

XVII legislatura

**Dossier del Servizio Studi  
sull'A.S. n. 1212**

"Disposizioni sulle Città  
metropolitane, sulle  
Province, sulle unioni e  
fusioni di Comuni"

gennaio 2014  
n. 93



servizio studi del Senato

ufficio ricerche sulle questioni  
istituzionali, sulla giustizia e sulla  
cultura



# Servizio Studi

Direttore: (...)

## Segreteria

tel. 6706\_2451

### Uffici ricerche e incarichi

#### Settori economico e finanziario

Capo ufficio: S. Moroni \_3627

#### Questioni del lavoro e della salute

Capo ufficio: M. Bracco \_2104

#### Attività produttive e agricoltura

Capo ufficio: G. Buonomo \_3613

#### Ambiente e territorio

Capo ufficio: R. Ravazzi \_3476

#### Infrastrutture e trasporti

Capo ufficio: F. Colucci \_2988

#### Questioni istituzionali, giustizia e cultura

Capo ufficio: L. Borsi \_3538

Capo ufficio: F. Cavallucci \_3443

#### Politica estera e di difesa

Capo ufficio: A. Mattiello \_2180

Capo ufficio: A. Sanso' \_2451

#### Questioni regionali e delle autonomie locali, incaricato dei rapporti con il CERDP

Capo ufficio: F. Marcelli \_2114

#### Legislazione comparata

Capo ufficio: R. Tutinelli \_3505

### Documentazione

Emanuela Catalucci \_2581

Vladimiro Satta \_2057

Letizia Formosa \_2135

Maria Paola Mascia \_3369

Anna Henrici \_3696

Simone Bonanni \_2932

Luciana Stendardi \_2928

Michela Mercuri \_3481

Beatrice Gatta \_5563

---

I dossier del Servizio studi sono destinati alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. I testi e i contenuti normativi ufficiali sono solo quelli risultanti dagli atti parlamentari. Il Senato della Repubblica declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge. I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.

XVII legislatura

**Dossier del Servizio Studi  
sull'A.S. n. 1212**

**"Disposizioni sulle Città  
metropolitane, sulle  
Province, sulle unioni e  
fusioni di Comuni"**

gennaio 2014  
n. 93

a cura di: L. Borsi  
hanno collaborato: L. Formosa, A. Henrici

Classificazione Teseo: Città e aree metropolitane. Province.  
Istituzione di nuovi comuni.



**Premessa, p. 5. - Città metropolitane, p. 6. - Roma Capitale, p. 23 - Province, p. 24. - Unione, fusioni, incorporazioni di Comuni, p. 37.**

## **PREMESSA**

Approvato dalla Camera dei deputati in prima lettura il 21 dicembre 2013 (muovendo da tre disegni di legge, uno dei quali d'iniziativa governativa), giunge al vaglio del Senato il disegno di legge A. S. n. 1212, recante *Disposizioni sulle Città metropolitane, sulle Province, sulle unioni e fusioni di Comuni*.

Esso disciplina, nell'ordine di sua esposizione:

- ✓ *Città metropolitane*, delle quali si prevede l'istituzione entro la fine del 2014;
- ✓ *Province*;
- ✓ *commissari e sub-commissari* delle Province;
- ✓ la Città metropolitana di *Roma* capitale;
- ✓ *unioni* (e fusioni e incorporazioni) *di Comuni*.

Per quanto concerne le Province, altro disegno di legge (costituzionale) d'iniziativa governativa è stato presentato (il 5 settembre 2013) presso la Camera dei deputati (A. C. n. 1543).

Esso prevede la loro abolizione.

L'intervento normativo che si profila con il presente disegno di legge è stato preceduto dalla sentenza della Corte costituzionale n. 220 del 2013.

Essa ha travolto le disposizioni relative a Province e Città metropolitane poste dal decreto-legge n. 201 del 2011 (suo articolo 23, commi da 14 a 20-*bis*) e dal decreto-legge n. 95 del 2012 (suoi articoli 17 e 18).

La pronuncia di illegittimità fa perno sulla considerazione che lo strumento del decreto-legge, configurato dall'articolo 77 della Costituzione come "atto destinato a fronteggiare casi straordinari di necessità e urgenza", non è "utilizzabile per realizzare una riforma organica e di sistema quale quella prevista dalle norme censurate" (cfr. il *dossier* del Servizio Studi del Senato n. 56, *Decretazione d'urgenza: moniti della recente giurisprudenza costituzionale*, settembre 2013).

Ad avviso della Corte costituzionale, la competenza legislativa esclusiva dello Stato a disciplinare "legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali" degli enti locali (ai sensi dell'articolo 117 secondo comma, lettera *p*) della Costituzione) non abilita un

decreto-legge a porre *"norme ordinamentali, che non possono essere interamente condizionate dalla contingenza, sino al punto da costringere il dibattito parlamentare sulle stesse nei ristretti limiti tracciati dal secondo e terzo comma dell'articolo 77, concepito dal legislatore costituente per interventi specifici e puntuali, resi necessari dall'insorgere di «casi straordinari di necessità e d'urgenza»"*.

Agire sulle componenti essenziali dell'intelaiatura dell'ordinamento degli enti locali, "per loro natura disciplinate da leggi destinate a durare nel tempo e rispondenti ad esigenze sociali ed istituzionali di lungo periodo", si palesa come *"incompatibile, sul piano logico e giuridico, con il dettato costituzionale, trattandosi di una trasformazione radicale dell'intero sistema, su cui da tempo è aperto un ampio dibattito nelle sedi politiche e dottrinali, e che certo non nasce, nella sua interezza e complessità, da un «caso di straordinaria di necessità e d'urgenza»"*.

Per la Corte, altro è disporre su singole funzioni degli enti locali, su specifici profili della struttura e composizione dei loro organi di governo e della correlativa legislazione elettorale; altro è rivederne l'interna disciplina ordinamentale. Questo secondo tipo di intervento, al decreto-legge è precluso. Rileva qui *"la palese inadeguatezza dello strumento del decreto-legge a realizzare una riforma organica e di sistema, che non solo trova le sue motivazioni in esigenze manifestatesi da non breve periodo, ma richiede processi attuativi necessariamente protratti nel tempo, tali da poter rendere indispensabili sospensioni di efficaci, rinvii a sistematizzazioni progressive, che mal si conciliano con l'immediatezza di effetti connaturata al decreto-legge, secondo il disegno costituzionale"*.

Ed a conclusione di tale svolgimento argomentativo, la Corte rileva *"come non sia utilizzabile un atto normativo, come il decreto-legge, per introdurre nuovi assetti ordinamentali che superino i limiti di misure strettamente organizzative"*.

## LE CITTÀ METROPOLITANE

Un novero ampio di disposizioni del disegno di legge (il suo capo II: articoli 2-10) concernono le *Città metropolitane* - le cui generali funzioni sono, in via preliminare, richiamate dall'**articolo 1, comma 2**, alla stregua di "cura dello sviluppo strategico del territorio metropolitano" e "promozione e gestione integrata dei servizi, delle infrastrutture e delle reti di comunicazione".

L'**articolo 2, comma 1** individua le Città metropolitane delle Regioni ad autonomia ordinaria.

Sono nove città: Torino, Milano Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Napoli, Bari, Reggio Calabria.

Si aggiunge Roma Capitale (su cui l'articolo 20: v. *infra*).

E si aggiungono le città se istituite dalle Regioni ad autonomia speciale Friuli-Venezia Giulia, Sicilia, Sardegna - nei rispettivi capoluoghi nonché nelle Province individuate come aree metropolitane da loro leggi regionali già vigenti.

Sono dunque cinque città: Trieste, Palermo, Catania, Messina, Cagliari (ai sensi delle leggi regionali: Friuli n. 10 del 1988; Sicilia n. 9 del 1986; Sardegna n. 4 del 1997).

A queste quindici Città metropolitane, altre - per così dire 'eventuali' - possono aggiungersi, per effetto dell'articolo 2, **comma 2**.

Esso condiziona l'acquisizione dello *status* di Città metropolitana ad un duplice requisito: una determinata 'taglia' demografica; l'iniziativa da parte di Comuni rappresentanti una determinata popolazione.

Più in dettaglio: possono essere costituite in Città metropolitana, le Province con popolazione superiore a 1 milione di abitanti, dietro iniziativa del Comune capoluogo e di altri Comuni rappresentanti almeno 500.000 abitanti della Provincia medesima.

Tale previsione renderebbe possibile la trasformazione in Città metropolitana di: Bergamo, Brescia, Salerno.

Del pari, possono essere costituite in Città metropolitana, due Province confinanti (*la disposizione parrebbe circoscrivere l'aggregazione a tal numero di due*), se complessivamente con popolazione di almeno un milione cinquecentomila abitanti, purché dietro iniziativa dei due Comuni capoluogo e di altri Comuni, rappresentanti complessivamente almeno 350.000 abitanti per Provincia (la proposta deve individuare il Comune da prescegliersi a capoluogo).

Tale previsione potrebbe consentire due Città metropolitane, in Veneto.

Per la costituzione delle Città metropolitane 'eventuali', si segue il procedimento tratteggiato dall'articolo 133 della Costituzione (dunque su iniziativa dei Comuni, sentita la Regione, istituzione con legge statale).

Per tutte le Città metropolitane, valgono le disposizioni del presente disegno di legge, che peraltro pone (al medesimo articolo 2, **comma 1, ultimo periodo**) una clausola di propria *recessività* a favore del legislatore regionale ad autonomia speciale.

A corredo documentario delle disposizioni sopra ricordate, può valere riportare i seguenti dati:

⇒ ⇒ ⇒

**CITTA' METROPOLITANE**  
(articolo 2, comma 1 del disegno di legge)

<b>Provincia</b>	<b>Popolazione censimento 2011</b>	<b>Numero di Comuni della Provincia</b>	<b>Popolazione del capoluogo</b>
Napoli	3.054.956	92	962.003
Milano	3.038.420	134	1.242.123
Torino	2.247.780	315	872.367
Bari	1.247.303	41	315.933
Bologna	976.243	60	371.337
Firenze	973.145	44	358.079
Genova	855.834	67	586.180
Venezia	846.962	44	261.362
Reggio Calabria	550.967	97	180.817

Roma	3.997.465	121	2.617.175
------	-----------	-----	-----------

Palermo	1.243.585	82	657.561
Catania	1.078.766	58	293.902
Messina	649.824	108	243.262
Cagliari	550.580	71	149.883
Trieste	232.601	6	202.123

**CITTA'**  
**METROPOLITANE 'EVENTUALI'**  
(articolo 2, comma 2, *primo* periodo, del disegno di legge)

<b>Provincia</b>	<b>Popolazione censimento 2011</b>	<b>Numero di comuni della Provincia</b>	<b>Popolazione del capoluogo</b>
Bergamo	1.086.277	244	115.349
Brescia	1.238.044	206	189.902
Salerno	1.092.876	158	132.608



**PROVINCE AGGREGABILI  
IN CITTA' METROPOLITANE 'EVENTUALI'**  
(articolo 2, comma 2, *secondo* periodo, del disegno di legge)

due Province confinanti, complessivi 1.500.000 abitanti: sono possibili diverse combinazioni (non confinano Verona e Treviso)

<b>Provincia</b>	<b>Popolazione censimento 2011</b>	<b>Numero di comuni della Provincia</b>	<b>Popolazione del capoluogo</b>
Padova	921.361	104	206.192
Verona	900.542	98	252.520
Treviso	876.790	95	81.014
Vicenza	859.205	121	111.500

**CITTÀ METROPOLITANE: UNA NORMAZIONE VENTENNALE**

Le Città metropolitane fecero ingresso nell'ordinamento - quanto a loro previsione legislativa - con la *legge n. 142 del 1990*.

Essa individuava due livelli di amministrazione locale: la Città metropolitana e i Comuni. Indicava come organi della Città metropolitana: il consiglio metropolitano, la giunta metropolitana ed il sindaco metropolitano.

Le funzioni dell'area metropolitana così erano elencate dalla legge n. 142 del 1990 (articolo 19):

- a) pianificazione territoriale dell'area metropolitana;
- b) viabilità, traffico e trasporti;
- c) tutela e valorizzazione dei beni culturali e dell'ambiente;
- d) difesa del suolo, tutela idrogeologica, tutela e valorizzazione delle risorse idriche, smaltimento dei rifiuti;
- e) raccolta e distribuzione delle acque e delle fonti energetiche;
- f) servizi per lo sviluppo economico e grande distribuzione commerciale;
- g) servizi di area vasta nei settori della sanità, della scuola e della formazione professionale e degli altri servizi urbani di livello metropolitano.

La legge n. 142 del 1990 indicava come aree metropolitane Roma, Milano, Genova, Napoli, Torino, Bologna, Firenze, Venezia e Bari. Ad aggiungere Reggio Calabria sarà la legge n. 42 del 2009.

Altre cinque aree metropolitane furono dalle Regioni autonome: Trieste, Cagliari, Palermo, Messina e Catania.

La legge n. 142 attribuiva alle Regioni la delimitazione delle aree metropolitane ("sentiti i Comuni"): operazione previa necessaria, onde costituire le Città metropolitane.

Quella legge prevedeva la delimitazione dell'area metropolitana entro un anno; il riordino territoriale dei Comuni entro diciotto mesi; nessuna scadenza per la distribuzione delle funzioni tra Città metropolitana e Comuni (cui la norma lasciava

esclusivamente le funzioni non attribuite espressamente all'area metropolitana).

Tra il 1990 e il 2000, Veneto, Emilia Romagna, Liguria, Toscana e Sicilia emanarono leggi regionali che definissero la delimitazione territoriale delle proprie aree metropolitane.

In breve volgere di tempo, era peraltro intervenuta la *legge n. 436 del 1993* (recante proroga di un anno per la delimitazione delle aree metropolitane), la quale sostituì la parola "procede" (con riferimento alla definizione delle aree da parte della regione) con: "può procedere". Ossia rese facoltativa la riforma strutturale disegnata dalla legge n. 142.

Seguì, a fine anni Novanta, la riforma della legge n. 142, realizzata attraverso la *legge 265 del 1999*.

Essa tentò di accelerare il processo di costituzione delle aree metropolitane, attribuendo il compito della loro definizione direttamente agli enti locali interessati.

A tal fine stabilì che il sindaco del Comune capoluogo e il presidente della Provincia convocassero l'assemblea degli enti locali interessati. L'assemblea (su conforme deliberazione dei consigli comunali) avrebbe adottato una proposta di statuto della Città metropolitana. La proposta sarebbe stata indi sottoposta a referendum nei Comuni interessati (il *quorum* di approvazione: la maggioranza dei voti favorevoli degli aventi diritto espressa dalla metà più uno dei Comuni). Se approvata, sarebbe stata presentata dalla Regione ad una delle due Camere per l'approvazione con legge.

La riforma del titolo V della Costituzione, realizzata dalla *legge costituzionale n. 3 del 2001*, diede - nonostante gli stenti attuativi della riforma del 1990 e delle sue rivisitazioni - una novellata 'legittimazione' alle Città metropolitane.

Esse sono assunte al rango di enti territoriali autonomi, alla pari di Regioni, Province e Comuni - ai sensi della formulazione del nuovo articolo 114, terzo comma della Costituzione, conseguente alla revisione del titolo V.

Neppure la riforma costituzionale diede però decisivo impulso all'immediata effettuale attuazione delle Città metropolitane.

Solo con la *legge n. 42 del 2009* ("Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione") il tema delle Città metropolitane fu oggetto di disciplina normativa sulla falsariga dell'intervenuta riforma costituzionale.

Il suo articolo 23 intese recare - in via espressamente transitoria, in attesa di una disciplina ordinaria riguardante le funzioni fondamentali, gli organi e il sistema elettorale delle Città metropolitane - la disciplina per la prima loro istituzione.

Secondo le sue previsioni, le Città metropolitane "possono essere istituite" (con facoltatività di loro istituzione, dunque), sulla base di una proposta spettante:

- a) al Comune capoluogo congiuntamente alla Provincia;
- b) al Comune capoluogo congiuntamente ad almeno il 20 per cento dei Comuni della Provincia interessata che rappresentino, unitamente al Comune capoluogo, almeno il 60 per cento della popolazione;
- c) alla Provincia, congiuntamente ad almeno il 20 per cento dei Comuni della Provincia medesima che rappresentino almeno il 60 per cento della popolazione.

Sulla proposta, previa acquisizione del parere della Regione, era prevista l'indizione di un referendum tra tutti i cittadini della Provincia (referendum senza *quorum* di validità, in caso di parere della regione favorevole o non dato; con il *quorum* di validità del 30 per cento degli aventi diritto, in caso di parere regionale negativo).

L'area metropolitana, una volta istituita, sarebbe stata governata da "un'assemblea rappresentativa, denominata «consiglio provvisorio della città metropolitana», composta dai sindaci dei comuni che fanno parte della città metropolitana e dal presidente della provincia".

Una ulteriore novità della legge n. 42 del 2009 era l'attribuzione all'area metropolitana, così come agli altri enti locali, di autonomia tributaria ed impositiva.

Le previsioni circa le Città metropolitane, dettate dall'articolo 23 della legge n. 42 del 2009, sono state poi abrogate dal decreto-legge n. 95 del 2012 (cd. *'spending review'*: cfr. suo articolo 18).

Esso statuiva direttamente l'istituzione delle (dieci) Città metropolitane e contestuale soppressione delle Province del relativo territorio (a decorrere dal 1° gennaio 2014).

Disciplinava inoltre gli organi (composizione ed elezioni), le funzioni, il procedimento di formazione dello statuto, il procedimento di (eventuale) articolazione del Comune capoluogo in più Comuni.

Tuttavia siffatte previsioni sono state fulminate dalla sentenza della Corte costituzionale sopra ricordata (la n. 220 del 2013).

Alcune novelle al decreto-legge n. 95 del 2012, relative alle Città metropolitane, sono state indi recate dal decreto-legge n. 188 del 2012 (suo articolo 5), il quale 'accorpava' diverse Province onde ridurne il numero.

Il decreto-legge n. 188 peraltro è decaduto, senza che se ne sia avuta la conversione in legge.

Il *territorio* della Città metropolitana è previsto - dall'**articolo 2, comma 3** del disegno di legge - coincidere con quello della omonima Provincia.

Può esservi variazione di tale configurazione territoriale (si intende qui, della Città metropolitana *costituita*; per la variazione di quella costituenda, si veda *infra*, l'articolo 3, comma 9 del disegno di legge) ove ne assumano l'iniziativa i Comuni interessati, sentita la Regione - secondo il procedimento disegnato dall'articolo 133, primo comma della Costituzione, il quale prescrive appunto l'iniziativa dei Comuni, il parere della Regione, la determinazione con legge statale.

L'articolo 2, comma 3 prevede espressamente che l'iniziativa possa essere del Comune interessato, anche se esso sia capoluogo di una Provincia limitrofa.

E si sofferma disciplinando il procedimento, qualora il parere della Regione sia negativo (in tal caso, il Governo promuove un'intesa entro i novanta giorni successivi, e se questa non sopraggiunga, decide entro quel medesimo termine - sentito il presidente della Regione - circa l'approvazione e presentazione al Parlamento del conseguente disegno di legge di variazione territoriale).

Per quanto riguarda gli *organi* della Città metropolitana, il disegno di legge delinea (**articolo 2, comma 4**) un'organizzazione tripartita in:

- un sindaco metropolitano;
- due assemblee (presiedute dal medesimo sindaco), il consiglio metropolitano e la conferenza metropolitana.

Non è previsto pertanto alcun organo esecutivo collegiale.

*La disciplina degli organi è demandata allo statuto metropolitano, fuorché alcuni profili, che il disegno di legge disciplina direttamente (all'articolo 2, commi 5 e 6) (altri articoli, su cui *infra*, disciplinano la loro elezione).*

Il *consiglio metropolitano* è l'organo di indirizzo e di controllo; approva regolamenti, piani, programmi, nonché ogni altro sottopostogli dal sindaco; è il titolare dell'iniziativa circa l'elaborazione dello statuto e le sue modifiche; approva il bilancio (propostogli dal sindaco).

La *conferenza metropolitana* è organo deliberativo dello statuto e delle modifiche. Ha inoltre funzione consultiva sul bilancio.

In ambedue questi casi (statuto e bilancio) la conferenza metropolitana si esprime con i voti che rappresentino almeno un terzo dei Comuni compresi nella Città metropolitana nonché la maggioranza della popolazione complessivamente "*residente*" (*invero, nel disegno di legge si alternano le espressioni "residenti", "abitanti", "cittadini", secondo modalità che parrebbe suscettibile di approfondimento*).

Ulteriori funzioni del consiglio e della conferenza (per quest'ultima, necessariamente funzioni consultive o propositive) sono demandate, si è accennato, allo statuto (**comma 7**).

La conferenza metropolitana è un organismo nuovo, non previsto dalla disciplina degli enti locali.

Lo prevedeva peraltro disposizione del decreto-legge n. 95 del 2012 (cassata dalla Corte costituzionale): ma in quel caso si trattava di un organismo transitorio (una specie di 'assemblea costituente' metropolitana) destinato a cessare le sue funzioni una volta approvato lo statuto.

Di contro, nel disegno di legge la conferenza metropolitana ha un ruolo permanente, con il compito non solo di approvare lo statuto ma anche le eventuali successive modifiche - oltre alla titolarità di poteri propositivi e consultivi la cui definizione è rimessa allo statuto.

*Ulteriori contenuti (taluni eventuali) dello statuto metropolitano sono indicati dall'articolo 2, comma 8.*

Ossia: il coordinamento della "azione complessiva di governo" del territorio; il rapporto tra Città metropolitana e Comuni ricompresi per l'esercizio, anche in comune, di funzioni metropolitane (eventualmente differenziate per aree territoriali); la costituzione di "zone omogenee" (d'intesa con la Regione; in assenza di questa, si prevede necessaria una

deliberazione della conferenza metropolitana, a maggioranza dei due terzi dei suoi componenti); accordi con i Comuni non ricompresi.

La disposizione prevede una facoltà di avvalimento da parte della Città metropolitana di strutture dei Comuni e viceversa, mediante convenzione o dietro delega.

Una disciplina è recata per la *prima istituzione* delle Città metropolitane, entro il 2014.

Il procedimento è disegnato dall'**articolo 3** nel modo che segue:

- agisce un *comitato istitutivo* (composto da: il sindaco del Comune capoluogo, il quale ne è presidente; il presidente della Provincia o, se essa sia commissariata, il Commissario; il presidente della Regione; il sindaco di uno dei Comuni, eletto da un'apposita assemblea dei sindaci dei Comuni). Il comitato ha funzioni istruttorie circa il trasferimento di funzioni, beni immobili, risorse finanziarie;
- sono indette (dal sindaco del Comune capoluogo) le elezioni per una *conferenza*, incaricata (integrata, quanto a composizione, dal comitato istitutivo) della stesura (da ultimare entro il 30 giugno 2014) di un *progetto di statuto* (da trasmettere ai sindaci dei Comuni). La conferenza ha un formato di 14 o 18 o 24 membri (a seconda che la Città metropolitana abbia popolazione inferiore a 800.000 *abitanti* o tra 800.001 e 3 milioni ovvero superiore a 3 milioni). Le elezioni si tengono (a scrutinio di lista) entro trenta giorni dall'entrata in vigore della legge. Sono elezioni popolari dirette, con ponderazione dei voti secondo un indice commisurato alla popolazione complessiva della fascia demografica dei Comuni appartenenti alla Città metropolitana. Sono le medesime modalità previste 'a regime' per l'elezione del consiglio metropolitano, come si esaminerà *infra*;
- dopo il 1° luglio ed entro il 30 settembre 2014, il comitato istitutivo subentra agli organi della Provincia;
- dopo il 30 settembre 2014, la Città metropolitana subentra alla Provincia;
- dopo il 30 settembre ed entro il 1° novembre 2014, sono indette (dal comitato istitutivo) le elezioni del consiglio metropolitano;
- dopo il 30 settembre fino al 1° novembre 2014, il sindaco esercita le funzioni degli organi della Città metropolitana;
- entro due mesi dall'insediamento del consiglio metropolitano, è approvato lo statuto (*da parte della conferenza metropolitana, pare di intendere*).

Ancora dell'**articolo 3**, il **comma 9** disciplina una specifica procedura, sì da consentire (entro il procedimento sopra disegnato) - ad almeno un terzo dei Comuni o ad un numero di Comuni che, assieme, abbiano una popolazione pari ad almeno un terzo della popolazione della Città metropolitana - di *non* entrare, se lo deliberino, a far parte della Città metropolitana, rimanendo di contro nella Provincia di appartenenza. I Comuni 'secessionisti' devono essere tra loro confinanti.

*In tal caso, l'istituzione della Città metropolitana si accompagnerebbe non già alla soppressione ma al mantenimento della Provincia - il cui territorio, e patrimonio e personale sarebbero oggetto da disciplinarsi con apposita legge statale.*

Il periodo conclusivo del comma prescrive un'attuazione di tali disposizioni, priva di nuovi o maggiori oneri di finanza pubblica.

Il **comma 10** disciplina una specifica tempistica (con rimodulazione dei termini previsti per le altre Città metropolitane) per l'istituzione della Città metropolitana di *Reggio Calabria* - sì che essa si perfezioni il 1° gennaio 2016 o comunque entro trenta giorni dalla decadenza o scioglimento anticipato degli organi provinciali in carica (con ingresso nelle funzioni posticipato al momento di quel rinnovo).

Le scorse elezioni provinciali si sono svolte il 15 maggio 2011.

#### **REGGIO CALABRIA: ALCUNE VICENDE**

Il 9 ottobre 2012 il Consiglio dei Ministri ha disposto il commissariamento per diciotto mesi (prorogabili a ventiquattro) del Comune di Reggio Calabria per contiguità mafiosa.

Con il decreto del Presidente della Repubblica 12 ottobre 2012 veniva inoltre nominata la Commissione straordinaria per la gestione provvisoria dell'ente, composta da tre membri.

La relazione del Ministro dell'Interno allegata al decreto presidenziale (e pubblicata nella Gazzetta ufficiale n. 246 del 20 ottobre 2012) riportava gli antefatti che avevano condotto a tale decisione.

Gli organi amministrativi del Comune di Reggio Calabria erano stati rinnovati nelle consultazioni amministrative del 15 maggio 2011.

Già prima dell'insediamento della nuova Giunta, e nel periodo del rinnovo degli organi comunali, erano emerse criticità e irregolarità contabili, evidenziate dalla Corte dei Conti, sezione regionale per la Calabria (Deliberazione 68/2012) e da un'indagine della Procura della Repubblica per l'accertamento di responsabilità circa il suicidio di una dirigente comunale. Tale indagine aveva fatto emergere una situazione di grave *deficit* delle casse comunali, disfunzioni nell'organizzazione interna, spese prive di copertura finanziaria, occultamento dei disavanzi di bilancio, irregolarità nel conferimento di incarichi, forte esposizione debitoria del Comune. Per tali motivi, sin dal mese di dicembre del 2011 era stata nominata una Commissione prefettizia di

indagine, autorizzata ad accedere agli uffici del Comune ai sensi dell'articolo 143 del decreto legislativo n. 267 del 2000.

Tale Commissione aveva concluso il suo lavoro nel mese di luglio 2012 e aveva dichiarato di ritenere "*gravemente compromessa la capacità amministrativa e gestionale del Comune di Reggio Calabria, condizionata da una esposizione debitoria estremamente rilevante*", aveva rilevato la *volontà specifica di non instaurare percorsi virtuosi e di non opporre un freno alla possibile intromissione nelle articolazioni burocratiche di personaggi collegati alla criminalità organizzata*". Aveva inoltre richiamato l'attenzione sui risultati delle operazioni di polizia giudiziaria che avevano accertato i collegamenti tra numerosi amministratori comunali e cosche dominanti nel reggino. Anzi: "*in quasi tutte le ripartizioni del Comune è stata rilevata la traccia indelebile di un collegamento con le cosche locali e in molti servizi espletati si è registrata la presenza incombente e pervasiva delle famiglie mafiose del territorio*".

Per tutti questi motivi il Governo ha proceduto allo scioglimento del Comune e al suo commissariamento.

L'Amministrazione eletta nel 2011, e in particolare il sindaco Arena, avevano contestato tale atto, e presentato ricorso al TAR del Lazio contro la decisione del Governo (ricorso 10855 del 2012), sulla base di argomentazioni tecniche (eccesso di potere, erronea valutazione dei presupposti di fatto, difetto di motivazione), contestando lo scioglimento di una giunta eletta legittimamente che si proclamava non responsabile per gli atti illegali commessi da alcuni dipendenti dell'amministrazione comunale in tempi antecedenti.

Con sentenza depositata il 21 novembre 2013, il TAR ha tuttavia respinto tale ricorso dichiarando che la relazione prefettizia e la conseguente proposta ministeriale che hanno condotto allo scioglimento del Comune di Reggio Calabria abbiano dato conto "logicamente e adeguatamente" di fatti concretamente verificatisi e accertati, ritenuti espressivi di situazioni di condizionamento e ingerenza nella gestione dell'ente. Fatti che sono dimostrabili come riferiti anche al periodo di gestione dell'amministrazione ricorrente.

Pertanto il TAR ha confermato la legittimità della decisione del Governo di procedere al commissariamento del Comune di Reggio Calabria.

Sugli organi - in particolare, su sindaco e consiglio metropolitano - tornano gli **articoli 4 e 5**.

Il *sindaco metropolitano* è di diritto il sindaco del Comune capoluogo.

Egli può nominare un vicesindaco (e delegargli stabilmente funzioni), scelto tra i consiglieri metropolitani, dandone immediata comunicazione al consiglio. Non è prevista l'istituzione di una giunta metropolitana - ma il sindaco metropolitano può assegnare deleghe a consiglieri metropolitani (consiglieri delegati) secondo le modalità e nei limiti stabiliti dallo statuto (così aggiunge l'**articolo 6**).

Il *consiglio metropolitano* ha una composizione numerica variabile, a seconda della popolazione "residente" (prevede l'**articolo 4, comma 2**):

- 24 componenti, per una popolazione sopra 3.000.000 "abitanti":
- 18 componenti, per una popolazione tra 800.001 e 3.000.000 abitanti;
- 14 componenti, per un popolazione fino a 800.00 abitanti.

Il consiglio metropolitano è ad *elezione indiretta* (secondo le modalità previste dall'articolo 5, su cui immediatamente *infra*).

Tuttavia l'**articolo 4, comma 4** ammette che lo statuto metropolitano possa prevedere per il consiglio - e per il sindaco - una *elezione diretta*.  
Pone però alcune (concomitanti) condizioni:

- la previa approvazione di una legge statale sul sistema elettorale (nella scorsa XVI legislatura, un disegno di legge d'iniziativa governativa fu presentato presso la Camera dei deputati: A.C. n. 5210);
- inoltre la previa articolazione (alla data di indizione delle elezioni) del Comune capoluogo in più Comuni, deliberata dal Consiglio comunale a maggioranza dei due terzi dei componenti (o in caso di mancato raggiungimento di tale *quorum*, duplice deliberazione conforme entro trenta giorni, a maggioranza assoluta dei componenti del consiglio comunale) e sottoposta a referendum tra tutti i *cittadini* della Città metropolitana, con loro approvazione a maggioranza dei partecipanti (sulla base della disciplina recata da legge regionale), con conseguente legge regionale di istituzione dei nuovi Comuni.

Alternativa a tali due condizioni - e per le sole Città metropolitane con popolazione superiore a tre milioni di abitanti - è la previa costituzione di "zone omogenee" da parte dello statuto nonché la ripartizione del territorio in zone dotate di autonomia amministrativa.

Il consiglio metropolitano dura in carica cinque anni. Si procede comunque alla sua elezione, in caso di rinnovo del consiglio del Comune capoluogo (così l'articolo 4, **comma 3**).

Ancora dell'articolo 4, il **comma 5** concerne le *ineleggibilità e incompatibilità* dei membri del consiglio metropolitano.

Esso fa rinvio agli articoli 60, 63 e 65 del Testo unico degli enti locali, che novella, onde prevedere che le cause di ineleggibilità vigenti per l'elezione a sindaco, presidente della Provincia, consigliere comunale, provinciale e circoscrizionale, valgano anche per i consiglieri metropolitani (e che anch'essi siano ineleggibili se in carica in altro consiglio metropolitano). Lo stesso dicasi per le cause di incompatibilità.



Il **comma 6** statuisce la *gratuità dell'incarico* - per il sindaco, i componenti del consiglio metropolitano e della conferenza metropolitana.

L'elezione diretta del *consiglio metropolitano* - la cui eventuale previsione, demandata allo statuto, è condizionata al verificarsi delle situazioni sopra ricordate - non pare costituire la configurazione 'ordinaria', disciplinata dall'**articolo 5** alla stregua invece di *elezione indiretta*.

Suoi *elettori sono i sindaci e i consiglieri comunali dei Comuni ricompresi nella Città metropolitana*.

I medesimi soggetti - sindaci e consiglieri comunali - sono, insieme, esclusivi titolari dell'elettorato passivo (**comma 1**).

L'elezione è con sistema proporzionale per liste (composte da un numero di candidati non inferiore alla metà dei consiglieri metropolitani da eleggere). Le liste, per essere presentate, devono recare la sottoscrizione di almeno il 5 per cento degli aventi diritto al voto (**comma 2**).

Nelle liste nessuno dei due sessi può essere rappresentato in misura superiore a due terzi, pena la progressiva decurtazione delle candidature in lista, se 'fuori soglia di genere' - e se questa riduzione non rimuova del tutto lo scostamento dalla soglia di genere, si determina l'inammissibilità della lista (**comma 3**).

Siffatte previsioni *non* si applicano, peraltro, nei primi cinque anni dall'entrata in vigore della legge 23 novembre 2012, n. 215 (sulla rappresentanza di genere negli organi elettivi ed esecutivi degli enti territoriali: consigli comunali, ed anche circoscrizionali; consigli regionali; giunte comunali e provinciali). Così il **comma 4**.

Ciascun elettore - sindaco e consiglieri metropolitani - esprime un voto *ponderato*. La ponderazione è sulla base di un indice determinato in relazione alla popolazione complessiva della fascia demografica del Comune di cui è rappresentante (**comma 8**).

Il meccanismo di ponderazione è esposto nell'**allegato A** del disegno di legge (cui fa rinvio il **comma 10**).

Preliminarmente, ai fini della ponderazione, il **comma 9** ripartisce i Comuni della Città metropolitana in distinte fasce demografiche (nove), a seconda della loro popolazione (fino a 3.000 abitanti; da 3001 a 5000 abitanti; da 5.001 a 10.000 abitanti; da 10.001 a 30.000 abitanti; da 30.001 a 100.000 abitanti; da 100.001 a 250.000 abitanti, da 250.001 a 500.000 abitanti, da 500.001 a 1 milione di abitanti; sopra 1 milione di abitanti).

Si prevede che per ciascuna fascia demografica dei Comuni compresi nella Città metropolitana, si determini un valore percentuale, dato dal rapporto tra la popolazione complessiva della fascia e il totale della popolazione dell'intera Città metropolitana.

Nessun Comune può superare il valore del 45 per cento, nel rapporto fra propria popolazione e quella dell'intera Città metropolitana cui appartiene.

In caso di valore percentuale superiore, esso comunque viene ridotto al 45 per cento. Ne consegue l'assegnazione - della quota percentuale eccedente - in aumento al valore percentuale sopra ricordato di ciascuna fascia demografica (purché diversa da quella cui appartenga il Comune in questione).

Siffatta ripartizione della quota percentuale eccedente tra fasce demografiche (esclusa, si è detto, quella in cui ricada il Comune in questione) avviene tra loro in misura proporzionale alla rispettiva popolazione.

Una soglia percentuale non sormontabile è posta anche per singola fascia demografica. Essa non può superare il 35 per cento - a meno che sia fascia in cui ricada un Comune per il quale il rapporto tra popolazione propria e dell'intera Città metropolitana sia superiore al 45 per cento: in tal caso la fascia può superare il 'tetto' del 35 per cento, in quanto già opera la riduzione sulla percentuale del maggiore Comune in essa ricompreso.

In caso di valore percentuale della fascia demografica eccedente, esso viene comunque ridotto al 35 per cento. Ne consegue l'assegnazione - della quota percentuale eccedente - in aumento al valore percentuale di ciascuna altra fascia demografica (in maniera proporzionale alla loro popolazione).

Attraverso questo complesso meccanismo, si ottiene infine l'indice di ponderazione del voto degli elettori (sindaci e consiglieri comunali) del Consiglio metropolitano.

Tale indice è dato dal risultato della divisione del valore percentuale determinato per ciascuna fascia demografica (non eccedente il 35 per cento, e all'interno senza Comuni eccedenti il 45 per cento) per il numero complessivo degli aventi diritto (sindaci e consiglieri comunali) appartenenti alla medesima fascia demografica.

Tale risultato, moltiplicato per mille, dà l'indice di ponderazione.

Per esso va dunque moltiplicato il voto del singolo elettore (sindaco o consigliere comunale).

I voti così ponderati sono ripartiti tra le liste (**comma 12**).

Il medesimo meccanismo di ponderazione - volto ad introdurre elementi di riequilibrio tra realtà demografiche differenziate - vale anche qualora non di Città metropolitana si tratti bensì di Provincia, mantenutasi là dove non si abbia confluenza nella Città metropolitana di un terzo dei Comuni, secondo il procedimento di 'non confluenza' disciplinato dall'articolo 3, comma 9 (v. *supra*).

L'assegnazione del numero di consiglieri metropolitani a ciascuna lista è effettuata sulla base della cifra elettorale di ciascuna lista, costituita dalla somma dei voti ponderati validi conseguiti dalla medesima (**comma 13**).

Per l'assegnazione del numero di consiglieri metropolitani a ciascuna lista, si segue il metodo d'Hondt (dei più alti quozienti) (**comma 12**).

Il **comma 11** prevede il voto di preferenza (singola).

Anche il voto di preferenza è ponderato, secondo l'indice sopra ricordato.

Pertanto l'assegnazione del singolo seggio di consigliere metropolitano avviene, all'interno della lista, sulla base della cifra individuale ponderata conseguita dai candidati.

A parità di cifra individuale ponderata, è proclamato il candidato appartenente al sesso meno rappresentato tra gli eletti nella lista; in caso di ulteriore parità, il più giovane (**comma 14**).

Altre disposizioni di questo articolo 5 concernono la presentazione delle liste presso l'ufficio elettorale (**comma 5**), l'unicità del collegio della Città metropolitana (**comma 6**), la distinzione grafica-cromatica delle schede di votazione, a seconda della fascia demografica di appartenenza del Comune di cui il consigliere comunale elettore è rappresentante (**comma 7**); le operazioni dell'ufficio elettorale (**comma 13**); lo scorrimento in lista in caso di vacanza dei seggi (non si considera cessazione dalla carica - e dunque, non si ha vacanza - per il consigliere metropolitano eletto o rieletto sindaco o consigliere o consigliere in un Comune della Città metropolitana: **comma 14**).

Si è ricordato, a proposito dell'elezione del consiglio metropolitano, il *meccanismo di ponderazione*, il quale si avvale di due correttivi: riduzione del 'peso' degli elettori appartenenti ad un solo Comune la cui popolazione superi il 45 per cento della popolazione metropolitana (sono Roma, Palermo, Genova, Trieste: v. *supra*, la tabella a p. 4); riduzione del 'peso' della fascia demografica che superi il 35 per cento della popolazione metropolitana.

A tale ponderazione si aggiunge la implicita differenziazione, dovuta al fatto che il numero di consiglieri di ciascun Comune (sono loro gli elettori del consiglio metropolitano, salva diversa previsione dello statuto della Città metropolitana) varia a seconda della dimensione dei Comuni, secondo la normativa vigente.

Essa ha disposto (dapprima con l'articolo 1, comma 184 della legge n. 191 del 2009, che ha statuito la riduzione del 20 per cento dei consiglieri comunali e provinciali, quale che fosse la dimensione dei Comuni; indi con

l'articolo 16, comma 17 del decreto-legge n. 138 del 2011, per i Comuni fino a 10.000 abitanti; ciascuna riduzione decorre dal primo rinnovo del consiglio comunale successivo all'entrata in vigore della norma), una riduzione del numero dei consiglieri comunali (rispetto all'originaria previsione del Testo unico degli enti locali: suo articolo 37).

Il numero dei consiglieri permane differenziato, a seconda della popolazione del Comune.

Di seguito si riporta un raffronto tra la previsione normativa vigente e quella originaria del Testo unico degli enti locali (non sono inclusi i sindaci, per effetto di previsione recata dalla legge n. 42 del 2010; non sono considerati i Comuni delle Regioni a statuto speciale, per i quali vigono le diverse, più 'largheggianti' previsioni dettate da fonti regionali). *Si noti che il disegno di legge in esame - al suo articolo 21, comma 5, lettera a) (v. infra) - modifica la previsione normativa vigente, quale recata dal decreto-legge n. 138 del 2011.*

#### NUMERO DEI CONSIGLIERI COMUNALI

PRECEDENTE COMPOSIZIONE T.U.O.E.L. N. 267/2000 (art. 37)		COMPOSIZIONE A DECORRERE DAL 2011 Legge n. 191 del 2009 (come modificata dalla legge n. 42 del 2010)		COMPOSIZIONE A DECORRERE DAL 2012 decreto-legge n. 138 del 2011		DISEGNO DI LEGGE (art. 21, comma 5)	
sopra 1 milione di abitanti	<b>60</b>	sopra 1 milione di abitanti	<b>48</b>				
sopra 500.000 abitanti	<b>50</b>	sopra 500.000 abitanti	<b>40</b>				
sopra 250.000 abitanti	<b>46</b>	sopra 250.000 abitanti	<b>36</b>				
sopra 100.000 abitanti	<b>40</b>	sopra 100.000 abitanti o capoluoghi di provincia	<b>32</b>				
sopra 30.000 abitanti	<b>30</b>	sopra 30.000 abitanti	<b>24</b>				
sopra 10.000 abitanti	<b>20</b>	sopra 10.000 abitanti	<b>16</b>				
sopra 3.000 abitanti	<b>16</b>	sopra 3.000 abitanti	<b>12</b>	5.001-10.000 abitanti	<b>10</b>	3.001-10.000 abitanti	<b>12</b>
				3.001- 5.000 abitanti	<b>7</b>		
fino a 3.000 abitanti	<b>12</b>	fino a 3.000 abitanti	<b>9</b>	fino a 3.000 abitanti	<b>6</b>	fino a 3.000 abitanti	<b>10</b>

La *conferenza metropolitana* - prevede l'**articolo 7** - è composta dal sindaco metropolitano, che la convoca e la presiede, e dai sindaci dei Comuni appartenenti alla città metropolitana.

Il sindaco ha il potere di convocare la conferenza e svolge le funzioni di presidente.

Lo statuto disciplina le maggioranze per le deliberazioni della conferenza. Rimane ferma la speciale maggioranza altrove prevista (all'articolo 2, comma 5 e 6) riguardo lo statuto e le sue modifiche o il parere sul bilancio - maggioranza qualificata con riferimento sia al numero di Comuni (almeno un terzo) ricompresi nel territorio della Città metropolitana sia alla popolazione complessivamente residente (la sua metà più uno).

Le *funzioni* delle Città metropolitane sono disciplinate dall'**articolo 8**.

Sono:

- ✓ le funzioni fondamentali delle Province e quelle delle Città metropolitane attribuite entro il processo di riordino delle funzioni delle Province (cfr. articolo 17);
- ✓ adozione e aggiornamento annuale del piano strategico del territorio metropolitano (atto di indirizzo per tutte le gli enti del territorio metropolitano);
- ✓ pianificazione territoriale generale comprese le strutture di comunicazione, le reti di servizi e delle infrastrutture;
- ✓ strutturazione di sistemi coordinati di gestione dei servizi pubblici, nonché organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito metropolitano;
- ✓ mobilità e viabilità;
- ✓ promozione e coordinamento dello sviluppo economico e sociale;
- ✓ promozione e coordinamento dei sistemi di informatizzazione e di digitalizzazione.

Si tratta delle medesime funzioni assegnate alle Città metropolitane dall'articolo 18 del decreto legge n. 95 del 2012, ampliate con l'aggiunta del piano strategico e l'informatizzazione.

Ulteriori funzioni possono essere attribuite alle Città metropolitane così dallo Stato come dalla Regioni.

Ancora l'articolo 8, al **comma 2**, fa salve le funzioni che spettano alle Regioni nelle materie a legislazione concorrente Stato-Regioni (articolo 117, terzo comma, della Costituzione) e nelle materie di competenza esclusiva delle Regioni (articolo 117, quarto comma).

Restano altresì ferme le funzioni amministrative esercitate dalle Regioni in virtù del principio di sussidiarietà (articolo 118 della Costituzione).

L'**articolo 9** dispone che ciascuna Città metropolitana succeda a titolo universale in tutti i rapporti attivi e passivi (comprese le entrate provinciali) della Provincia cui subentra (con esenzione fiscale per il trasferimento di beni)

Le risorse della Città metropolitana sono date dal patrimonio, dal personale e dalle risorse strumentali della Provincia medesima (**comma 1**).

Il decreto-legge n. 95 del 2013 articolava in modo dettagliato le risorse finanziarie delle Città metropolitane, riferendosi a puntuali disposizioni del decreto legislativo n. 68 del 2011 (emanato in attuazione della legge delega sul federalismo fiscale n. 42 del 2009), ossia i suoi articoli 23 (che istituisce il fondo perequativo delle province e delle città metropolitane) e 24 (che disciplina articolatamente il sistema finanziario delle città metropolitane).

Inoltre, prevedeva che il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri di cui al citato articolo 24 (quello con cui sono attribuite a ciascuna Città metropolitana le proprie fonti di entrata e assicura l'armonizzazione di tali fonti di entrata con il sistema perequativo e con il fondo di riequilibrio) fosse adottato entro tre mesi dall'entrata in vigore del decreto.

Si rammenta che (anche a seguito di quanto disposto dal citato decreto legislativo del 2011) il sistema delle entrate provinciali è costituito da tre principali tributi: la compartecipazione provinciale all'Irpef (fissata dal d.P.C.M. 10/7/2012 nello 0,60 dell'imposta), l'imposta provinciale di trascrizione, iscrizione ed annotazione dei veicoli iscritti al pubblico registro automobilistico (IPT); l'imposta sulle assicurazioni sulla responsabilità civile auto, la cui aliquota è stabilita nella misura del 12,5 per cento (salvo la facoltà delle Province di variarla in aumento o in diminuzione di 3,5 punti percentuali).

Ancora il comma 1 dell'articolo 9 prevede che, nel caso in cui la Città metropolitana non sostituisca del tutto la Provincia originaria ma subentri solo per una parte del territorio provinciale, si proceda alla ripartizione delle risorse tra loro, con delibera del presidente della Provincia in carica.

Infine, secondo il **comma 2**, al personale trasferito dalla Provincia alla città metropolitana si applicano le disposizioni vigenti per il personale delle Province. E fino al prossimo contratto, il *trattamento economico del personale* permane quello in godimento.

L'articolo 9 infine contiene una disposizione speciale - recata dal **comma 3** - concernente il *subentro della Regione Lombardia* (anche mediante società controllate) in tutte le partecipazioni azionarie di controllo detenute dalla Provincia di Milano, nelle società operanti nella realizzazione e gestione di infrastrutture comunque connesse ad *Expo 2015*.

Questo, entro novanta giorni dall'entrata in vigore della presente legge.

E' previsto un decreto del ministro per gli affari regionali (di concerto con economia e trasporti) per le direttive necessarie al trasferimento.

Dal 1° maggio 2015, le partecipazioni trasferite alla Regione Lombardia sono nuovamente trasferite, in capo alla Città metropolitana.

L'**articolo 10** reca norma di chiusura, con la previsione che alle Città metropolitane si applichino, in quanto compatibili, le disposizioni in materia di Comuni presenti nel Testo unico sull'ordinamento degli enti locali (decreto legislativo n. 267 del 2000) e le disposizioni sulla potestà normativa degli enti locali (poste dalla legge n. 131 del 2003).

## ROMA CAPITALE

Le è dedicato l'**articolo 20** del disegno di legge.

Esso la definisce Città metropolitana (pertanto da aggiungere all'elenco, che non la ricomprende, dell'articolo 2, comma 1).

Le si applicano le disposizioni dell'ordinamento relative alle altre Città metropolitane - più quelle che hanno per specifico oggetto Roma Capitale, poste dai decreti legislativi n. 156 del 2010 (attuativo dell'ordinamento transitorio di Roma Capitale), n. 61 del 2012 (recante ulteriori disposizioni attuative, circa il conferimento di funzioni amministrative) e n. 51 del 2013 (recante disposizioni integrative e correttive del decreto legislativo n. 61 dell'anno precedente).

Lo statuto disciplina i rapporti tra questa Città metropolitana e gli altri Comuni (con attenzione alle funzioni connesse all'esser sede degli organi costituzionali e delle rappresentanze diplomatiche degli Stati esteri).

"Roma è la capitale della Repubblica. La legge dello Stato disciplina il suo ordinamento".

Tale è la previsione dell'articolo 114, terzo comma della Costituzione - introdotto dalla riforma costituzionale del titolo V del 2001.

Ha fatto seguito la *legge n. 42 del 2009* ("Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione"), recante, tra le sue disposizioni, l'*articolo 24*. Esso ha contenuto la delega legislativa al Governo per la disciplina dell'ordinamento transitorio di Roma Capitale.

In attuazione e secondo quei criteri direttivi, sono intervenuti due decreti legislativi: il n. 156 del 2010, per la parte relativa agli organi di governo (l'assemblea

capitolina, la giunta capitolina e il sindaco); il n. 61 del 2012, in ordine al conferimento delle funzioni amministrative.

Quest'ultimo decreto legislativo è stato oggetto dell'integrazione e correzione operata dal decreto legislativo n. 51 del 2013 - a seguito di una procedura caratterizzata dalla volontà del Governo di non conformarsi al parere reso dalla Commissione parlamentare bicamerale 'per il federalismo fiscale' sullo schema di decreto legislativo (n. 513, della XVI legislatura), avvalendosi della peculiare previsione (dell'articolo 2, comma 4 della legge delega n. 42 del 2009) secondo cui "Il Governo, qualora non intenda conformarsi ai pareri parlamentari, ritrasmette i testi alle Camere con le sue osservazioni e con eventuali modificazioni e rende comunicazioni davanti a ciascuna Camera [presso il Senato le comunicazioni furono rese il 3 aprile 2013]. Decorso trenta giorni dalla data della nuova trasmissione, i decreti possono comunque essere adottati in via definitiva dal Governo".

## PROVINCE

Le Province - definite "enti territoriali di area vasta" dall'**articolo 1, comma 3** - sono oggetto di un novero di articoli (da 11 a 17), nel capo III del disegno di legge.

Le *funzioni* sono oggetto degli articoli 11 e 17 (al quale il primo fa rinvio).

L'**articolo 11** specifica (al **comma 3**) che non sono investite dalla nuova disciplina le Province autonome di Trento e Bolzano e della Regione Valle d'Aosta.

Altresì aggiunge (**comma 2**) che forme particolari di autonomia possano essere riconosciute alle Province dalle Regioni, nelle materie di competenza legislativa regionale (concorrente o esclusiva) - ferme restando, su tali materie, le funzioni regionali, peraltro. Così come rimangono ferme le funzioni in ambito amministrativo esercitate per sussidiarietà, differenziazione, adeguatezza (ai sensi dell'articolo 118 della Costituzione).

L'**articolo 17** individua (**commi 1 e 2**) le *funzioni fondamentali delle Province*.

Sono:

a) pianificazione territoriale provinciale di coordinamento, nonché tutela e valorizzazione dell'ambiente, per gli aspetti di competenza;

b) pianificazione dei servizi di trasporto in ambito provinciale, autorizzazione e controllo in materia di trasporto privato, in coerenza con la programmazione regionale, nonché costruzione e gestione delle strade provinciali e regolazione della circolazione stradale ad esse inerente;



c) programmazione provinciale della rete scolastica, nel rispetto della programmazione regionale;

d) raccolta ed elaborazione dati ed assistenza tecnico-amministrativa agli enti locali.

*Le funzioni fondamentali delle Province sono da esercitarsi "nei limiti e secondo le modalità" stabiliti dalla legislazione statale e regionale. Così prevede il **comma 3** (secondo concezione restrittiva dell'autonomia in ordine alla "funzioni fondamentali").*

*Il rinvio alla legislazione regionale in un ambito - quello delle "funzioni fondamentali" - che la Costituzione (art. 117, primo comma, lettera p)) demanda alla legislazione esclusivamente statale - potrebbe trovare fondamento qualora si ritenga che la competenza sia definita dalla materia (in ipotesi regionale) nella quale si esercita la funzione fondamentale, limitandosi l'esclusività dell'intervento dello Stato all'individuazione di detta funzione.*

*Se, di contro, la competenza statale dovesse ritenersi comprensiva non solo dell'individuazione, ma anche della disciplina della funzione, il rinvio alla legislazione regionale potrebbe ritenersi invece ispirato a modelli organizzativi di tipo 'delegatorio'.*

La Provincia può altresì, d'intesa con i Comuni, provvedere alla gestione dell'edilizia scolastica con riferimento alle scuole secondarie di secondo grado (**comma 2**).

*Norme specifiche riguardano le Province montane. Le Regioni riconoscono loro, nelle materie di competenza, forme particolari di autonomia (**articolo 11, comma 2**). Gli statuti delle Province montane possono prevedere, d'intesa con la Regione, la costituzione di zone omogenee, per specifiche funzioni e tenendo conto delle specificità territoriali, con organismi di coordinamento collegati agli organi provinciali (purché non conseguano maggiori oneri) (**articolo 12, comma 7**)*

A tali Province sono inoltre attribuite due funzioni fondamentali, ulteriori rispetto a quelle attribuite alla generalità delle province, ossia: a) cura dello sviluppo strategico del territorio e gestione in forma associata di servizi in base alle specificità del territorio medesimo; b) cura delle relazioni istituzionali con altri enti territoriali, compresi quelli di altri Paesi, con esse confinanti e il cui territorio abbia caratteristiche montane (**articolo 17, comma 2**).

Si ricorda che le *funzioni* delle Province, quale configurate dall'articolo 19 del vigente Testo unico degli enti locali, sono:

- a) difesa del suolo, tutela e valorizzazione dell'ambiente e prevenzione delle calamità;
- b) tutela e valorizzazione delle risorse idriche ed energetiche;

- c) valorizzazione dei beni culturali;
- d) viabilità e trasporti;
- e) protezione della flora e della fauna parchi e riserve naturali;
- f) caccia e pesca nelle acque interne;
- g) organizzazione dello smaltimento dei rifiuti a livello provinciale, rilevamento, disciplina e controllo degli scarichi delle acque e delle emissioni atmosferiche e sonore;
- h) servizi sanitari, di igiene e profilassi pubblica, attribuiti dalla legislazione statale e regionale;
- i) compiti connessi alla istruzione secondaria di secondo grado ed artistica ed alla formazione professionale, compresa l'edilizia scolastica, attribuiti dalla legislazione statale e regionale;
- l) raccolta ed elaborazione dati, assistenza tecnico-amministrativa agli enti locali.

Inoltre la Provincia, in collaborazione con i Comuni e sulla base di programmi da essa proposti, promuove e coordina attività, nonché realizza opere, di rilevante interesse provinciale nel settore sia economico, produttivo, commerciale e turistico, sia sociale, culturale e sportivo.

Il decreto-legge n. 95 del 2012 (poi travolto per questi profili dalla declaratoria di incostituzionalità da parte della Corte costituzionale) invece indicava quali funzioni delle Province (all'articolo 17, comma 10) un più ristretto novero di attribuzioni:

a) pianificazione territoriale provinciale di coordinamento nonché tutela e valorizzazione dell'ambiente, per gli aspetti di competenza;

b) pianificazione dei servizi di trasporto in ambito provinciale, autorizzazione e controllo in materia di trasporto privato, in coerenza con la programmazione regionale nonché costruzione, classificazione e gestione delle strade provinciali e regolazione della circolazione stradale ad esse inerente;

b-bis) programmazione provinciale della rete scolastica e gestione dell'edilizia scolastica relativa alle scuole secondarie di secondo grado.

Nel prospetto che segue si evidenziano le *funzioni fondamentali* delle Province, quali individuate dal disegno di legge, in raffronto con le *funzioni* delle Province nella previsione ordinamentale recata dal Testo unico degli enti locali (decreto legislativo n. 267 del 2000):

TESTO UNICO ENTI LOCALI (ART. 19)	DISEGNO DI LEGGE
a) difesa del suolo, tutela e valorizzazione dell'ambiente e prevenzione delle calamità;	a) pianificazione territoriale provinciale di coordinamento, nonché tutela e valorizzazione dell'ambiente, per gli aspetti di competenza;
b) tutela e valorizzazione delle risorse idriche ed energetiche;	
c) valorizzazione dei beni culturali;	
d) viabilità e trasporti;	b) pianificazione dei servizi di trasporto in ambito provinciale, autorizzazione e controllo in materia di trasporto privato, in coerenza con la programmazione

TESTO UNICO ENTI LOCALI (ART. 19)	DISEGNO DI LEGGE
	regionale, nonché costruzione e gestione delle strade provinciali e regolazione della circolazione stradale ad esse inerente;
e) protezione della flora e della fauna parchi e riserve naturali;	
f) caccia e pesca nelle acque interne;	
g) organizzazione dello smaltimento dei rifiuti a livello provinciale, rilevamento, disciplina e controllo degli scarichi delle acque e delle emissioni atmosferiche e sonore;	
h) servizi sanitari, di igiene e profilassi pubblica, attribuiti dalla legislazione statale e regionale;	
i) compiti connessi alla istruzione secondaria di secondo grado ed artistica ed alla formazione professionale, compresa l'edilizia scolastica, attribuiti dalla legislazione statale e regionale;	c) programmazione provinciale della rete scolastica, nel rispetto della programmazione regionale;
l) raccolta ed elaborazione dati, assistenza tecnico-amministrativa agli enti locali.	d) raccolta ed elaborazione dati ed assistenza tecnico-amministrativa agli enti locali;
Inoltre la Provincia, in collaborazione con i Comuni e sulla base di programmi da essa proposti, promuove e coordina attività, nonché realizza opere, di rilevante interesse provinciale nel settore sia economico, produttivo, commerciale e turistico, sia sociale, culturale e sportivo.	

Per quanto concerne la pianificazione territoriale di coordinamento - di cui all'articolo 17, comma 1, lettera a), del presente disegno di legge - l'articolo 20, comma 2 del Testo unico degli enti locali prevede che la Provincia, ferme restando le competenze dei Comuni ed in attuazione della legislazione e dei programmi regionali, predisponga e adotti il piano territoriale di coordinamento che determina gli indirizzi generali di assetto del territorio e, in particolare, indica: a) le diverse destinazioni del territorio in relazione alla prevalente vocazione delle sue parti; b) la localizzazione di massima delle maggiori infrastrutture e delle principali linee di comunicazione; c) le linee di intervento per la sistemazione idrica, idrogeologica ed idraulico-forestale ed in genere per il consolidamento del suolo e la regimazione delle acque; d) le aree nelle quali sia opportuno istituire parchi o riserve naturali.

Si è ricordato *come, secondo il disegno di legge (articolo 17, comma 2), la Provincia "possa" provvedere all'edilizia scolastica, d'intesa con i Comuni. Questa previsione incide sulla normativa vigente, secondo la quale le Province "devono" provvedere.*

L'articolo 3 della legge 23 del 1996 in particolare attribuisce alle Province la realizzazione, la fornitura e la manutenzione ordinaria e straordinaria degli edifici da destinare a sede di istituti e scuole di *istruzione secondaria superiore*, compresi i licei artistici e gli istituti d'arte, i conservatori di musica, le accademie, gli istituti superiori per le industrie artistiche, oltre che i convitti e le istituzioni educative statali. La stessa norma attribuisce invece ai Comuni analoghe funzioni in materia di edilizia scolastica, con esclusivo riferimento agli edifici da destinare a sede "di scuole materne, elementari e medie".

Vi sono dunque funzioni oggi attribuite alle Province, suscettibili di esser loro sottratte ed attribuite ad altri soggetti (Comuni, Regioni, altre soluzioni gestionali), ai sensi dell'articolo 17.

L'**articolo 17, commi 5 e 7, 8, 9, 10, 11 e 13** delinea il *procedimento per il riordino delle funzioni* che 'trasmigrino' (o possano 'trasmigrare') dalle Province.

Il **comma 5** prevede che per le funzioni non riconosciute espressamente proprie delle Province (perché loro fondamentali) dal disegno di legge, *Stato e Regioni dispongano, secondo la loro competenza, alla "individuazione, per ogni funzione, dell'ambito territoriale ottimale di esercizio"*.

Altri criteri da tenere in conto sono: l'efficace svolgimento delle funzioni fondamentali dei Comuni; esigenze unitarie riconosciute; ricorso a soluzioni gestionali e organizzative quali avvalimento, deleghe di esercizio, e valorizzazione delle forme associate di esercizio.

E', questo della 'destinazione' delle funzioni non più attribuite *ex lege* (seconda la proposta riforma) alle Province, tema assai dibattuto nel corso dell'esame presso la Camera dei deputati in prima lettura del provvedimento.

L'originario disegno di legge governativo (A.C. n. 1542) prevedeva l'attribuzione di tali funzioni a Comuni o unioni di Comuni, da parte di legge statale o regionale (in questo secondo caso, salva diversa attribuzione per specifiche e motivate esigenze di sussidiarietà).

Presso la Commissione Affari costituzionali della Camera dei deputati, in sede referente era approvata diversa formulazione, ossia: Stato e Regioni provvedono, nell'ambito della propria competenza, sulla base dei seguenti principi:

a) conferimento ai Comuni, affinché esercitino, singolarmente o mediante unioni di Comuni, le funzioni il cui esercizio più non corrisponda ad esigenze unitarie o assicuri maggiore efficacia allo svolgimento delle loro funzioni fondamentali;

b) assunzione da parte delle Regioni delle funzioni che rispondono a riconosciute esigenze unitarie;

c) soluzioni gestionali e organizzative diverse, ivi comprese, con intese o convenzioni, l'avvalimento e le deleghe di esercizio.

Tale formulazione è stata ulteriormente modificata presso l'Assemblea della Camera dei deputati, come sunteggiato *supra*.

Entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, Stato e Regioni individuano in modo puntuale, mediante accordo sancito in Conferenza unificata (e sentite le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative), le funzioni oggetto del riordino e le relative competenze (**comma 7**).

Entro il medesimo termine, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, previa intesa con la Conferenza unificata, sono determinati i criteri generali per l'individuazione dei beni e delle risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative, connesse all'esercizio delle funzioni oggetto di trasferimento, garantendo i rapporti di lavoro in corso (**comma 8**).

Il medesimo d.P.C.m dispone sulle funzioni amministrative delle Province di competenza statale, per il caso di mancato raggiungimento dell'accordo o dell'intesa sopra ricordati (**comma 9**).

E il d.P.C.m. - che tratta altresì del trasferimento delle risorse finanziarie, corrispettivo al trasferimento delle funzioni un tempo provinciali - può modificare corrispondentemente gli obiettivi del patto di stabilità, purché senza maggiori oneri (**comma 10**).

Entro sei mesi dal predetto decreto, con legge regionale si provvede a dare attuazione all'accordo sul riordino delle funzioni.

Decorso tale termine, il Governo esercita il potere sostitutivo (ai sensi dell'articolo 8 della legge n. 131 del 2003) (**comma 11**).

Il Governo è delegato ad adottare - entro un anno dalla data di entrata in vigore del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri per il trasferimento delle funzioni, sopra ricordato - uno o più decreti legislativi per l'adeguamento della legislazione statale su: le funzioni e le competenze dello Stato e degli enti territoriali; la finanza e il patrimonio dei medesimi enti (**comma 13**).

Nei trasferimenti delle funzioni oggetto di riordino, il personale mantiene la posizione giuridica ed economica in essere (le corrispettive risorse provinciali sono traslate all'ente destinatario). Produttività e indennità accessorie non possono essere incrementate fino all'applicazione del contratto collettivo decentrato integrativo, sottoscritto dopo il primo contratto collettivo nazionale di lavoro seguente l'entrata in vigore della presente legge (**comma 12, lettera a**).

Al trasferimento delle partecipazioni societarie può seguire una dismissione con procedura semplificata (da determinarsi con decreto del ministro dell'economia: **comma 12, lettera b)**).

Il trasferimento delle risorse tiene conto delle passività (**comma 12, lettera c)**).

Gli effetti del trasferimento delle funzioni sono 'sterilizzati', ossia non rilevano per l'ente subentrante ai fini della disciplina dei livelli di indebitamento o altri adempimenti, nell'ambito dei meccanismi compensativi tra livelli di autonomia territoriale diversi (secondo determinazioni da individuarsi con decreto del ministro dell'economia) (**comma 12, lettera d)**).

Ancora dell'articolo 17, il **comma 6** prevede che, ove disposizioni normative statali o regionali riguardanti servizi a rete di rilevanza economica prevedano l'attribuzione ad *enti o agenzie* in ambito provinciale o sub-provinciale, di funzioni di organizzazione dei predetti servizi, di competenza comunale o provinciale - ebbene, le leggi statali o regionali prevedono la soppressione di tali enti o agenzie e l'attribuzione delle funzioni alle Province nel nuovo assetto istituzionale.

Alle Regioni che così dispongano (sopprimendo enti o agenzie) sono riconosciute "misure premiali", da individuarsi con decreto del ministro dell'economia, senza maggiori oneri.

Nel corso di un'audizione presso la Commissione referente impegnata nell'esame in prima lettura del disegno di legge, sono stati presentati dalla Corte dei conti - sezione delle autonomie (il 6 novembre 2013) i seguenti dati, relativi peraltro al complessivo novero degli organismi partecipati degli enti territoriali, quali risultanti in banca dati presso la medesima sezione.

**Organismi partecipati diretti comunicati dagli Enti e presenti in banca dati, distinti per stato e forma giuridica (esercizio 2011)**

Forma giuridica	INATTIVI	IN ATTIVITA'	IN LIQUIDAZIONE	CESSATI	Totale	In % sul Totale
Società per azioni	3	1.301	127	18	1.449	26%
S.r.l.	3	1.374	151	32	1.560	28%
Società consortile	1	473	63	6	543	10%
Società cooperativa			4		4	0%
Istituzione	0	156	1	11	168	3%
Fondazione	0	477	9	2	488	9%
Consorzio	0	846	57	18	921	17%
Azienda speciale	2	172	9	1	184	3%
Azienda	0	8	1	0	9	0%
Azienda servizi alla persona-ASP	0	61	0	0	61	1%
Agenzia	0	28	3	1	32	1%
Altre forme	1	98	3	0	102	2%
<b>TOTALE</b>	<b>10</b>	<b>4.994</b>	<b>428</b>	<b>89</b>	<b>5.521</b>	<b>100%</b>
In % sul Totale	0,2%	90,5%	7,8%	1,6%		

Fonte: Banca dati della Corte dei conti sugli Organismi partecipati.

Esaminate le funzioni, è da riferire sugli *organi* della Provincia.

Sono: il presidente della Provincia; il consiglio provinciale; l'assemblea dei sindaci (**articolo 12, comma 1**).

Il riparto di competenza è analogo a quello fissato per gli organi della Città metropolitana (l'assemblea dei sindaci li ha come corrispettivo la conferenza metropolitana).

E del pari, l'incarico di presidente della provincia, di consigliere provinciale e di componente dell'assemblea dei sindaci è svolto a titolo gratuito (**articolo 16**).

Il *presidente della Provincia* ha la rappresentanza dell'ente, convoca e presiede il consiglio provinciale e l'assemblea dei sindaci, sovrintende al funzionamento degli uffici (**articolo 12, comma 2**).

Il presidente della provincia - prevede l'**articolo 13** - è eletto dai sindaci e dai consiglieri dei Comuni della Provincia.

*Sono eleggibili i sindaci il cui mandato scada non prima di diciotto mesi dalla data delle elezioni.*

Il presidente resta in carica quattro anni, anche in caso di cessazione dalla carica di sindaco (se avvenga per fine mandato).

Le candidature devono essere sottoscritte da almeno il 15 per cento degli aventi diritto al voto.

Ogni elettore vota per un solo candidato ed il voto è ponderato (secondo il sistema già illustrato a proposito dell'elezione del consiglio metropolitano).

È eletto il candidato che consegua il maggior numero di voti, sulla base della predetta ponderazione.

Il presidente della provincia può nominare un *vicepresidente*, scelto tra i consiglieri provinciali, che esercita le funzioni del presidente in caso di impedimento. Il presidente della provincia può assegnare deleghe al vicepresidente e, nei casi e nei limiti previsti dallo statuto, a consiglieri provinciali.

Il *consiglio provinciale* è l'organo di indirizzo e controllo, approva regolamenti, piani, programmi e approva o adotta ogni altro atto ad esso sottoposto dal presidente della provincia; ha altresì potere di proposta dello statuto e poteri decisori finali per l'approvazione del bilancio (**articolo 12, comma 2**).

Il consiglio - prevede l'**articolo 14** - è composto dal presidente della Provincia e da un numero di consiglieri, variabile in base alla popolazione:

16 consiglieri, se la popolazione è superiore a 700.000 abitanti;

12 consiglieri, se la popolazione è tra 300.000 e 700.000 abitanti;

10 consiglieri, se la popolazione è inferiore a 300.000.

*E' dunque composizione numericamente più contenuta, rispetto a quella prevista dalla normativa attuale, la quale è:*

45 consiglieri, se la popolazione residente è superiore a 1.400.000 abitanti, ridotti a 36 nelle amministrazioni rinnovate nel 2011;

36 consiglieri, se la popolazione residente è tra 700.001 e 1.400.000 abitanti, ridotti a 28 nelle amministrazioni rinnovate nel 2011;

30 consiglieri, membri nelle province con popolazione residente è tra 300.001 e 700.000 abitanti, ridotti a 24 nelle amministrazioni rinnovate nel 2011;

24 consiglieri, se la popolazione è fino a 300.000 abitanti, ridotti a 19 nelle amministrazioni rinnovate nel 2011.

Il consiglio provinciale è *organo elettivo di secondo grado* (e dura in carica due anni).

*Hanno diritto di elettorato attivo e passivo i sindaci e i consiglieri dei comuni della Provincia.* Il voto anche in questo caso è ponderato.

E' prevista la presentazione di liste sottoscritte da almeno il 5 per cento degli aventi diritto al voto. La lista è composta da un numero di candidati non superiore al numero di consiglieri da eleggere né inferiore alla metà.

Il voto non è però attribuito alle liste, ma solo ai singoli candidati. Viene dunque stilata un'unica graduatoria e sono eletti i candidati che ottengano il maggior numero di voti, secondo la ponderazione.

Per promuovere la rappresentanza di genere, sono previste disposizioni identiche a quelle esaminate per l'elezione del consiglio metropolitano (soglia di due terzi per genere, nella lista).

*L'assemblea dei sindaci (articolo 12, commi 2 e 3)* è composta dai sindaci dei comuni della Provincia.

È competente per l'adozione dello statuto e ha potere consultivo per l'approvazione dei bilanci.

Lo statuto può attribuirle altri poteri propositivi, consultivi e di controllo.

Il procedimento di *approvazione dello statuto* e delle relative modifiche, prevede la proposta del consiglio provinciale e l'approvazione da parte dell'assemblea dei sindaci (con i voti che rappresentino almeno un terzo dei Comuni e la maggioranza della popolazione).

Il procedimento di *approvazione del bilancio* prevede che i relativi schemi siano proposti dal presidente della Provincia, adottati dal consiglio provinciale e sottoposti al parere dell'assemblea dei sindaci, espresso con i voti che rappresentino almeno un terzo dei comuni e la maggioranza della



popolazione. Il bilancio è successivamente approvato in via definitiva dal consiglio.

L'**articolo 15** disciplina la costituzione degli organi in sede di *prima applicazione*.

Ebbene, il presidente della Provincia (o il commissario) convocano l'assemblea dei sindaci per l'elezione del presidente della Provincia.

Le elezioni si svolgono entro trenta giorni dalla scadenza (o decadenza o scioglimento) degli organi provinciali.

Tuttavia, se si tratti di Province i cui organi sono in scadenza (per fine mandato) nel 2014, le elezioni si svolgono entro trenta giorni dalla data delle elezioni che si svolgano nel 2014 per il rinnovo di sindaci e consigli dei Comuni appartenenti alla Provincia.

In tal caso, se pur in un solo Comune sia "previsto" il ballottaggio, i trenta giorni decorrono da quel secondo turno.

Non figura la previsione che fino all'insediamento dei nuovi organi, sono prorogati gli organi provinciali in carica alla data di entrata in vigore della presente legge, compresi i commissari.

L'assemblea dei sindaci approva le modifiche statutarie conseguenti al disegno di legge in esame, entro sei mesi dalla elezione dei nuovi organi provinciali.

In caso di mancata adozione delle modifiche statutarie entro la predetta data, il Governo esercita il potere sostitutivo ai sensi dell'articolo 8 della legge n. 131 del 2003 (e ove nomini un commissario, a questo non sono corrisposti emolumenti).

#### **RIORDINO DELLE PROVINCE: UN TEMA CHE HA PERCORSO LA XVI LEGISLATURA**

La riduzione e riorganizzazione delle Province (un tema noto al dibattito pubblico come 'soppressione delle province') è stata un *leit-motiv* della scorsa XVI legislatura.

Il *decreto-legge n 201 del 2011* (articolo 23) prevede:

- limitazione delle funzioni delle province esclusivamente a quelle di indirizzo e di coordinamento delle attività dei Comuni nelle materie e nei limiti indicati con legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze (comma 14);
- soppressione della giunta provinciale dagli organi di governo della Provincia limitati al consiglio provinciale e il presidente della Provincia, in carica per cinque anni (comma 15);
- composizione del consiglio provinciale con non più di dieci componenti eletti dagli organi elettivi dei Comuni ricadenti nel territorio della Provincia;
- elezione del presidente della Provincia da parte del consiglio provinciale tra i suoi componenti (commi 16 e 17);
- modalità di elezione da stabilirsi con legge entro il 31 dicembre 2013

- trasferimento da parte dello Stato e delle Regioni, con legge, secondo le rispettive competenze, ai Comuni, entro il 31 dicembre 2012, delle funzioni conferite dalla normativa previgente alle Province, salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, le medesime funzioni siano acquisite dalle Regioni, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza. In caso di mancato trasferimento delle funzioni da parte delle Regioni entro il 31 dicembre 2012, intervento statale in via sostitutiva (comma 18);

- commissariamento degli organi provinciali che dovessero essere rinnovati entro il 31 dicembre 2012, sino al 31 marzo 2013;

- adeguamento delle Regioni a statuto speciale alle disposizioni (non applicantesi peraltro alle Province autonome di Trento e di Bolzano).

Indi intervenne il decreto-legge n. 95 del 2012 (cd. sulla *spending review*). Il suo articolo 17 stabiliva un procedimento volto ad generale riordino delle Province e una ridefinizione delle loro funzioni, allo scopo di configurarle come enti di area vasta. Il riordino delle Province era connesso con l'istituzione delle Città metropolitane (ad opera del suo articolo 18), con contestuale soppressione delle province nel relativo territorio.

Le nuove Province furono individuate (mediante variegati accorpamenti) dal *decreto-legge n. 188 del 2012*, al termine del procedimento disegnato dal decreto-legge n. 95, sulla base di requisiti minimi definiti dalla deliberazione del Consiglio dei Ministri del 20 luglio 2012, ossia: popolazione di almeno 350 mila abitanti e superficie territoriale non inferiore ai 2.500 chilometri quadrati. Il testo disponeva anche in materia di istituzione e di organi di Città metropolitane.

Il decreto-legge n. 188 decadde per mancata conversione nel termine (A.S. n. 3558).

Seguì la legge di stabilità per il 2013, vale a dire la *legge n. 228 del 2012*, che dispose (articolo 1, comma 115):

- sospensione fino al 31 dicembre 2013 del trasferimento ai Comuni delle funzioni conferite dalla normativa vigente alle Province;

- sospensione fino alla stessa data del trasferimento delle risorse umane, finanziarie e strumentali all'esercizio delle funzioni trasferite;

- sospensione fino al 31 dicembre 2013 dell'applicazione delle disposizioni in materia di Città metropolitane stabilite dall'art. 18 del decreto-legge 95/2012;

- proroga al 31 dicembre 2013 del termine entro il quale stabilire, con legge dello Stato, le modalità di elezione dei componenti del consiglio provinciale;

- proroga al 31 dicembre delle gestioni commissariali;

- attribuzione di carattere transitorio all'assegnazione delle funzioni di area vasta alle Province, effettuata in via definitiva dal comma 10 dell'art. 17 del d.l. 95/2012; la transitorietà era prevista "in attesa del riordino" delle Province, il cui termine ultimo era individuato nella data del 31 dicembre 2013.

Sopraggiunse poi la sentenza n. 220 del 2013 della Corte costituzionale, caducando le disposizioni dei decreti-legge n. 201 del 2011 e n. 95 del 2012 sopra ricordate.

Per far fronte alle conseguenze immediate della sentenza, intervenne il decreto-legge n. 93 del 2013 (articolo 12), assicurando la salvezza dei provvedimenti di scioglimento delle Province e dei conseguenti atti di nomina dei commissari nonché degli atti di questi ultimi.

Nel corso della conversione del decreto-legge n. 93 (divenuto legge n. 119 del

2013), fu soppressa la sua previsione di una proroga delle gestioni commissariali al 30 giugno 2014.

Tale proroga è peraltro presente nella legge di stabilità 2014: articolo 1, comma 441 della legge n. 147 del 2013. Ed il comma 325 estende le disposizioni sul commissariamento anche ai casi di scadenza naturale o cessazione anticipata del mandato di organi provinciali, intervenienti tra il 1° gennaio e il 30 giugno 2014.

Alcune disposizioni riguardano *commissari e sub-commissari* delle Province.

L'**articolo 18** estende al commissario governativo (e agli eventuali sub-commissari), nominati nelle ipotesi di scioglimento dei consigli comunali e provinciali (ai sensi dell'articolo 141 del Testo unico degli enti locali), l'applicazione de:

- la disciplina sulle incompatibilità prevista per il commissario straordinario delle grandi imprese in crisi dall'articolo 38, comma 1-*bis*, della legge n. 270 del 1999;

Tale disposizione prevede: "Non può essere nominato commissario straordinario e, se nominato, decade dal suo ufficio, l'interdetto, l'inabilitato, chi sia stato dichiarato fallito o chi sia stato condannato ad una pena che importa l'interdizione, anche temporanea, dai pubblici uffici. Non possono inoltre essere nominati commissari straordinari il coniuge, i parenti ed affini entro il quarto grado dell'imprenditore insolvente, ovvero chi, avendo intrattenuto con l'impresa, personalmente o quale socio, amministratore, o dipendente di altra organizzazione imprenditoriale o professionale, rapporti non occasionali di collaborazione o consulenza professionale, abbia preso parte o si sia comunque ingerito nella gestione che ha portato al dissesto dell'impresa. Il commissario straordinario, nell'accettare l'incarico, dichiara sotto la propria responsabilità, che non ricorre alcuna delle ipotesi di incompatibilità di cui al presente comma".

- i requisiti di professionalità ed onorabilità dei commissari giudiziali e straordinari delle procedure di amministrazione straordinaria delle grandi imprese in crisi, formulati dal decreto ministeriale n. 60 del 2013.

Questo decreto ministeriale pone come requisiti di professionalità: per i commissari giudiziali, *a)* iscrizione da almeno cinque anni negli albi dei revisori dei conti, degli avvocati, dei dottori commercialisti, dei ragionieri e periti commerciali, esercitando per eguale periodo l'attività professionale, con maturazione di una specifica competenza nel settore dell'analisi e revisione di azienda; *b)* esperienza complessiva di almeno cinque anni nell'attività d'insegnamento universitario in materie economico-aziendali; *c)* esperienza complessiva di almeno cinque anni in funzioni di amministrazione o di direzione, presso imprese pubbliche o private aventi dimensioni comparabili con quello dell'impresa insolvente e preferibilmente in settori analoghi a quello dell'impresa medesima; per i commissari straordinari: *a)* iscrizione da almeno cinque anni negli albi degli avvocati, dei dottori commercialisti, dei ragionieri e periti commerciali, esercitando per eguale periodo l'attività professionale, con maturazione di una specifica competenza nel settore delle procedure concorsuali, ovvero della programmazione, ristrutturazione o risanamento aziendale; *b)* possesso di diploma di laurea in materie giuridiche, economiche o ingegneristiche o tecnico-scientifiche, o materie equipollenti, ovvero di diploma di ragioniere e perito commerciale, con una esperienza complessiva di almeno cinque anni

nell'esercizio di: 1) funzione di amministrazione o di direzione presso imprese pubbliche o private aventi dimensioni comparabili con quelle dell'impresa insolvente; 2) funzioni dirigenziali presso enti pubblici o pubbliche amministrazioni aventi attinenza con il settore di attività dell'impresa insolvente e che comportano la gestione di rilevanti risorse economico-finanziarie; 3) funzioni di curatore, commissario giudiziale, commissario liquidatore o commissario straordinario di procedure concorsuali che hanno comportato, la gestione di imprese di dimensioni comparabili con quelle dell'impresa insolvente.

Il medesimo decreto ministeriali individua inoltre requisiti di onorabilità, escludendo: *a)* l'interdetto e l'inabilitato; *b)* chi è stato dichiarato fallito e chi è stato dichiarato insolvente ai sensi delle disposizioni che regolano la procedura di amministrazione straordinaria; *c)* chi è sottoposto a procedure di concordato preventivo o di amministrazione controllata, fin quando la procedura è in corso; *d)* chi è stato sottoposto a misure di prevenzione disposte dall'autorità giudiziaria ai sensi del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, salvi gli effetti della riabilitazione; *e)* chi è stato condannato con sentenza irrevocabile, salvi gli effetti della riabilitazione: 1) alla reclusione per uno dei delitti previsti nel titolo XI del libro V del codice civile e nel titolo VI del regio decreto 16 marzo 1942, n. 267; 2) alla reclusione per un tempo non inferiore a sei mesi per un delitto contro la pubblica amministrazione, contro la fede pubblica, contro il patrimonio, contro l'economia pubblica, l'industria e il commercio ovvero per un delitto in materia tributaria e valutaria; 3) alla reclusione per un tempo non inferiore ad un anno per un qualunque delitto non colposo; 4) a pena che comporti l'interdizione, anche temporanea, dai pubblici uffici, ovvero l'interdizione o la sospensione dall'esercizio degli uffici direttivi delle persone giuridiche e delle imprese; 5) colui al quale è stata applicata su richiesta delle parti, a norma dell'articolo 444 del codice di procedura penale, una delle pene previste dalla lettera *e)*, numeri 1), 2) e 3) del presente articolo, salvo che sia intervenuta l'estinzione del reato a norma dell'articolo 445, comma 2, del codice di procedura penale.

- le disposizioni sull'incandidabilità e sul divieto di ricoprire cariche elettive e di governo, introdotte dal decreto legislativo n. 235 del 2012.

Questo decreto legislativo (recante il "Testo unico delle disposizioni in materia di incandidabilità e di divieto di ricoprire cariche elettive e di Governo conseguenti a sentenze definitive di condanna per delitti non colposi, a norma dell'articolo 1, comma 63, della legge 6 novembre 2012, n. 190) esclude dalla candidatura: *a)* coloro che hanno riportato condanne definitive a pene superiori a due anni di reclusione per i delitti, consumati o tentati, previsti dall'articolo 51, commi 3-bis e 3-quater, del codice di procedura penale; *b)* coloro che hanno riportato condanne definitive a pene superiori a due anni di reclusione per i delitti, consumati o tentati, previsti nel libro II, titolo II, capo I, del codice penale; *c)* coloro che hanno riportato condanne definitive a pene superiori a due anni di reclusione, per delitti non colposi, consumati o tentati, per i quali sia prevista la pena della reclusione non inferiore nel massimo a quattro anni, determinata ai sensi dell'articolo 278 del codice di procedura penale.

**L'articolo 19** dispone che il prefetto, nella scelta dei sub- commissari (a supporto dei commissari delle Province), faccia esclusivo riferimento al personale dell'ente locale, senza oneri aggiuntivi.

Conseguentemente viene disposta la decadenza, con effetto dalla data di entrata in vigore della legge, degli eventuali sub-commissari che non corrispondano a questo requisito.

Si rammenta che le amministrazioni provinciali che risultano sciolte alla data del 1° settembre 2013 sono: Belluno (13 dicembre 2011), Genova (9 maggio 2012), Vicenza (31 maggio 2012), La Spezia (1 giugno 2012), Ancona (2 giugno 2012), Como

(2 giugno 2012), Asti (23 novembre 2012), Biella (23 novembre 2012), Brindisi (23 novembre 2012), Vibo Valentia (10 dicembre 2012), Roma (10 gennaio 2013), Avellino (12 febbraio 2013); Rieti (12 febbraio 2013); Frosinone (18 marzo 2013); Napoli (18 marzo 2013), Benevento (18 aprile 2013); Catanzaro (18 aprile 2013); Massa Carrara (18 aprile 2013); Varese (18 aprile 2013); Foggia (16 maggio 2013); Lodi (6 giugno 2013); Taranto (19 luglio 2013).

## UNIONI, FUSIONI, INCORPORAZIONI DI COMUNI

Il capo V (articoli 21-28) detta disposizioni sulle *unioni o fusioni o incorporazioni di Comuni*.

Ne trattano altresì, in via preliminare, l'**articolo 1, commi 4-7**, ove l'unione di Comuni è definita (**comma 4**) quale ente locale costituito da due o più Comuni per l'esercizio associato di funzioni e servizi, secondo quanto previsto dall'articolo 32 del Testo unico.

Si ricorda che il Testo unico degli enti locali (decreto legislativo n. 267 del 2000) disciplina plurime forme associative tra Comuni: le convezioni (articolo 30); i consorzi (articolo 31); le unioni (articolo 32, novellato dal presente disegno di legge); l'esercizio associato di funzioni e servizi (articolo 33); gli accordi di programma (articolo 34).

Per i Comuni al di sotto di 5.000 abitanti, o 3.000 abitanti se "appartenenti o appartenuti" a comunità montane, resta fermo - ancor prevede il **comma 4** - l'obbligo (previsto dal decreto-legge n. 78 del 2010: suo articolo 14, comma 28) di esercitare in forma associata le funzioni fondamentali (ad eccezione di quelle relative all'anagrafe) tramite unione o convenzione.

Per questi 'piccoli' Comuni, la disciplina di riferimento altra rispetto al presente disegno di legge è data dall'articolo 14 del citato decreto-legge n. 78 del 2010 (non già dall'articolo 32 del Testo unico: così prevede il **comma 6**).

Sono esentati dall'obbligo sopra ricordato i Comuni il cui territorio coincida integralmente con quello di una o più isole nonché il Comune di Campione (ai sensi della ricordata disposizione del decreto-legge n. 78 del 2010).

In caso di esercizio comune, non rilevano, ai fini del patto di stabilità, le voci relative al finanziamento delle spese gestite in convenzione nei bilanci dei Comuni capofila di convenzioni.

E' inoltre previsto - dal **comma 5** - una compensazione di obiettivi inerenti al patto di stabilità, tra Comune capofila (con riduzione degli obiettivi) e gli altri Comuni associati (con aumento degli obiettivi), in

relazione alla gestione di funzioni e servizi in forma associata. La compensazione avviene dietro comunicazione delle variazioni (entro il 31 marzo di ogni anno) da parte dell'ANCI (al Ministero dell'economia), sulla base delle istanze presentate (entro il 15 marzo di ogni anno) dai medesimi Comuni.

E' inoltre modificata - ossia diversamente graduata - dal **comma 7** la scansione temporale dell'adeguamento dei Comuni all'obbligo di esercizio associato delle funzioni fondamentali (previsto dall'articolo 14, comma 31-ter del decreto-legge n. 78 del 2010).

Quella disposizione del decreto-legge n. 78 prevede una duplice scadenza:

a) il 1° gennaio 2013, con riguardo ad almeno tre delle funzioni fondamentali;

b) il 1° gennaio 2014, con riguardo alle restanti funzioni fondamentali.

Ora si viene a prevedere una scadenza intermedia, il 30 giugno 2014, per l'esercizio di altre tre delle funzioni fondamentali.

E il termine ultimo per le restanti funzioni è posposto, dal 1° gennaio 2014 al 31 dicembre 2014.

*Siffatta previsione - recata dall'articolo 1, comma 7 - parrebbe già essere stata introdotta dall'articolo 1, comma 530 della legge n. 147 del 2013 (legge di stabilità 2014).*

Le funzioni fondamentali individuate dal decreto-legge n. 78 del 2010 (articolo 14, comma 27), di cui qui si tratta, sono le seguenti:

a) organizzazione generale dell'amministrazione, gestione finanziaria e contabile e controllo;

b) organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito comunale, ivi compresi i servizi di trasporto pubblico comunale;

c) catasto, ad eccezione delle funzioni mantenute allo Stato dalla normativa vigente;

d) la pianificazione urbanistica ed edilizia di ambito comunale nonché la partecipazione alla pianificazione territoriale di livello sovracomunale;

e) attività, in ambito comunale, di pianificazione di protezione civile e di coordinamento dei primi soccorsi;

f) l'organizzazione e la gestione dei servizi di raccolta, avvio e smaltimento e recupero dei rifiuti urbani e la riscossione dei relativi tributi;

g) progettazione e gestione del sistema locale dei servizi sociali ed erogazione delle relative prestazioni ai cittadini, secondo quanto previsto dall'articolo 118, quarto comma, della Costituzione;

h) edilizia scolastica per la parte non attribuita alla competenza delle province, organizzazione e gestione dei servizi scolastici;

i) polizia municipale e polizia amministrativa locale;

l) tenuta dei registri di stato civile e di popolazione e compiti in materia di servizi anagrafici nonché in materia di servizi elettorali, nell'esercizio delle funzioni di competenza statale;

*l-bis*) i servizi in materia statistica.

Si diceva del Capo V del disegno di legge, avente ad oggetto le unioni (e incorporazioni e fusioni) di Comuni.

Ebbene, di esso l'**articolo 21** abroga - al **comma 1** (e per coordinamento, al **comma 4, lettera a)**) - le disposizioni sulle unioni di piccoli Comuni (fino a 1.000 abitanti) per l'esercizio facoltativo associato di tutte le funzioni, poste dal decreto-legge n. 138 del 2011 (suo articolo 16, commi 1-13) e modificate dal decreto-legge n. 95 del 2012 (articolo 19, comma 2). Di questo articolo del decreto-legge n. 95, sono del pari abrogati i commi 4, 5 e 6, anch'essi relativi alle unioni di Comuni di contenuta dimensione.

Il **comma 2** novella, del Testo unico degli enti locali, l'articolo 32 relativo appunto alle unioni di Comuni. Sono più modifiche.

Si demanda allo statuto (dell'unione di Comuni) la determinazione del numero dei membri del consiglio - laddove il Testo unico reca la diretta prescrizione che il consiglio sia composto da un numero di consiglieri, non superiore a quello previsto per i Comuni con popolazione pari a quella complessiva dell'ente. Così il **comma 2, lettera a)**.

Si introduce la previsione: "lo statuto dell'unione stabilisce le modalità di funzionamento degli organi e ne disciplina i rapporti. In fase di prima istituzione, lo statuto è approvato dai consigli dei Comuni partecipanti e le successive modifiche sono approvate dal consiglio dell'unione" (peraltro l'articolo 32, comma 6 del Testo unico recita: "L'atto costitutivo e lo statuto dell'unione sono approvati dai consigli dei Comuni partecipanti con le procedure e con la maggioranza richieste per le modifiche statutarie"). Così il **comma 2, lettera b)**.

Si introduce la previsione che il presidente dell'unione dei Comuni possa avvalersi per specifiche funzioni del segretario di un Comune dell'unione, senza maggiori oneri di finanza pubblica (**comma 2, lettera c)**)

Sul contenuto dello statuto si sofferma altresì il **comma 3**, prescrivendogli il rispetto dei principi organizzativi e funzionali e le soglie demografiche minime eventualmente disposte da leggi regionali nonché una coerenza con gli ambiti territoriali che esse determinino.

Il **comma 4** incide - con la sua **lettera b)** - su disposizione del decreto-legge n. 78 del 2010, il quale, nel determinare le funzioni fondamentali dei Comuni (suo articolo 14, comma 27), dispose (al comma 28) che esse fossero esercitate obbligatoriamente in forma associata, mediante unione di Comuni o convenzione, ove si fosse trattato di Comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti ovvero fino a 3.000 abitanti se appartenenti o appartenuti a comunità montane (esclusi i comuni il cui

territorio coincida integralmente con quello di una o di più isole e il comune di Campione d'Italia).

Ebbene, il comma 31 (ancora dell'articolo 14 del decreto-legge n. 78 del 2010) prevedeva il limite demografico minimo delle unioni in 10.000 abitanti, salvo diverso limite demografico individuato dalla Regione (entro i tre mesi antecedenti il primo termine di esercizio associato obbligatorio delle funzioni fondamentali).

Tale previsione è ora novellata, prevedendo un diverso limite demografico minimo, fissato in 3.000 abitanti, qualora si tratti di Comuni appartenenti o appartenuti a comunità montane (in tal caso, le unioni debbono essere composte da almeno tre Comuni). Il nuovo limite non si applica alle unioni già costituite.

Infine, il **comma 5** dell'articolo 21 stabilisce che il *numero degli assessori* nei Comuni con popolazione fino a 3.000 abitanti non possa essere superiore a due (attualmente è zero, nei Comuni fino a 1.000 abitanti) e, nei Comuni con popolazione tra 3.000 e 10.000, non possa essere superiore a quattro (come previsto attualmente, in seguito alla riforma del 2011).

*Ma la disposizione incide, per quei Comuni, anche sul numero dei consiglieri comunali, come si è avuto modo di ricordare supra.*

Il **comma 6** prevede che i Comuni interessati dalle disposizioni or ricordate - relative al numero di assessori e consiglieri - provvedono, "prima di applicarle" (*non è maggiormente specificato un termine*) a rideterminare gli oneri, sì da assicurarne l'invarianza (la quale deve essere attestata dal collegio dei revisori dei conti).

Il **comma 7** modifica il Testo unico degli enti locali (suo articolo 46, comma 2), prevedendo che nella giunta nessuno dei due sessi possa essere rappresentato in misura inferiore al 40 per cento.

E' in tal modo sviluppata (*senza che se ne abbia abrogazione*) la previsione recata dalla legge n. 215 del 2012 (per le giunte comunali), che si avesse nella loro composizione, "garanzia della presenza di entrambi i sessi", nel rispetto del principio delle pari opportunità. Siffatta previsione fu introdotta (ancora dall'articolo 2, comma 1, lettera *b*) della legge n. 215) ancor mediante novella al decreto legislativo n. 267 del 2000 (suo articolo 46). Identica novella, per la giunta capitolina, incideva sul decreto legislativo n. 156 del 2010 ("Disposizioni recanti attuazione dell'articolo 24 della legge 5 maggio 2009, n. 42, e successive modificazioni, in materia di ordinamento transitorio di Roma Capitale").

*Per come è formulata la novella dettata dal citato comma 7 di questo articolo 21 del disegno di legge, la previsione circa la composizione per*



*generi della giunta pare doversi intendere riferita non alle sole unioni di Comuni, delle quali tratta invece l'articolo.*

L'**articolo 22** dispone in ordine al trattamento economico dei titolari delle cariche negli organi delle unioni di Comuni, prevedendo la *gratuità*.

Inoltre prevede l'applicabilità delle disposizioni in materia di ineleggibilità, incandidabilità e incompatibilità relative ai Comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti, al primo mandato degli amministratori del Comune nato dalla fusione o delle unioni comprendenti Comuni, con popolazione inferiore a 5.000 abitanti.

Per semplificare l'attività amministrativa, l'**articolo 23** prevede che le funzioni di responsabile anticorruzione e di responsabile per la trasparenza siano svolte da un unico funzionario, nominato dal presidente dell'unione anche per i Comuni associati.

Dispone, inoltre, che le funzioni di revisione siano demandate ad un revisore unico per le unioni formate da Comuni che non superino complessivamente i 10.000 abitanti, ed in caso diverso, da un collegio di revisori.

Le correlative funzioni di valutazione e controllo di gestione sono attribuite dal presidente dell'unione sulla base di un apposito regolamento.

L'**articolo 24** reca:

- l'attribuzione al presidente dell'unione delle funzioni di autorità comunale di protezione civile sul territorio dei Comuni che abbiano conferito all'unione la funzione fondamentale della protezione civile, nonché quelle di polizia locale, ove siano state conferite all'unione le funzioni di polizia municipale (**comma 1**);
- il riconoscimento che, nel caso di unioni a cui siano state conferite le funzioni di polizia municipale, la disciplina vigente relativa alle funzioni di polizia giudiziaria si intende riferita al territorio dell'unione (**comma 2**);
- in caso di trasferimento di personale dal Comune all'unione, il parallelo trasferimento all'unione delle risorse già quantificate e destinate a finanziare istituti contrattuali ulteriori rispetto al trattamento economico fondamentale (**comma 3**);
- l'estensione alle unioni composte da Comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti delle disposizioni normative relative ai "piccoli Comuni" (**comma 4**).

Il disegno di legge reca specifiche disposizioni in materia di *fusione di Comuni* (**articolo 25**) e di *incorporazione di Comuni* (**articolo 26**).

L'**articolo 25** reca alcune misure agevolative e organizzative per la *fusione*.

Stabilisce che nei Comuni sorti a seguito della fusione, lo statuto del nuovo Comune possa prevedere "forme particolari di collegamento" tra l'ente locale sorto dalla fusione e le comunità che appartenevano ai Comuni originari (**comma 1**).

Prevede che lo statuto del nuovo Comune contenga misure adeguate per assicurare alle comunità dei Comuni oggetto della fusione, forme di partecipazione e di decentramento dei servizi (attualmente la previsione di tali misure spetta alla legge regionale istitutiva dei nuovi Comuni).

Altresì prevede che i Comuni che hanno avviato il procedimento di fusione, possano, anche prima della istituzione del nuovo ente, definire uno statuto provvisorio del nuovo Comune, da approvarsi in testo conforme da tutti i consigli comunali.

Tale statuto provvisorio entra in vigore con l'istituzione del nuovo Comune sorto dalla fusione; rimane vigente fino a che non sia eventualmente modificato dagli organi del nuovo Comune (**comma 2**).

Prevede inoltre:

- le norme di maggior favore previste per Comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti e per le unioni di Comuni, continuano ad applicarsi anche al nuovo Comune sorto dalla fusione di Comuni con meno di 5.000 abitanti (**comma 3**);
- il nuovo Comune può utilizzare i margini di indebitamento consentiti anche ad uno solo dei Comuni originari (**comma 4**);
- i sindaci dei Comuni che si fondono coadiuvano il commissario nominato per la gestione del Comune derivante da fusione, fino all'elezione del sindaco e del consiglio comunale del nuovo comune (**comma 5**);
- gli obblighi di esercizio associato di funzioni vengo attenuati e in alcuni casi derogati, per la durata di un mandato elettorale (**comma 6**: la deroga vale per i Comuni sorti da fusione con popolazione inferiore a 3.000 abitanti, o 2.000 abitanti se appartenenti o appartenuti a comunità montane);
- gli incarichi esterni svolti dai consiglieri comunali dei Comuni oggetto di fusione e gli incarichi di nomina comunale continuano fino alla nomina dei successori (**comma 7**);
- le risorse destinate ai singoli Comuni per le politiche di sviluppo delle risorse umane e alla produttività del personale sono trasferite in

un unico fondo del nuovo Comune con la medesima destinazione (**comma 8**).

Ancora l'articolo 25 detta disposizioni organizzative, per regolamentare il passaggio dalla vecchia alla nuova gestione, anche per quanto riguarda l'approvazione dei bilanci.

In particolare prevede (al **comma 9**):

- tutti gli atti normativi, i piani, gli strumenti urbanistici, i bilanci, dei Comuni oggetto della fusione, restano in vigore fino all'entrata in vigore dei corrispondenti atti del commissario o degli organi del nuovo Comune;
- i revisori dei conti decadono al momento della fusione ma continuano a svolgere le proprie funzioni fino alla nomina dei nuovi revisori;
- al nuovo Comune sorto dalla fusione si applicano le disposizioni dello statuto e del regolamento di funzionamento del consiglio comunale dell'estinto Comune di maggiore dimensione demografica fino all'approvazione del nuovo statuto;
- il bilancio di previsione del nuovo Comune deve essere approvato entro novanta giorni dall'istituzione dal nuovo consiglio comunale, il quale approva anche il rendiconto di bilancio dei Comuni estinti e subentra negli adempimenti relativi alle certificazioni del patto di stabilità e delle dichiarazioni fiscali;
- ai fini dell'esercizio provvisorio, si prende come riferimento la sommatoria delle risorse stanziare nei bilanci definitivamente approvati dai comuni estinti nell'anno precedente;
- ai fini della determinazione della popolazione legale, la popolazione del nuovo Comune corrisponde alla somma della popolazione dei comuni estinti;
- l'indicazione della residenza nei documenti dei cittadini e delle imprese resta valida fino alla scadenza, anche se successiva alla data di istituzione del nuovo comune;
- l'istituzione del nuovo Comune non priva i territori dei Comuni estinti dei benefici stabiliti dall'Unione europea e dalle leggi statali in loro;
- i codici di avviamento postale dei Comuni preesistenti possono essere conservati nel nuovo Comune.

L'**articolo 26** introduce un nuovo procedimento di fusione di Comuni per *incorporazione*.

Fermo restando quanto previsto dall'articolo 15 del Testo unico degli enti locali (fusione di Comuni con legge regionale e referendum tra le

popolazioni interessate), il nuovo procedimento prevede che il Comune incorporante mantenga la propria personalità e i propri organi, mentre decadono gli organi del comune incorporato.

L'articolo 15 del Testo unico degli enti locali ha per oggetto: "modifiche territoriali, fusione ed istituzione di Comuni". Esso recita:

"1. A norma degli articoli 117 e 133 della Costituzione, le regioni possono modificare le circoscrizioni territoriali dei comuni sentite le popolazioni interessate, nelle forme previste dalla legge regionale. Salvo i casi di fusione tra più comuni, non possono essere istituiti nuovi comuni con popolazione inferiore ai 10.000 abitanti o la cui costituzione comporti, come conseguenza, che altri comuni scendano sotto tale limite.

2. La legge regionale che istituisce nuovi comuni, mediante fusione di due o più comuni contigui, prevede che alle comunità di origine o ad alcune di esse siano assicurate adeguate forme di partecipazione e di decentramento dei servizi.

3. Al fine di favorire la fusione dei comuni, oltre ai contributi della regione, lo Stato eroga, per i dieci anni successivi alla fusione stessa, appositi contributi straordinari commisurati ad una quota dei trasferimenti spettanti ai singoli comuni che si fondono.

4. La denominazione delle borgate e frazioni è attribuita ai comuni ai sensi dell'*articolo 118 della Costituzione*".

**L'articolo 27** ha per oggetto ulteriori misure incentivanti per le unioni e fusioni di Comuni.

Le Regioni possono individuare misure di incentivazione alle unioni e fusioni, entro il patto di stabilità verticale (**comma 1**).

E' inoltre dettata disposizione transitoria, volta a graduare gli effetti della fusione, sì da consentire il mantenimento (tuttavia non oltre l'ultimo esercizio finanziario del primo mandato amministrativo del nuovo Comune) di tributi e tariffe differenziati per ciascuno dei territori degli enti preesistenti alla fusione, ove il nuovo Comune sorto dalla fusione istituisca municipi (**comma 2**).

I Comuni sorti da fusione dispongono di tre anni di tempo, per l'adeguamento alle norme vigenti in materia di omogeneizzazione degli ambiti territoriali ottimali di gestione e di razionalizzazione della partecipazione ad enti pubblici di gestione (**comma 3**).

Il **comma 4** prevede che i progetti presentati dai Comuni istituiti per fusione o dalle unioni di Comuni abbiano, nel 2014, la priorità nell'accesso alle risorse del Primo Programma cd. "6.000 campanili" (di cui all'articolo 18, comma 9, del decreto-legge n. 69 del 2013).

La norma richiamata del decreto-legge cd. 'del fare' ha destinato 100 milioni di euro per il 2014 a contributi statali a favore dei 'piccoli Comuni' (con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti), delle unioni composte da Comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti e dei Comuni risultanti da fusione tra Comuni ciascuno dei quali con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti.

I contributi sono per: interventi infrastrutturali di adeguamento, ristrutturazione e nuova costruzione di edifici pubblici (compresi gli interventi per l'adozione di misure

antisismiche); realizzazione e manutenzione di reti viarie e delle infrastrutture accessorie o delle reti telematiche; messa in sicurezza del territorio.

Il Programma "6.000 campanili" riguarda il finanziamento di 'piccoli interventi'. La norma infatti prevede che il contributo per il singolo progetto sia compreso tra 500.000 e 1 milione di euro, e che il costo totale del singolo intervento possa superare il contributo richiesto soltanto nel caso in cui le risorse finanziarie aggiuntive necessarie siano già immediatamente disponibili e spendibili da parte del Comune proponente.

La procedura per avere accesso ai finanziamenti è delineata dalla norma richiamata, e si conclude con l'emanazione di un decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di approvazione del programma degli interventi.

**L'articolo 28** reca una delega al Governo per una disciplina organica concernente il comune di Campione d'Italia.

Dispone che dall'attuazione dell'articolo non derivino nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

La disposizione ricalca (salvo una variante: l'introduzione nell'elencazione, dell'urbanistica) il contenuto dell'articolo 14 del disegno di legge di iniziativa governativa della XVI legislatura AS. 2259, recante "Individuazione delle funzioni fondamentali di Province e Comuni, semplificazione dell'ordinamento regionale e degli enti locali, nonché delega al Governo in materia di trasferimento di funzioni amministrative, Carta delle autonomie locali, razionalizzazione delle Province e degli Uffici territoriali del Governo. Riordino di enti ed organismi decentrati".

L'articolo 14 dell'Atto Senato corrispondeva all'articolo 13-*bis* del testo approvato dalla Camera dei deputati in prima lettura. Questa disposizione fu infatti introdotta durante l'esame del disegno di legge presso la Commissione Affari Costituzionali della Camera in sede referente.

L'articolo conteneva una delega al Governo per l'emanazione di un decreto legislativo recante disciplina organica delle disposizioni concernenti il comune di Campione d'Italia, secondo modalità, principi e criteri direttivi di cui all'articolo 20 della legge n. 59 del 1997.

*La delega recata dall'articolo in esame sembra presentarsi, per molti versi, assai articolata, sia per la ricchezza dell'aggettivazione del principio/criterio riferito alla "peculiare realtà" del Comune, sia per l'ampiezza dispositiva del richiamato art. 20, il cui comma 3, lettera a) fa riferimento al "riassetto normativo e codificazione della normativa primaria regolante la materia". Tuttavia la disposizione in esame - che delega al Governo generalmente a dettare una "disciplina" - potrebbe essere ritenuta da valutare, sotto l'aspetto della compatibilità costituzionale, per i profili di determinazione e definizione dei parametri di cui all'art. 76 Cost., qualora si ritenesse, che la delega consenta ambiti di innovazione sostanziale.*

Numerose sono le disposizioni speciali che riguardano Campione d'Italia, tra cui (a titolo d'esempio e senza pretesa di esaustività):

- legge 11 agosto 1991, n. 272 - Interpretazione autentica del terzo comma dell'articolo 34 del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 601, per i residenti a Campione d'Italia.
- legge 17 giugno 1988, n. 241 - Estensione ai cittadini residenti a Campione d'Italia dei benefici previsti dalle leggi 3 marzo 1971, n. 153, e 15 marzo 1986, n. 69, per

l'equipollenza dei titoli di studio di secondo grado e di istruzione professionale conseguiti in scuole elvetiche.

- Decreto del Presidente della Repubblica 31 luglio 1980, n. 616 - Assistenza sanitaria ai cittadini del comune di Campione d'Italia (art. 37, primo comma, lettera e), della legge n. 833 del 1978).

- legge 18 dicembre 1976, n. 859 - Regolarizzazione delle posizioni contributive dei lavoratori di Campione d'Italia nelle assicurazioni contro la tubercolosi e per l'invalidità, la vecchiaia ed i superstiti.

- legge 31 ottobre 1973, n. 637 - Destinazione dei proventi della casa da gioco di Campione d'Italia.

- legge 12 dicembre 1969, n. 1007 - Norme transitorie per la regolamentazione dei rapporti previdenziali e assistenziali nel territorio di Campione d'Italia.

- legge 27 settembre 1962, n. 1435 - Sistemazione dei servizi di riscossione dei tributi diretti nel comune di Campione d'Italia.

L'**articolo 29** reca le seguenti *norme finali*:

- eliminazione dell'obbligo (finora previsto dalla legge n. 182 del 1991) di tenere le elezioni per il rinnovo degli organi *provinciali* esclusivamente nel periodo 15 aprile-15 giugno (**comma 1**);
- abrogazione del comma 115 dell'articolo 1 della legge di stabilità 2013 (legge n. 228 del 2012), il quale proroga i termini per il riordino delle Province (**comma 2**);
- prescrizione dell'adeguamento (entro dodici mesi) da parte delle Regioni alle disposizioni introdotte dal presente provvedimento (adeguamento ai principi, per le Regioni ad autonomia speciale) (**commi 3 e 4**);
- obbligo per le Città metropolitane e le Province trasformate di concorrere al raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica prestabiliti, fino a revisione del patto di stabilità (**comma 5**);
- *previsione che il livello provinciale o della Città metropolitana non sia obbligatorio ai fini della organizzazione periferica delle amministrazioni dello Stato*, fermi restando gli obiettivi di contenimento organizzati posti dalla disciplina vigente (**comma 6**);
- inincidenza della nuova disciplina posta dal disegno di legge sull'assetto territoriale degli ordini e collegi professionali nonché delle camere di commercio (**comma 7**);
- elaborazione da parte del ministro per gli affari regionali e le autonomie di programmi di attività, per dare impulso all'applicazione degli interventi di riforma previsti dal presente provvedimento; e definizione (su proposta del ministro, con accordo in Conferenza unificata) di modalità di monitoraggio (**comma 8**);
- previsione di una clausola di invarianza finanziaria, in termini di maggiori oneri (**comma 9**).

L'**articolo 30** dispone infine in ordine all'entrata in vigore della legge, stabilita nel giorno successivo a quello della pubblicazione in Gazzetta Ufficiale.











# Ultimi dossier del Servizio Studi

## XVII LEGISLATURA

- [84](#) Dossier Dossier del Servizio Studi sull'A.G. n. 42 "Schema di decreto ministeriale recante modifiche al decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca 16 settembre 2005, n. 236, concernente il regolamento recante la composizione, il funzionamento e le modalità di nomina e di elezione dei componenti il Consiglio nazionale per l'alta formazione artistica e musicale"
- [85](#) Schede di lettura Dossier del Servizio Studi sull'A.S. n. 1190 "Conversione in legge con modificazioni del decreto-legge 10 ottobre 2013, n. 114, recante proroga delle missioni internazionali delle Forze armate e di polizia, iniziative di cooperazione allo sviluppo e sostegno ai processi di ricostruzione e partecipazione alle iniziative delle organizzazioni internazionali per il consolidamento dei processi di pace e di stabilizzazione"
- [86](#) Dossier Dossier del Servizio Studi sull'A.S. n. 1188 "Conversione in legge del decreto-legge 30 novembre 2013, n. 133, recante disposizioni urgenti concernenti l'IMU, l'alienazione di immobili pubblici e la Banca d'Italia"
- [87](#) Dossier Dossier del Servizio Studi sull'A.S. n. 1185 "Legge quadro in materia di interporti e di piattaforme logistiche territoriali"
- [88](#) Dossier Dossier del Servizio Studi sull'A.G. n. 58 "Schema di decreto legislativo recante attuazione della direttiva 2011/70/Euratom, che istituisce un quadro comunitario per la gestione responsabile e sicura del combustibile nucleare esaurito e dei rifiuti radioattivi"
- [89](#) Dossier Dossier del Servizio Studi sull'A.S. n. 925, 110, 111, 113 e 666-A "Deleghe al Governo in materia di pene detentive non carcerarie e di riforma del sistema sanzionatorio. Disposizioni in materia di sospensione del procedimento con messa alla prova e nei confronti degli irreperibili"
- 90 Dossier La formazione della *Grosse Koalition*: dai programmi elettorali al "contratto di governo"
- [91](#) Dossier Dossier del Servizio Studi sull'A.S. n. 1120-B "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2014)". Le modifiche apportate dalla Camera dei deputati - *Ed. provvisoria*
- [92](#) Dossier Dossier del Servizio Studi sull'A.S. n. 1214 "Conversione in legge del decreto-legge 30 dicembre 2013, n. 150, recante proroga di termini previsti da disposizioni legislative" Ed. provvisoria

Il testo del presente dossier è disponibile in formato elettronico PDF su Internet, all'indirizzo [www.senato.it](http://www.senato.it), seguendo il percorso: "Leggi e documenti - dossier di documentazione - Servizio Studi - Dossier".