



N. 368 - marzo 2022

Modifiche del TUEL su controllo di gestione e limite al numero di mandati consecutivi dei sindaci nei piccoli comuni e norme su inconfiribilità di incarichi negli enti privati in controllo pubblico (AS 2462)

Introduzione¹

L'AS 2462, recante "Modifiche al testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, in materia di limitazione del mandato dei sindaci e di controllo di gestione nei comuni di minori dimensioni, nonché al decreto legislativo 8 aprile 2013, n. 39, in materia di inconfiribilità di incarichi negli enti privati in controllo pubblico", è stato approvato dalla Camera dei deputati, in prima lettura, il 25 novembre 2021 ed è stato assegnato, lo scorso 3 febbraio, alla 1^a Commissione permanente (Affari Costituzionali) in sede redigente.

Il testo all'esame del Senato è risultante dall'esame di progetti di legge di iniziativa parlamentare (A.C. 1356 e abb.-A) esaminati, in sede referente alle Commissioni riunite Affari costituzionali e Bilancio della Camera.

Il provvedimento si compone dei seguenti articoli:

- l'art.1, che dispone l'inconfiribilità di incarichi amministrativi di vertice negli enti di diritto privato in controllo pubblico in caso di condanna per reati contro la pubblica amministrazione, a tal fine novellando l'articolo 3 del D.lgs. 39/2013²;
- l'art. 2, che esclude i comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti dal novero dei comuni che sono tenuti ad applicare il controllo di gestione, a tal fine novellando l'art.196 del Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al D.lgs. n. 267 del 2000 (TUEL);
- l'articolo 3, che: i) dispone che i sindaci che abbiano svolto un numero di mandati consecutivi superiore al limite previsto non siano ricandidabili; ii) eleva a tre il numero di mandati consecutivi consentiti ai sindaci dei comuni con meno di 5.000 abitanti.

¹ Sul provvedimento in esame e sull'articolato *iter* parlamentare seguito per giungere al testo licenziato in prima lettura dall'altro ramo del Parlamento si rinvia alla Documentazione predisposta dal Servizio studi della Camera dei deputati, dal quale sono tratti molti dei contenuti della presente Nota Breve. Si vedano in particolare le seguenti documentazioni: la [n.212/1 "Disposizioni in materia di enti locali - A.C. 1356-A e abb."](#) del 5 novembre 2021, nonché la [n.212 "Disposizioni in materia di enti locali - A.C. 1356", Seconda edizione](#) del 17 marzo 2021.

² Recante "Disposizioni in materia di inconfiribilità e incompatibilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni e presso gli enti privati in controllo pubblico, a norma dell'articolo 1, commi 49 e 50, della legge 6 novembre 2012, n. 190".

Contenuto

L'articolo 1, come anticipato, dispone l'**inconferibilità di incarichi amministrativi di vertice negli enti di diritto privato in controllo pubblico** nei confronti di coloro che siano stati condannati, anche con sentenza non passata in giudicato, per uno dei reati previsti dal capo I del titolo II del libro secondo del Codice penale, relativo ai "delitti dei pubblici ufficiali contro la Pubblica Amministrazione".

A tal fine l'articolo **novella l'articolo 3, comma 1, lettera a), del D.lgs. 39/2013** che, nel testo vigente, prevede l'inconferibilità, nei confronti di coloro che sono stati condannati per i richiamati reati, di incarichi amministrativi di vertice nelle amministrazioni statali, regionali e locali, integrando tale disposizione con il riferimento anche agli incarichi di vertice anche negli enti di diritto privato in controllo pubblico.

A seguire si riporta un testo a fronte dell'articolo 3, comma 1, del D.lgs. 39/2013: nella prima colonna è riportato il testo vigente, mentre nella seconda è evidenziata la novella introdotta dal presente disegno di legge:

art.3, comma 1, del D.lgs. 39/2013	
Testo vigente	Testo modificato (AS2462)
<i>Articolo 51</i> <i>Durata del mandato del sindaco, del presidente della provincia e dei consigli.</i> <i>Limitazione dei mandati</i>	<i>Identico</i>
1. A coloro che siano stati condannati, anche con sentenza non passata in giudicato, per uno dei reati previsti dal capo I del titolo II del libro secondo del codice penale, non possono essere attribuiti:	<i>Identico</i>
a) gli incarichi amministrativi di vertice nelle amministrazioni statali, regionali e locali.	a) gli incarichi amministrativi di vertice nelle amministrazioni statali, regionali e locali, nonché negli enti di diritto privato in controllo pubblico;
b) gli incarichi di amministratore di ente pubblico, di livello nazionale, regionale e locale;	<i>Identico</i>
c) gli incarichi dirigenziali, interni e esterni, comunque denominati, nelle pubbliche amministrazioni, negli enti pubblici e negli enti di diritto privato in controllo pubblico di livello nazionale, regionale e locale;	<i>Identico</i>
d) gli incarichi di amministratore di ente di diritto privato in controllo pubblico, di livello nazionale, regionale e locale;	<i>Identico</i>
e) gli incarichi di direttore generale, direttore sanitario e direttore amministrativo nelle aziende sanitarie locali del servizio sanitario nazionale.	<i>Identico</i>

Con l'espressione **enti di diritto privato in controllo pubblico** si intendono le società e gli altri enti di diritto privato che esercitano funzioni amministrative, attività di produzione di beni e servizi a favore delle amministrazioni pubbliche o di gestione di servizi pubblici, sottoposti a controllo, ai sensi dell'articolo 2359 del Codice civile, da parte di amministrazioni pubbliche, nonché gli enti nei quali siano riconosciuti alle pubbliche amministrazioni, anche in assenza di una partecipazione azionaria, poteri di nomina dei vertici o dei componenti degli organi (articolo 1, comma 2, lettera c), del richiamato D.lgs. n.39/2013).

Ai fini dell'articolo 2359 del Codice civile ("Società controllate e società collegate"), sono considerate società controllate: 1) le società in cui un'altra società dispone della maggioranza dei voti esercitabili nell'assemblea ordinaria; 2) le società in cui un'altra società dispone di voti sufficienti per esercitare un'influenza dominante nell'assemblea ordinaria; 3) le società che sono sotto influenza dominante di un'altra società in virtù di particolari vincoli contrattuali con essa.

Come evidenziato nella tabella, ai sensi del vigente articolo 3, comma 1, del D.lgs. n.39/2013, **l'inconferibilità è già riconosciuta con riferimento ad incarichi dirigenziali e di amministratore di enti di diritto privato in controllo pubblico** (di vedano le lettere b) e c))³, mentre non lo è con riferimento agli incarichi amministrativi di vertice, quantomeno nella misura in cui tali incarichi non coincidano con incarichi dirigenziali o di amministratore di tali enti.

Nell'ambito dell'espressione **incarichi amministrativi di vertice** sono ricompresi gli "incarichi di livello apicale, quali quelli di Segretario generale, capo Dipartimento, Direttore generale o posizioni assimilate nelle pubbliche amministrazioni e negli enti di diritto privato in controllo pubblico, conferiti a soggetti interni o esterni all'amministrazione o all'ente che conferisce l'incarico, che non comportano l'esercizio in via esclusiva delle competenze di amministrazione e gestione" (art. 1, comma 2, lett. i), del medesimo D.lgs. 39/2013).

L'intervento normativo pare in linea con alcune delle sollecitazioni contenute [nell'atto di segnalazione al Parlamento](#)⁴ **18 gennaio 2017, n.1** dell'**Autorità nazionale anticorruzione** riguardi ad interventi correttivi al D.lgs. n.39 del 2013.

In essa si rappresenta infatti, fra l'altro, l'esigenza di estendere la disciplina delle inconferibilità a tutte le posizioni negli organi di governo societario, includendovi anche i componenti degli organi collegiali (consigli di amministrazione o equivalenti, comunque denominati), nonché la figura del direttore generale⁵.

L'articolo 2 del disegno di legge esclude i comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti dal novero degli enti locali che sono tenuti ad applicare il controllo di gestione.

A tal fine viene novellato l'art.196, comma 1, del TUEL.

Il controllo di gestione - come definito all'art.196, comma 2 (non modificato dal presente disegno di legge) - è la procedura diretta a verificare lo stato di attuazione degli obiettivi programmati e, attraverso l'analisi delle risorse acquisite e della comparazione tra i costi e la quantità e qualità dei servizi offerti, la funzionalità dell'organizzazione dell'ente, l'efficacia, l'efficienza ed il livello di economicità nell'attività di realizzazione dei predetti obiettivi.

³ Ai sensi dell'articolo 3, comma 1, sono, fra l'altro, inconferibili nei confronti di coloro che sono stati condannati per i predetti reati contro la pubblica amministrazione gli incarichi dirigenziali nelle pubbliche amministrazioni, negli enti pubblici e negli enti di diritto privato in controllo pubblico di livello nazionale, regionale e locale (lett. c)), nonché gli incarichi di amministratore di ente di diritto privato in controllo pubblico, di livello nazionale, regionale e locale (lett. d)).

⁴ L'art. 1, comma 2, lett. g), della legge 6 novembre 2012, n. 190, recante "Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione", attribuisce all'ANAC, fra l'altro, il compito di riferire al Parlamento sull'efficacia delle disposizioni vigenti in materia. Inoltre l'art. 16 del d.lgs. 39/2013 individua la medesima Autorità quale soggetto preposto alla vigilanza sulla corretta applicazione della disciplina di cui al medesimo provvedimento.

⁵ Nella medesima segnalazione, erano peraltro formulate ulteriori richieste quali l'eliminazione, per la figura del presidente del consiglio di amministrazione, del riferimento alle deleghe gestionali dirette, nonché l'introduzione di "un idoneo sistema di graduazione dei periodi di inconferibilità, da riferire al rilievo della carica svolta dagli amministratori nell'ente, secondo il criterio già suggerito nella segnalazione n. 4/2015: "periodi più lunghi [di inconferibilità] per le cariche di maggior rilievo, più corti per la semplice partecipazione al consiglio di amministrazione".

Nel testo vigente del comma 1, come detto inciso dal presente articolo, si prevede che gli enti locali applicano il controllo di gestione secondo le modalità stabilite dal presente titolo, dai propri statuti e regolamenti di contabilità, al fine di garantire la realizzazione degli obiettivi programmati, la corretta ed economica gestione delle risorse pubbliche, l'imparzialità ed il buon andamento della pubblica amministrazione e la trasparenza dell'azione amministrativa.

Ai sensi dell'articolo 147, comma 2, lettera a), del TUEL, il controllo di gestione, inserito nell'ambito del controllo interno degli enti locali, consente di verificare l'efficacia, l'efficienza e l'economicità dell'azione amministrativa, al fine di ottimizzare, anche mediante tempestivi interventi correttivi, il rapporto tra obiettivi e azioni realizzate, nonché tra risorse impiegate e risultati.

Le modalità con cui si svolge il controllo di gestione sono dettate dall'articolo 197. Esso ha per oggetto l'intera attività amministrativa e gestionale degli enti locali ed è svolto con una cadenza periodica definita dal regolamento di contabilità dell'ente.

Tale controllo:

- si articola almeno in tre fasi: a) predisposizione del piano esecutivo di gestione; b) rilevazione dei dati relativi ai costi ed ai proventi, nonché rilevazione dei risultati raggiunti; c) valutazione di tali dati in rapporto al piano degli obiettivi al fine di verificare il loro stato di attuazione e di misurare l'efficacia, l'efficienza ed il grado di economicità dell'azione intrapresa;

- è svolto in riferimento ai singoli servizi e centri di costo, ove previsti, verificando in maniera complessiva e per ciascun servizio i mezzi finanziari acquisiti, i costi dei singoli fattori produttivi, i risultati qualitativi e quantitativi ottenuti e, per i servizi a carattere produttivo, i ricavi.

L'articolo 2 pare porsi in linea con la **sollecitazione avanzata da ANCI**, fra l'altro anche nel documento elaborato in relazione all'audizione svolta dinnanzi alle Commissioni riunite Affari costituzionale e bilancio della Camera dei deputati il 30 ottobre 2019⁶, volte ad introdurre "regole più semplici per i piccoli comuni", in modo da differenziare gli adempimenti a carico degli stessi, che sovente registrano carenze di personale o non hanno personale adeguatamente formato per poter assolvere al meglio al complesso dei compiti assegnati.

Quanto all'**articolo 3**, esso:

i) dispone che i sindaci che abbiano svolto un numero di mandati consecutivi superiore al limite previsto **non siano ricandidabili**, mentre nel testo vigente dell'art. 51, comma 2, del TUEL essi sono considerati non rieleggibili (**comma 1, lettere a), n.1** dell'articolo 3 in esame con conseguente intervento di coordinamento di cui alla successiva **lettera b)**);

ii) stabilisce che **i sindaci dei comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti** possano svolgere **tre mandati consecutivi (comma 1, lettere a), n.2**, con conseguente intervento di coordinamento di cui al **comma 2)**;

Si pone pertanto una normativa differenziata per i piccoli comuni, mentre per quelli con un numero di abitanti pari o superiore a 5.000 abitanti continua a valere il limite dei due mandati consecutivi.

L'articolo 3 **novella** pertanto **l'articolo 51 del TUEL**, che disciplina la durata del mandato del sindaco, del presidente della provincia e dei consigli e dispone in materia di limitazione dei mandati, e **dispone l'abrogazione dell'articolo 1, comma 138, della legge n.56/2014**, che attualmente riserva (solo) ai sindaci di comuni fino a 3.000 abitanti la possibilità di essere rieletti per un terzo mandato.

A seguire si riporta un **testo a fronte dell'articolo 51 del TUEL**: nella prima colonna è presente il testo vigente, mentre nella seconda sono evidenziate le modifiche che il presente disegno di legge intende introdurre:

⁶ L'audizione si è svolta in sede di esame dell'AC 1356, di iniziativa dell'on Pella ed altri, recante "[m]odifiche al testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, e altre disposizioni in materia di status e funzioni degli amministratori locali, di semplificazione dell'attività amministrativa e di finanza locale". Dall'esame di tale provvedimento in prima lettura, congiunto ad altre iniziative parlamentari, è scaturito l'AS 2462 in esame.

art.51 del TUEL	
Testo vigente	Testo modificato (AS2462)
<p><i>Articolo 51</i> <i>Durata del mandato del sindaco, del presidente della provincia e dei consigli.</i> <i>Limitazione dei mandati</i></p>	<p><i>Identico</i></p>
<p>1. Il sindaco e il consiglio comunale, il presidente della provincia e il consiglio provinciale durano in carica per un periodo di cinque anni.</p>	<p><i>Identico</i></p>
<p>2. Chi ha ricoperto per due mandati consecutivi la carica di sindaco e di presidente della provincia non è, allo scadere del secondo mandato, immediatamente rieleggibile alle medesime cariche.</p>	<p>2. Chi ha ricoperto per due mandati consecutivi la carica di sindaco e di presidente della provincia non è, allo scadere del secondo mandato, immediatamente ricandidabile alle medesime cariche. Per i sindaci dei comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti, il limite previsto dal primo periodo si applica allo scadere del terzo mandato</p>
<p>3. E' consentito un terzo mandato consecutivo se uno dei due mandati precedenti ha avuto durata inferiore a due anni, sei mesi e un giorno, per causa diversa dalle dimissioni volontarie.</p>	<p>3. Per l'ipotesi di cui al comma 2, primo periodo, è consentito un terzo mandato consecutivo se uno dei due mandati precedenti ha avuto durata inferiore a due anni, sei mesi e un giorno, per causa diversa dalle dimissioni volontarie.</p>

La prima modifica mira a qualificare come causa di **incandidabilità** ad un terzo mandato consecutivo (o ad un quarto nel caso in cui il comune abbia meno di 5.000 abitanti) la situazione nella quale si trovi il sindaco che abbia già svolto due mandati consecutivi (o tre in comuni con meno di 5.000 abitanti).

Nel testo vigente (prima colonna), il divieto di terzo mandato del sindaco si configura come una particolare causa di **ineleggibilità**.

L'intervento normativo determina conseguenze procedurali rilevanti, tenuto conto che **l'incandidabilità è rilevabile dalla commissione elettorale**, a differenza di quanto accade nel caso di ineleggibilità.

Come segnalato dalla giurisprudenza “non spetta alla commissione elettorale circondariale rilevare la causa di ineleggibilità (ma solo quella di incandidabilità), avendo il legislatore affidato tale compito al successivo intervento del Consiglio comunale” (Tar Toscana, Firenze, sez. II, 26 gennaio 2005, n. 316). Dunque, “la mera sussistenza di una condizione di ineleggibilità non inficia né la candidatura dell’interessato né, correlativamente l’ammissione della lista. Il rimedio apprestato dall’ordinamento, nell’ipotesi di elezione di un candidato che non abbia tempestivamente rimosso la causa di ineleggibilità consiste piuttosto nella configurazione di una causa di decadenza” (Tar Lazio, Roma, sez. II-ter, 7 settembre 2005, n. 6608).

La giurisprudenza ha anche affrontato il problema degli effetti della candidatura del soggetto ineleggibile alla carica di sindaco sulle operazioni di voto.

Al riguardo, è stato rilevato che, da una parte, “l’ineleggibilità ordinaria che colpisca il candidato sindaco (...) ha un effetto che può definirsi “unilaterale”: provoca la decadenza dell’ineleggibile, senza estendere la sua portata agli altri esiti del voto” (Cons. Stato, sez. V, 15 giugno 2000, n. 3338); dall’altra, tuttavia, è stato sottolineato che occorre tenere distinte due evenienze: “se il candidato ineleggibile viene eletto sindaco, la

decadenza che lo riguarda rende necessaria la celebrazione di nuove elezioni; se, invece, rimane soccombente, le elezioni resteranno valide (...)” (Cons. Stato, sentenza n. 3338/00, citata).

Con riferimento all'**ineleggibilità**, prevista nel testo vigente, si richiama la questione (che verrebbe superata con la novella recata dal presente articolo) relativa a quale sia **l'organo titolato a rilevarla**. È infatti dibattuto, a livello giurisprudenziale, se tale competenza spetti al Consiglio comunale o debba essere rimessa esclusivamente ad un'azione popolare o ad un'iniziativa del prefetto.

Quanto al potere del Consiglio comunale a deliberare sull'ineleggibilità del sindaco eletto in violazione del divieto di terzo mandato consecutivo, il giudice amministrativo, chiamato a pronunciarsi sul punto, ha affermato che il Consiglio comunale si esprime esclusivamente sulle cause generali e oggettive di ineleggibilità di cui al Capo II del Titolo III del TUEL e non già anche sulla causa di ineleggibilità “soggettiva” di cui all'art. 51, comma 2, del TUEL (ricadente nel Capo I del Titolo III).

Alcune pronunce (Tar Piemonte, Torino, sez. II, 22 ottobre 2005, n. 3278) hanno inoltre evidenziato che “La causa di ineleggibilità, soggettiva, di cui all'art. 51, comma 2, D.Lgs. 267/00 è (...) verificabile esclusivamente attraverso la procedura di cui all'art. 70 TUEL, vale a dire attraverso l'azione popolare esercitabile da qualsiasi cittadino elettore del Comune o da chiunque vi abbia interesse (...), ovvero “anche [...] dal prefetto [...]. Con una scelta propria della discrezionalità riconosciutagli, quindi, il legislatore ha ritenuto che fosse lo stesso elettorato attivo che ha provveduto all'elezione, o meglio, che fossero gli stessi cittadini interessati, a tutela dell'interesse alla governabilità locale, a richiedere di constatare l'ineleggibilità del sindaco per il terzo mandato consecutivo o, in alternativa, il prefetto, a tutela dell'interesse pubblico al rispetto della legge. Tale compito non poteva, logicamente, essere chiesto al Consiglio Comunale, composto per la maggioranza di elementi vicino al sindaco eletto per modo di sentire politico e amministrativo”.

Diverso l'orientamento espresso dalla Corte di cassazione, che, privilegiando un approccio interpretativo volto a valorizzare la *ratio* del “divieto di terzo mandato” e la complessiva armonia del sistema, sembra ritenere che tra le cause di ineleggibilità che devono essere vagliate dal Consiglio comunale vi è anche quella delineata dall'art. 51 del TUEL, che può essere oggetto anche (non solo) di azione popolare (Cass. Civ., sez. I, n.11895/2006, citata).

Tale contrasto interpretativo origina dal fatto che l'articolo 41 del TUEL stabilisce che nella prima seduta il Consiglio comunale e provinciale, prima di deliberare su qualsiasi altro oggetto – ancorché non sia stato prodotto alcun reclamo – deve esaminare la condizione degli eletti a norma del capo II Titolo III e dichiarare la ineleggibilità di essi quando sussista alcuna delle cause ivi previste. Poiché l'art. 51 non rientra nel capo secondo del titolo terzo, una interpretazione strettamente letterale, come quella seguita dal giudice amministrativo, può indurre a ritenere che al Consiglio comunale sia precluso il controllo sul rispetto del divieto di terzo mandato.

Dell'esistenza di tale problema interpretativo ed applicativo ha dato atto anche il Ministro dell'interno, in risposta ad un atto di sindacato ispettivo⁷ presentato alla Camera.

In tale atto si dà conto di alcuni casi in cui si è verificata l'elezione di sindaci che avevano già espletato due mandati consecutivi e si informa che il Ministro dell'interno, con circolare n. 3/2007-UCO del 19 febbraio 2007, al fine di ripristinare il sostanziale rispetto della regola del divieto di terzo mandato consecutivo e per dare esecuzione alle pronunce del giudice di appello dichiarative della decadenza del sindaco, ha prescritto ai prefetti competenti di procedere, nei confronti dei sindaci in questione, facendo ricorso al disposto dell'art. 19 del R.D. n. 383/1934, mediante la nomina da parte del prefetto di un commissario per la provvisoria amministrazione dell'ente fino alle successive elezioni⁸.

⁷ Si veda la risposta del Ministro dell'interno all'interrogazione a risposta scritta [Amici n. 4-00314](#) (Camera dei deputati, seduta del 9 ottobre 2006).

⁸ Nel citato atto di sindacato ispettivo è stato altresì rilevato che nella circolare si afferma che “la percorribilità di tale rimedio trova supporto nella considerazione che l'ineleggibilità originaria riveste natura dichiarativa, sussistendo sin dall'origine del suo verificarsi e producendo perciò effetti *ex tunc*. La giurisprudenza ha evidenziato che detta ineleggibilità rappresenta causa ostativa all'espletamento del terzo mandato consecutivo. Dalla accertata assenza del presupposto legittimante la carica di Sindaco deriva, in linea di stretta consequenzialità, l'illegittimità della composizione del consiglio, in virtù del vigente sistema elettorale di attribuzione dei seggi. Viene, inoltre, meno la legittimazione alla permanenza in carica della giunta e del vicesindaco in quanto le relative nomine, espressione del rapporto fiduciario con il sindaco, sono travolte dalla caducazione del presupposto unico e determinante. Caducazione acclarata con sentenza esecutiva del

L'applicazione della procedura di commissariamento prevista dall'art. 19 del R.D. 383/1934 e richiamata dal Ministero dell'interno è stata ritenuta corretta dal Consiglio di Stato (sentenza n. 5309 del 10 luglio-9 ottobre 2007).

Il Consiglio di Stato, dopo aver osservato che il divieto di elezione alla carica di sindaco al terzo mandato consecutivo è sfornito di sanzione specifica, ha ritenuto che “è proprio questa norma di chiusura [l'art. 19 del R.D. 383/1934] che garantisce un efficace controllo di legalità, che la procedura ex art. 70 TUEL (letto unitamente agli artt. 53 e 141 TUEL) non assicura pienamente.”, pertanto: “L'art. 19, comma 4, R.D. n. 383/1934 (non abrogato dall'art. 273 TUEL), in assenza di una specifica sanzione per l'ipotesi in esame, ben può, quindi, essere applicato nella fattispecie, una volta che sia divenuta esecutiva la sentenza del giudice ordinario che ha accertato la violazione dell'art. 51, comma 2, TUEL, rappresentando tale violazione una ‘ragione’ sufficiente che giustifica la nomina di un commissario prefettizio”.

a cura di Luigi Fucito

*Capo dell'Ufficio ricerche sulle questioni regionali
e delle autonomie locali*

giudice d'appello. Ne consegue l'impossibilità di funzionamento dell'ente, cui occorre porre rimedio assicurando la provvisoria gestione fino all'imminente rinnovo elettorale mediante la nomina di un commissario che espleti le funzioni del sindaco, della giunta e del consiglio”.