrazione). Sugli organi di governo si veda la sentenza della Corte Costituzionale n. 48/2003.

La legge 131/03 (art. 4, comma 3) precisa che “lo statuto opera in armonia con la Costituzione, e con i principi generali in materia di organizzazione pubblica, e nel rispetto di quanto stabilito dalla legislazione statale in materia di legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali (117, comma 2, lett. p)”.

La potestà statutaria, è ovviamente subordinata ai principi fissati nella Costituzione e in particolare a quanto stabilito all'art. 97 Cost. in materia di amministrazione.

Lo Statuto, assume una importanza rilevante nel sistema delle fonti, mai avuta prima d'ora, potendo le norme statutarie, secondo la prevalente interpretazione in dottrina, derogare a norme di legge statale vigenti e non comprese pienamente nella previsione dell' art. 117, lettera *p*.

Ciò comporta una conseguente reinterpretazione delle disposizioni del *tuel*, alcune delle quali sono ormai da ritenere solamente di principio.

Viene in tal modo pienamente realizzato quel concetto di autonomia normativa in base al quale per autonomia si intende la capacità riconosciuta ad un ente di costituire il proprio ordinamento mediante l'emanazione di norme aventi la stessa natura e la stessa efficacia della normazione statale.

In definitiva, in ragione della disposizione prevista nell'art. 114 cost., e dall'insieme delle norme costituzionali del titolo V II parte Cost., come detto, alle province è riconosciuto un ampio potere statutario, incomparabile rispetto a quello previsto dalla legislazione anteriore.

Circa la definizione dei contenuti dello statuto, punto di riferimento è ancora quanto indicato nel *tuel*.

Gli statuti possono prevedere espressamente (art. 6) le norme fondamentali dell'organizzazione di governo dell'ente e la specificazione degli assetti degli organi, possono determinare il numero degli assessori (art. 47) ed il riparto delle attribuzioni tra i vari organi di governo dell'ente, possono individuare le competenze del presidente, degli organi di decentramento, del segretario provinciale, dei funzionari dirigenti, le forme di garanzia e di partecipazione delle minoranze, i modi di esercizio della rappresentanza legale dell'ente stesso.

Essi possono, inoltre, indicare i criteri generali in materia di organizzazione, l'ordinamento degli uffici e dei servizi, stabilendone i principi di funzio-

namento (art. 89), la definizione dei compiti dei dirigenti, l'istituzione di aziende ed istituzioni dipendenti, la determinazione delle modalità di nomina e revoca degli amministratori, le forme di collaborazione tra comuni e province, le forme della partecipazione popolare (art. 8) e in particolare, la disciplina dei rapporti tra provincia e organismi e forme associative di partecipazione dei cittadini all'amministrazione locale.

Ancora, spetta allo statuto la definizione delle forme di consultazione della popolazione, le procedure per l'ammissione di istanze, petizioni etc, l'accesso dei cittadini alle informazioni ed ai procedimenti amministrativi, i modi per assicurare condizioni di pari opportunità uomo-donna promuovendone la presenza negli organi collegiali dell'ente.

Infine, lo statuto può prevedere norme riguardanti la definizione dello stemma e del gonfalone, le forme di controllo anche sostitutivo, e laddove previste le forme di decentramento disciplinando l'organizzazione e le funzioni delle circoscrizioni e dei circondari (art. 21).

Sulla formazione degli statuti v'è da dire che essi si formano attraverso un procedimento rinforzato; il voto favorevole di 2/3 dei consiglieri oppure, in ipotesi di mancato raggiungimento di questo quorum, una duplice votazione, in sedute successive, da tenersi entro 30 gg. Lo statuto si dà per approvato se ottiene per due volte il voto favorevole della maggioranza assoluta dei consiglieri.

Per quanto attiene, alla potestà regolamentare delle province anche questa ha oggi un proprio fondamento costituzionale nell'art. 117, 6° comma, Cost. laddove si prevede che "i comuni, le province, le città metropolitane hanno potestà regolamentare in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite".

In attuazione di tale disposizione, la legge 131/03 specifica che la potestà regolamentare, in materia di organizzazione avviene nel rispetto delle norme statutarie, che si pongono come fondamento e limite dei regolamenti stessi.

L'art. 4, comma 4, della l. 131/03 conferisce alla potestà regolamentare "la disciplina dell'organizzazione, dello svolgimento, e della gestione delle funzioni" delle province sia pure ovviamente nei limiti della legislazione statale e regionale che ne assicura i requisiti minimi di uniformità.

Siamo di fronte, allora, ad una potestà regolamentare non più limitata a singole materie, previste di volta in volta dalla legge, ma sostanzialmente estesa all'intero ambito dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni.

Ma il legislatore ha stabilito espressamente, in proposito, l'operatività del principio di continuità, in virtù del quale ai sensi del comma 6° dell'art. 4 cit. "fino all'adozione dei regolamenti degli enti locali, si applicano le vigenti norme statali e regionali."





Ad una attenta analisi si può dire che in materia di organizzazione locale non resta alcuno spazio per l'esercizio della potestà regolamentare legislativa delle regioni, in quanto l'ambito disciplinare è interamente coperto dalla fonte regolamentare locale salvi i principi e le norme stabiliti dalla legge statale, e ovviamente presenti in Costituzione.

Parzialmente diversa è la potestà regolamentare in materia di svolgimento delle funzioni poiché questa deve essere coordinata anche con la potestà legislativa regionale, in particolare quella concorrente.

Ad esempio, la legislazione (statale o regionale) dovrà limitarsi all'attribuzione all'ente locale del singolo potere amministrativo disciplinandone solo i contenuti essenziali, perché la determinazione puntuale è riservata alla regolamentazione dell'ente; in altri termini, la legge potrà stabilire, allora, in concreto, i criteri per l'esercizio del potere dell'ente, ma non stabilire le modalità procedurali che dovranno essere seguite.

Governance locale e città metropolitane

di Vincenzo Cerulli Irelli
e Renato Cameli



La legislazione ordinaria italiana ha disciplinato per la prima volta la città metropolitana nella legge del 1990 n. 142, prevedendo nelle regioni a statuto ordinario la formazione di nove aree metropolitane intorno ai capoluoghi di regione (Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Roma, Bari, Napoli) ed ai comuni ad essi collegati da rapporti di “stretta integrazione in ordine alle attività economiche, ai servizi essenziali alla vita sociale, nonché alle relazioni culturali e alle caratteristiche territoriali”.

Il procedimento per l’istituzione delle città metropolitane è particolarmente complesso.

La delimitazione dell’area è effettuata dalla regione, su “conforme proposta degli enti locali interessati”; è previsto un potere sostitutivo del Governo, in ipotesi di non adempimento da parte della regione entro il termine di cui all’art. 22 tuel.

Su iniziativa degli enti locali coinvolti, il sindaco del comune capoluogo ed il presidente della provincia convocano una assemblea, costituita dai rappresentanti degli enti locali interessati: questa assemblea delibera lo statuto nel quale sono indicati il territorio, l’organizzazione, l’articolazione interna e le funzioni della città metropolitana.

La proposta di istituzione della città metropolitana è sottoposta a referendum e, in caso di approvazione da parte della maggioranza degli aventi diritto espressa nella metà più dei comuni, è presentata dalla regione al Parlamento per l’approvazione definitiva.

Le disposizioni del testo unico enti locali, che riprendono quelle della legge 142/90, sono rimaste del tutto inattuato per ragioni di carattere politico nonché per la estrema complessità della disciplina prevista.

Ma l’istituzione delle città metropolitane non può più essere rinviata.

Esse non sono più una possibile opzione, come emergeva dalla precedente legislazione, ma rappresentano una realtà istituzionale nell’ordinamento (art. 114, 1° comma, Cost.).

Le città, insieme ai comuni e alle province, sono previste dalla Costituzione come enti necessari del governo territoriale e sono, espressamente, quali-

ficcate come” *enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione*” (art. 114, 2° comma, Cost.).

L'istituzione della città metropolitana risponde, dunque, ad una esigenza di efficienza e di efficacia: serve a creare organi di governo legittimati ad affrontare i problemi che si presentano ad una dimensione più vasta di quella comunale (e per lo più diversa da quella provinciale) e comporta la creazione di un ente che avrà, probabilmente, alcune delle attuali funzioni provinciali e alcune funzioni attualmente comunali.

Secondo quanto delineato nella Costituzione, sono riservate al legislatore statale l'individuazione della disciplina elettorale, degli organi di governo, e delle funzioni fondamentali delle città metropolitane (art. 117, comma 2, lettera p); alle città metropolitane è attribuita, invece, la potestà statutaria e quella regolamentare in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni (117, comma 6).

Le città metropolitane sono espressamente considerate destinatarie di funzioni amministrative proprie e conferite, in base ai principi di sussidiarietà, differenziazione, ed adeguatezza (118, comma 1 e 2), hanno autonoma capacità finanziaria (119), ed infine sono sottoposte agli interventi sostitutivi del Governo, nei casi e nei limiti dell'art. 120.

Sulle città metropolitane la legge 131 del 2003 delega il Governo alla emanazione di decreti legislativi contenenti principi e criteri che valorizzino la potestà statutaria e regolamentare delle città stesse (art. 2, comma 4, lett. a), che individuino le funzioni fondamentali, essenziali ed imprescindibili per il funzionamento di questi enti, per il soddisfacimento dei bisogni della comunità di riferimento (art. 2, comma 4, lett. b), che adeguino “i procedimenti di istituzione della città metropolitana al disposto dell'art. 114 della Costituzione, fermo restando il principio di partecipazione degli enti e delle popolazioni interessate” (art. 2, comma 4, lett. h), che individuino e disciplinino gli organi di governo delle città metropolitane ed il relativo sistema elettorale, “secondo criteri di rappresentatività e democraticità che favoriscano la formazione di maggioranze stabili e assicurino la rappresentanza delle minoranze” (art. 2, comma 4, lett. i), che definiscano la disciplina dei casi di ineleggibilità, incandidabilità, incompatibilità alle cariche elettive (art. cit. lett. l).

I problemi che sono sul tavolo del governo sono molti e delicati; partendo dalla constatazione, da tutti condivisa, che la disciplina attuale, che sopra abbiamo riassunto sia del tutto inadatta ad assicurare che le città metropolitane, o almeno alcune di esse, quelle relative alle aree metropolitane più ampie e di maggiore conurbazione, possano essere costituite in tempi accettabil-



mente ridotti. D'altra parte occorre sempre tenere presente che questo passaggio è diventato oramai un obbligo costituzionale.

I problemi sono di varie specie. Il primo riguarda il procedimento istitutivo della città metropolitana. Esso, nell'attuale disciplina, è estremamente lungo e macchinoso, e ciò ha costituito una delle ragioni della mancata attuazione della norma. Occorre dunque semplificarlo tenendo tuttavia presente due vincoli che allo stato sembrano sussistere, l'uno di carattere politico, l'altro di carattere costituzionale.

Sul piano politico appare impensabile, e probabilmente darebbe luogo anche a problemi di costituzionalità, la soluzione da qualche parte avanzata che farebbe del comune capoluogo, e solo di esso, l'ente titolare dell'iniziativa e della proposta relativa alla costituzione della città metropolitana e che, in assenza di aggregazioni da parte dei comuni vicini, potrebbe diventare l'ente nel quale la città metropolitana stessa si andrebbe ad identificare.

Infatti è da ritenere assolutamente indispensabile che sia l'iniziativa che la proposta, nei suoi concreti contenuti, della costituzione della città debba essere assunta d'intesa dal comune capoluogo e dalla provincia. Ciò per la ragione evidente che nel territorio soggetto alla città metropolitana questa opera come provincia, con i poteri della provincia, la quale ultima in correlazione, viene a perdere il governo di quel territorio. Diventa perciò improponibile che venga costituito un ente che modifica la circoscrizione provinciale oltretutto in maniera rilevantissima, senza il consenso della provincia stessa.

C'è poi, una difficoltà di ordine costituzionale data dall'art. 133 secondo il quale, come noto, la costituzione di nuove province e la modificazione delle circoscrizioni delle province esistenti deve essere fatta con legge della Repubblica, sulla base di un procedimento particolare. Ciò comporta che una volta assunta l'iniziativa per la costituzione della città metropolitana e una volta svoltisi, in sede locale, tutti i passaggi necessari a tal fine, occorre ricominciare da capo su iniziativa del Governo e con legge del Parlamento.

Il secondo ordine di problemi riguarda l'assetto e il ruolo della città metropolitana come ente del governo territoriale nell'ambito dell'area metropolitana, nei rapporti con la provincia e con i comuni preesistenti nell'area stessa.

Sul punto si possono prospettare tre diverse soluzioni. Secondo la prima, la città metropolitana diventa l'unico ente del governo territoriale nell'ambito dell'area. Ciò comporta, come già si accennava, la ridefinizione della circoscrizione provinciale in quanto il territorio dell'area verrebbe sottratto alla provincia; nonché la dissoluzione del comune capoluogo e la rimodulazione dei comuni contermini. Essendo la città metropolitana l'unico ente del governo territoriale nell'ambito dell'area, al suo interno sarebbero possi-





bili soltanto sue articolazioni territoriali, e non enti di governo autonomi. Ciò comporterebbe la trasformazione dei comuni più piccoli in municipi e, dissolto il comune capoluogo, la trasformazione, sempre in municipi, delle sue circoscrizioni.

La seconda soluzione può essere quella di mantenere in vita nell'ambito dell'area metropolitana gli enti comunali in essa compresi mentre la città metropolitana prenderebbe esclusivamente il luogo della provincia oltre ad esercitare funzioni e compiti di carattere e dimensione maggiore già attribuiti ai comuni. Vi sarebbe in tal caso un trasferimento di funzioni dai comuni alla città ma non la dissoluzione degli enti comunali che resterebbero in vita con la loro autonomia costituzionalmente garantita ma con funzioni più limitate.

In tal caso tuttavia si porrebbe un problema molto delicato con riferimento al comune capoluogo. Infatti la permanenza del comune capoluogo in quanto tale, a differenza di quella dei piccoli comuni contermini, sembra veramente incompatibile con l'istituzione della città metropolitana. Il governo metropolitano in larga misura infatti coincide con quello del comune capoluogo. E allora resterebbe la necessità di dissolvere il comune capoluogo il cui posto verrebbe preso dalla città metropolitana trasformando in municipi le sue circoscrizioni.

La terza soluzione, che presenta aspetti di maggiore "leggerezza" rispetto alle altre, prevede la permanenza della stessa provincia sul territorio dell'area metropolitana conferendo ex lege alla città metropolitana stessa la posizione istituzionale di circoscrizione provinciale.

Si tratterebbe di un ente che funziona anche da organo di altro ente secondo un modello per altro conosciuto nell'ordinamento.

Questa soluzione avrebbe anche il grande vantaggio di superare la applicazione dell'art. 133 Cost. per ciò che concerne la necessità di approvare con legge l'istituzione di nuove province. La città metropolitana, infatti in tal caso, non prenderebbe, almeno sul piano formale, il luogo della provincia e la sua istituzione non darebbe luogo ad un mutamento della circoscrizione provinciale ai sensi dell'art. 133.

Su tutti questi problemi assai delicati e perplessi si è in attesa di una proposta del governo.

Cooperazione tra province e comuni e promozione dell'associazionismo comunale

di Vincenzo Cerulli Irelli
e Renato Cameli



Il nuovo modello costituzionale si informa ai principi della autonomia e della cooperazione tra enti: questi svolgono le funzioni loro attribuite a seguito di procedure che consentono la partecipazione di enti diversi e ciò al fine di garantire la più ampia rappresentatività degli interessi territoriali e, in generale, un miglioramento dell'attività amministrativa.

Al riguardo si sottolinea che il principio di leale collaborazione tra enti, pur non essendo esplicitato in Costituzione (con eccezione del riferimento contenuto a proposito dell'esercizio ai poteri sostitutivi ex. art. 120 Cost.) è criterio che guida i rapporti interistituzionali tra i diversi livelli di governo (Corte Cost. nn. 308/03 e 327/03, e per il precedente ordinamento sentenza n. 214/88).

Esso si sostanzia in varie forme, più o meno "forti": obbligo di consultazione, acquisizioni di pareri, intese o accordi, i quali trovano la loro giustificazione, oltre che nel coinvolgimento di un maggior numero di interessi territoriali anche nel miglioramento dei servizi resi alla cittadinanza, in termini di efficienza, efficacia e qualità.

In questa prospettiva, emerge il problema delle dimensioni ottimali degli enti del governo territoriale; problema che come noto si evidenzia, particolarmente, in ambito comunale.

Dimensioni territoriali e demografiche troppo ridotte, tuttavia esistenti nella realtà, comportano una inevitabile inadeguatezza degli apparati burocratici e dei mezzi finanziari disponibili, e rappresentano, così, un impedimento forte per una gestione efficiente di servizi e di compiti istituzionali degli enti.

Il legislatore, già nella legge 142/90, aveva individuato degli strumenti di cooperazione atti a superare tali inconvenienti.

Questi strumenti sono: la convenzione, l'accordo di programma, il consorzio e l'unione di comuni.

Successivamente con la legge n. 265/99 si è cercato di favorire differenti formule di cooperazione.



Attualmente, nel testo unico degli enti locali, al Capo V, vengono indicate come forme associative, le Convenzioni (art. 30), i Consorzi (art. 31), e l'esercizio associato di funzioni e servizi (art. 33), ed infine, all'art. 34, i cd. accordi di programma.

Sulle convenzioni, previste espressamente "al fine di svolgere in modo coordinato funzioni e servizi determinati", occorre specificare che esse possono essere di due tipi differenti: la prima rappresenta una mera forma associativa di enti locali tesa a realizzare una nuova forma organizzativa delle strutture anche prevedendo la creazione di uffici comuni, che operino "con personale distaccato dagli enti partecipanti" al posto degli enti convenzionati; la seconda, invece, nata anch'essa sulla base di un accordo, dovrebbe operare concretamente a mezzo di veri e propri atti di delega di funzioni a favore di un solo ente, delegatario, rappresentante di tutti gli altri enti associati, il quale "opera in luogo e per conto di tutti gli enti deleganti".

La disciplina del contenuto dell'atto di accordo è abbastanza puntuale e il comma 2 dell'art. 30 tuel dispone, infatti, che nella convenzione devono essere indicati "i fini, la durata, le forme di consultazione degli enti contraenti, i loro rapporti finanziari, i reciproci obblighi e le garanzie".

Inoltre, v'è da aggiungere che lo Stato o la regione, nelle materie di propria competenza, per la gestione a tempo determinato di uno specifico servizio, oppure per la realizzazione di un'opera possono prevedere forme di convenzione obbligatoria fra gli enti locali disponendo, preventivamente, un disciplinare-tipo.

Diverso, ma al contempo di notevole importanza è l'istituto dell'accordo di programma, strumento di cooperazione, sul quale il legislatore prevede il coinvolgimento di un numero molto ampio di soggetti.

Ad esso si ricorre "per la definizione e l'attuazione di opere, di interventi o di programmi di intervento, che richiedono, per la loro completa realizzazione, l'azione integrata e coordinata di comuni, di province, e regioni, di amministrazioni statali e di altri soggetti pubblici, o comunque di due o più tra i soggetti predetti" ... "al fine di assicurare il coordinamento delle azioni e per determinare i tempi, le modalità, il finanziamento, ed ogni altro connesso adempimento".

Evidente è la finalità sottesa all'istituto: quella di effettivo snellimento, e di accelerazione dell'azione amministrativa.

Importante è a tale proposito il ruolo del presidente della provincia, nell'ipotesi in cui sia la provincia l'ente cui spetti la competenza primaria o prevalente sull'opera o sugli interventi da realizzare o sui programmi di intervento.

In questo caso infatti egli ha il potere di promuovere tale accordo di programma, convocare una conferenza tra i rappresentanti di tutti gli enti coinvolti, per verificare la effettiva possibilità di concordare l'accordo (comma 3, art. 34).

A fini di vigilanza, comprensiva di eventuali interventi sostitutivi, sull'esecuzione dell'accordo, il comma 7 dell'art. cit prevede l'istituzione di un collegio, che può essere presieduto dal presidente della provincia.

Diversa è la situazione giuridica che si viene a verificare in ipotesi di istituzione di un consorzio (art. 31 tuel), il consorzio ha personalità giuridica, è costituito applicando la normativa disposta nell'art. 114 del tuel sulle aziende speciali, in quanto compatibile.

Ad esso partecipano tanto gli enti locali quanto altri enti pubblici se autorizzati: i componenti dei rispettivi consigli, a maggioranza assoluta, approvano una convenzione per disciplinare le nomine e le competenze degli organi consortili, nonché i suoi fini, i rapporti finanziari, lo statuto del consorzio, che conformemente alla convenzione, disciplina l'organizzazione, la nomina e le funzioni degli organi consortili.

I consorzi sono costituiti per la "gestione associata di uno o più servizi e l'esercizio associato di funzioni", ma, al comma 6 è espressamente indicato il divieto di costituzione, tra gli stessi enti locali di più di un consorzio, da ciò si desume la volontà legislativa di favorire la formazione di strutture consortili polifunzionali, evitando una eccessiva proliferazione dei consorzi. Essi possono essere istituiti anche per la gestione di servizi a carattere imprenditoriale oltre che per la gestione di servizi sociali.

Nel tuel, è, inoltre, prevista la possibilità, in caso di "rilevante interesse pubblico" di costituire con legge statale la costituzione di consorzi obbligatori, demandandone l'attuazione alle leggi regionali.

L'istituzione dei consorzi obbligatori deve essere necessariamente posta in relazione con il maggior grado di autonomia riconosciuto agli enti locali a seguito della riforma del titolo V, II parte Costituzione, infatti la costituzione di un consorzio obbligatorio, secondo le procedure appena delineate, potrebbe ledere l'autonomia degli enti locali.

Quale forma tipica della collaborazione comunale è prevista la unione di comuni, per comuni contermini appartenenti alla stessa provincia con popolazione inferiore ai 5000 abitanti, costituiti per l'esercizio di "una pluralità di funzioni e di servizi" (art. 32 tuel). L'unione dei comuni si configura come un vero e proprio ente locale. La sua organizzazione, le sue funzioni, le risorse sono contenute nello statuto che viene approvato, insieme all'atto costitutivo dell'unione stessa, dai consigli dei comuni partecipanti. La deliberazio-



ne di costituzione è adottata con il voto favorevole dei 2/3 dei consiglieri oppure, in caso di mancato raggiungimento di tale maggioranza, con duplice votazione a maggioranza assoluta.

Lo statuto deve prevedere il presidente dell'unione, che viene scelto tra i sindaci dei comuni interessati, e gli altri organi formati dai componenti delle giunte e dei consigli dei comuni associati "garantendo la rappresentanza delle minoranze".

Alle unioni si applicano, in quanto compatibili, i principi previsti per l'ordinamento dei comuni: in particolare le norme sulla composizione degli organi, ad esse competono le entrate derivanti dalle tasse, tariffe e contributi sui servizi affidati, e sono dotate di potestà regolamentare per disciplinare la propria organizzazione, lo svolgimento delle funzioni e i rapporti anche finanziari con i comuni.

L'obiettivo principale dell'istituto della unione dei comuni, è mutato alla luce delle recenti riforme legislative: non più la riduzione della frammentazione comunale, attraverso la fusione, bensì l'esercizio associato di funzioni comunali.

Una specie di unioni di comuni sono le comunità montane "unioni di comuni, enti locali costituiti fra comuni montani e parzialmente montani, anche appartenenti a province diverse, per la valorizzazione delle zone montane, per l'esercizio di funzioni proprie, di funzioni conferite e per l'esercizio associato delle funzioni comunali" (art. 27 tuel), costituite con atto amministrativo del presidente della regione nell'ambito di una zona individuata d'intesa tra comuni interessati.

Il loro scopo è la valorizzazione delle zone montane, che si caratterizzano solitamente per arretratezze connesse alla situazione geografica ed ad una maggiore accentuazione della frammentazione comunale.

Secondo quanto stabilito dal tuel (art. 27, comma 4) la legge regionale disciplina le modalità di approvazione dello statuto delle comunità montane, le procedure di concertazione, la disciplina dei piani zionali ed annuali, i criteri di riparto dei finanziamenti regionali ed europei, i rapporti con gli altri enti operanti nel territorio. È da ritenere che l'ambito di attribuzione della legislazione statale sia limitato alla definizione degli aspetti essenziali delle comunità montane quali la identificazione delle funzioni, e l'attribuzione di potere normativo (l. 131/03, art. 4, comma 5).

In particolare spettano alla comunità montana le funzioni indicate nell'art. 28 tuel, tra le quali si evidenziano, oltre che quelle sugli interventi speciali a beneficio della montagna, quelle relative alla pianificazione e programmazione per lo sviluppo socio-economico delle aree interessate.



Altra forma associativa, ancora, è quella prevista nell' art. 29 tuel: le comunità isolate o dell' arcipelago, “ in ciascuna isola o arcipelago di isole – con esclusione della Sicilia e Sardegna – ove esistano più comuni può esser istituita, dai comuni interessati, la comunità isolana o dell'arcipelago, cui si estendono le norme sulle comunità montane”.

Occorre anche considerare che, per quanto attiene alla provincia, essa, in virtù dello stesso principio di sussidiarietà (art. 118, 1° comma Cost.), diviene il naturale destinatario delle nuove funzioni e dei nuovi compiti amministrativi, non solo ovviamente quelli di dimensione provinciale, ma anche di quelli di dimensione comunale, laddove quest'ultima, in mancanza di aggregazioni, risulti inadeguata.

Del resto, questo principio risultava espressamente stabilito già dall'art. 52 della l. 23.12.2000, n. 388, con il quale si disponeva il conferimento, sia pure in via transitoria, alle provincie di funzioni e compiti “*conferiti dallo Stato e dalle regioni agli enti locali subordinatamente alla loro aggregazione nelle forme associative*”.

In conclusione, il nuovo disegno dell'amministrazione quale discende dagli artt. 114 e 118 della Costituzione, in nuce già contenuto nella disciplina normativa degli anni più recenti (dalla l. n. 142/90, alla l. n. 59/97, al d.l.vo n. 112/98, al t.u. enti locali del 2000), fa emergere la provincia non solo come ente destinatario di tutte le proprie funzioni, sia di programmazione che a carattere puntuale, ma anche come ente con importanti competenze amministrative a carattere residuale; come quello cioè che deve sopperire alle deficienze organizzative che ancora caratterizzano l'amministrazione locale a livello comunale, in attesa che si concluda il lungo processo di aggregazione.



L'elezione diretta dei presidenti e gli organi di governo delle province

di Vincenzo Cerulli Irelli
e Renato Cameli



La materia elettorale e la disciplina degli organi di governo, come detto più volte, costituisce materia di potestà legislativa esclusiva dello Stato ex art. 117 Cost, e dunque nulla è innovato rispetto al previgente ordinamento.

La struttura organizzativa dell'ente provincia consta, infatti, di tre organi di governo: il consiglio, la giunta ed il presidente della provincia.

Nello schema previsto prima della riforma del 1993 il consiglio era l'organo fondamentale, eletto direttamente dal corpo elettorale, e a sua volta, elettore degli altri due organi. Alla giunta il precedente sistema legislativo assegnava prevalentemente un ruolo esecutivo, e al presidente un ruolo di rappresentanza.

Ben diversa è ora la situazione, a seguito dell'intervento legislativo operato con legge 25 marzo del 1993 n. 81, la quale ha chiaramente valorizzato il ruolo del presidente facendone il capo dell'esecutivo, investito nella carica direttamente dal corpo elettorale.

Il presidente della provincia è eletto direttamente dal corpo elettorale contestualmente alla elezione del consiglio provinciale e la circoscrizione elettorale coincide col territorio della provincia (art. 74 tuel).

Le modalità per l'elezione non sono molto diverse da quelle previste per l'elezione alla carica di sindaco nei comuni con oltre 15.000 abitanti.

Ciascun candidato alla carica di presidente indica il gruppo di candidati per l'elezione al consiglio con cui intende collegarsi. Agli elettori è data la possibilità di esprimersi attraverso una sola preferenza per il candidato alla carica di presidente e per un candidato alla carica di consigliere ad esso collegato.

Nell'ipotesi in cui al primo turno nessuno dei candidati abbia conseguito la maggioranza assoluta, si procede al turno di cd. ballottaggio tra i due candidati che hanno ottenuto il maggior numero di voti.

La disciplina circa la durata in carica, così come quella della cessazione della carica è identica a quella della giunta, come pure le cause di ineleggibilità ed incompatibilità.



La durata in carica del presidente è pari a cinque anni e coincide con quella del consiglio.

Il presidente ha diritto ad una indennità di funzione, all'aspettativa, ai permessi retribuiti, nei modi e nei limiti previsti per gli assessori.

In ordine ai requisiti di elettorato passivo naturalmente occorre possedere il requisito della maggiore età ed occorre altresì non trovarsi in situazioni di ineleggibilità o incompatibilità.

Il tuel disciplina puntualmente la materia delle cause di ineleggibilità e incompatibilità, che valgono per consigliere e presidente.

Per ineleggibilità si deve intendere un elemento di impedimento alla elezione, con conseguente nullità insanabile della elezione stessa, nel caso in cui essa avvenga ugualmente. Per le ipotesi di ineleggibilità il rinvio è agli artt. 60 e 61 del testo unico cit. che esclude determinate categorie di soggetti (il capo della polizia, i funzionari di pubblica sicurezza, i prefetti, gli ecclesiastici, i magistrati che esercitano le funzioni nel territorio etc.). Per rimuovere tali cause di ineleggibilità, qualora possibile, sono previsti gli strumenti delle dimissioni, del trasferimento, dell'aspettativa, della revoca dell'incarico.

L'incompatibilità attiene, invece, al successivo svolgimento della carica che viene ad essere pregiudicato dal motivo della incompatibilità stessa. All'art. 63 del tuel sono previste alcune cause di incompatibilità, quali l'essere amministratori o dipendenti di enti e di istituti soggetti a vigilanza, l'aver lite pendente con la provincia, avere un debito liquido ed esigibile con l'ente, ed altre ancora.

Anche queste cause possono essere rimosse attraverso la cessazione dalla carica oppure dalle funzioni incompatibili entro il termine perentorio di 10 giorni dalla data in cui si sono concretizzate.

Nella disciplina dettata dal testo unico, all'art. 46 si prevede che, entro il termine fissato nello statuto, il presidente della provincia, sentita la giunta, presenti ai rispettivi consigli le linee programmatiche relative alle azioni e ai progetti da realizzare nel corso del mandato. Egli prima di assumere le funzioni deve rendere giuramento davanti al consiglio, massima espressione delle comunità locale (art 50).

La durata del consiglio e della giunta è di cinque anni.

La loro composizione prevede, per il consiglio, un numero variabile di consiglieri, a seconda della popolazione residente, e precisamente (art. 37) da un massimo di 45 membri nelle province con popolazione residente superiore a 1.400.000 abitanti, a un minimo di 24 membri nelle altre province con meno di 300.000 abitanti.

La giunta, organo chiamato a collaborare con il presidente nel governo dell'ente, si configura, (107 tuel) quale organo a competenza generale o residuale. Essa esercita in via generale, poteri di indirizzo e controllo politico amministrativo; opera in connessione con il consiglio, esercitando nei suoi confronti un ruolo di proposta, attuandone gli indirizzi generali e riferendo sulla propria attività.

Il numero degli assessori varia da 6 a 12 (il limite massimo è indicato nell'art. 47 – un terzo dei consiglieri –) a seconda del numero dei consiglieri, e in particolare, tale numero è indicato nei rispettivi statuti, come pure negli statuti devono essere individuate le modalità dell'attribuzione delle deleghe.

Agli assessori si applicano le cause e procedure di rimozione e sospensione previste per i consiglieri (art. 59 tuel).

Gli assessori sono incaricati con provvedimento di nomina (art. 46, comma 2, tuel) del presidente, il quale è titolare anche del potere di revoca (art. 46, comma 4, tuel). Questo aspetto evidenzia il carattere fiduciario del rapporto che lega il presidente con gli assessori.

Circa la modalità dell'esercizio del potere di revoca deve, però, essere sottolineato come questo sia subordinato ad un obbligo di motivazione che può consistere o in uno specifico riferimento ad inadempimenti particolari dell'assessore nell'esercizio del suo mandato o a ragioni *latu sensu* politiche: giammai può consistere in una mera clausola di stile (TAR Valle d'Aosta 14.5.1999 n. 88, Tar Puglia Lecce, II, 14.7.2003 n. 4740).

