

CAMERA DEI DEPUTATI

Martedì 1 aprile 2014

XVII LEGISLATURA

BOLLETTINO

DELLE GIUNTE E DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI
Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e Interni (I)

COMUNICATO

TESTO AGGIORNATO AL 2 APRILE 2014

SEDE REFERENTE

Martedì 1° aprile 2014. — Presidenza del presidente [Francesco Paolo SISTO](#). – Interviene il sottosegretario di Stato per gli affari regionali, Gianclaudio Bressa.

La seduta comincia alle 10.

**Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni.
C. 1542-B, approvato dalla Camera e modificato dal Senato.**

(Esame e rinvio).

La Commissione inizia l'esame del provvedimento.

[Emanuele FIANO](#) (PD), *relatore*, illustra il disegno di legge C. 1542-B, approvato dalla Camera e modificato dal Senato, che detta un'ampia riforma in materia di enti Pag. 38locali, prevedendo, nelle more dell'approvazione della riforma costituzionale del Titolo V, l'istituzione e la disciplina delle Città metropolitane e la ridefinizione del sistema delle province, nonché una nuova disciplina in materia di unioni e fusioni di comuni. Ulteriori disposizioni riguardano la normativa sugli organi dei comuni.

Rileva che i commi da 1 a 4 dell'articolo unico recano disposizioni generali. Le città metropolitane sono riconosciute quali enti territoriali di area vasta, con le seguenti finalità istituzionali generali: cura dello sviluppo strategico del territorio metropolitano; promozione e gestione integrata dei servizi, delle infrastrutture e delle reti di comunicazione di interesse – come precisato dal Senato – della città metropolitana; cura delle relazioni istituzionali afferenti il proprio livello, comprese quelle a livello europeo, ossia quelle – come specificato dal Senato – con le città e le aree metropolitane europee. Le province sono definite quali enti territoriali di area vasta, la cui disciplina è rimessa ai commi da 52 a 100. È altresì riconosciuta la specificità delle province montane, intendendosi per tali le province con territorio interamente montano e confinanti con Paesi stranieri, specificità disciplinata dai commi 52, 57 e 86. Le unioni di comuni, disciplinate dai commi 104-134, sono definite enti locali costituiti da due o più comuni per l'esercizio associato di funzioni di loro competenza.

Fa presente che nel corso dell'esame del Senato è stato eliminato il riferimento, nel comma 4, all'esercizio obbligatorio di funzioni fondamentali dei comuni in forma di unione. A tale modifica si collega la soppressione, sempre del Senato, del comma 6. Inoltre, nel corso dell'esame del Senato è stato soppresso il comma 5 riguardante la riduzione degli obiettivi dei comuni capofila per la

gestione di funzioni e servizi in forma associata e il corrispondente aumento degli obiettivi dei comuni non capofila introdotto nel frattempo dalla legge di stabilità 2014. Anche la soppressione del comma 7, dal quale era modificata la scansione temporale dell'adeguamento dei comuni all'obbligo di esercizio associato delle funzioni fondamentali, è dovuta all'introduzione della disposizione nella legge di stabilità. I commi da 5 a 50 dell'articolo unico recano l'istituzione e la disciplina delle città metropolitane. Il comma 5 individua nove città metropolitane: Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Bari, Napoli e Reggio Calabria. Il Senato ha introdotto un inciso secondo cui la disciplina delle città metropolitane è dettata in attesa della riforma del Titolo V della parte seconda della Costituzione e delle relative norme di attuazione. Al Senato è stata inoltre soppressa la disposizione che consentiva alle province con più di un milione di abitanti o a due province confinanti con più di un milione e mezzo di abitanti, previa iniziativa qualificata da parte dei comuni, di costituire ulteriori città metropolitane. Il territorio della città metropolitana coincide con quello della provincia omonima. Il Senato ha soppresso il procedimento speciale che consentiva ad un gruppo qualificato di comuni di non aderire alla città metropolitana, con conseguente mantenimento della provincia esistente.

Rimane il procedimento ordinario per il passaggio di singoli comuni da una provincia limitrofa alla città metropolitana (o viceversa), disciplinato dal comma 3. Il procedimento ordinario prevede l'applicazione dell'articolo 133, primo comma, della Costituzione, che richiede per il mutamento delle circoscrizioni provinciali una legge dello Stato, adottata su iniziativa dei comuni interessati, sentita la regione. Rispetto al procedimento dell'articolo 133 della Costituzione, viene rafforzato il ruolo della regione, dal momento che, in caso di parere negativo della stessa, il Governo è tenuto a promuovere un'intesa tra la regione e i comuni interessati, da definirsi entro novanta giorni; in caso di mancato raggiungimento dell'intesa entro tale termine, la decisione spetta al Consiglio dei ministri, che delibera in ordine alla presentazione al Parlamento del disegno di legge sulle modifiche territoriali di province e di città metropolitane.

Osserva che per le regioni a statuto speciale Sardegna, Sicilia e Friuli Venezia-Pag. 39Giulia, il Senato ha soppresso la disposizione che consentiva l'istituzione di città metropolitane nei capoluoghi di regione, cui si applicava, in quanto compatibile e fatte salve le modifiche apportate dalle leggi regionali, la disciplina dettata dal disegno di legge in esame. È stato invece previsto che i principi del disegno di legge in esame costituiscono principi di grande riforma economica e sociale per la disciplina di città ed aree metropolitane nelle richiamate regioni (comma 5, secondo periodo). Gli organi della città metropolitana sono: il sindaco metropolitano, il consiglio metropolitano e la conferenza metropolitana (comma 7). L'incarico di sindaco metropolitano, di consigliere metropolitano e di componente della conferenza metropolitana è svolto a titolo gratuito, anche con riferimento agli organi previsti per la prima costituzione delle città metropolitane (comma 24). Il sindaco metropolitano è di diritto il sindaco del comune capoluogo (comma 19); il sindaco metropolitano ha la rappresentanza dell'ente, convoca e presiede il consiglio metropolitano e la conferenza metropolitana, sovrintende al funzionamento dei servizi e degli uffici e all'esecuzione degli atti (comma 8). Il sindaco metropolitano può nominare un vicesindaco, scelto tra i consiglieri metropolitani, che esercita le funzioni del sindaco in caso di impedimento; qualora il sindaco metropolitano cessi dalla carica per cessazione dalla carica di sindaco del proprio comune, il vicesindaco resta in carica fino all'insediamento del nuovo sindaco. Il sindaco metropolitano può assegnare deleghe al vicesindaco e, nei casi e nei limiti previsti dallo statuto, a consiglieri metropolitani; il Senato ha precisato che l'assegnazione di deleghe a consiglieri metropolitani avviene nel rispetto del principio di collegialità (commi 40 e 41). Il consiglio metropolitano è composto dal sindaco metropolitano e da un numero di consiglieri variabile in base alla popolazione (24, se la popolazione è superiore a 3 milioni di abitanti; 18, se è compresa tra 800.001 e 3 milioni di abitanti; 14, se pari o inferiore a 800.000) (comma 20). È l'organo di indirizzo e controllo, approva regolamenti, piani, programmi e approva o adotta ogni altro atto ad esso sottoposto dal sindaco metropolitano; ha altresì potere di proposta sullo statuto e sulle sue modifiche e poteri decisori finali per l'approvazione del bilancio (comma 8). La conferenza metropolitana è composta

dal sindaco metropolitano, che la convoca e presiede, e dai sindaci dei comuni della città metropolitana (comma 42). È competente per l'adozione dello statuto e ha potere consultivo per l'approvazione dei bilanci; lo statuto può attribuirle altri poteri propositivi e consultivi (comma 20). Lo statuto (comma 11) stabilisce le norme fondamentali dell'organizzazione dell'ente, comprese le attribuzioni e le competenze degli organi, nonché: a) regola le modalità e gli strumenti di coordinamento dell'azione complessiva di governo del territorio metropolitano; b) disciplina i rapporti tra i comuni e la città metropolitana per l'organizzazione e l'esercizio delle funzioni metropolitane e comunali, prevedendo anche forme di organizzazione in comune, eventualmente differenziate per aree territoriali. Mediante convenzione, i comuni possono avvalersi di strutture della città metropolitana e possono delegare l'esercizio di funzioni alla città metropolitana e viceversa; il Senato ha esteso la disciplina dei rapporti, delle convenzioni e delle deleghe alle unioni di comuni; c) può prevedere la costituzione di zone omogenee, per specifiche funzioni, con organismi di coordinamento con la città metropolitana; a tal fine è necessaria la proposta o comunque l'intesa con la regione, il cui dissenso può essere superato con decisione della conferenza metropolitana, adottata a maggioranza di due terzi dei componenti; d) individua le modalità per istituire accordi con i comuni non compresi nella città metropolitana. Il procedimento di approvazione dello statuto e delle relative modifiche prevede la proposta del consiglio metropolitano e l'approvazione da parte della conferenza metropolitana con i voti che rappresentino almeno un terzo dei comuni e la maggioranza della popolazione residente (comma 9). Per ciò che Pag. 40attiene al bilancio, i relativi schemi sono proposti dal sindaco metropolitano, adottati dal consiglio metropolitano e sottoposti al parere della conferenza metropolitana, 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 (comma 8). Il consiglio metropolitano è organo elettivo di secondo grado e dura in carica 5 anni; in caso di rinnovo del consiglio del comune capoluogo, si procede comunque a nuove elezioni del consiglio metropolitano entro sessanta giorni dalla proclamazione del sindaco (comma 21). Hanno diritto di elettorato attivo e passivo i sindaci e i consiglieri dei comuni della città metropolitana. Il Senato ha confermato che la cessazione dalla carica comunale comporta la decadenza da consigliere metropolitano (come già si desume dal disposto del comma 39) (comma 25).

Il voto dei sindaci e consiglieri è ponderato in base ad un indice rapportato alla popolazione complessiva della fascia demografica di appartenenza del comune; le fasce demografiche sono determinate dal comma 33. Nella ponderazione sono adottati due correttivi volti a ridurre il peso degli elettori appartenenti ad un solo comune la cui popolazione superi il 45 per cento della popolazione complessiva della città metropolitana e degli elettori appartenenti ad una fascia demografica la cui popolazione superi il 35 per cento della popolazione complessiva (Allegato A). Il sistema elettorale (commi 26-38) è un sistema proporzionale per liste; ai fini della presentazione, le liste devono essere sottoscritte da almeno il 5 per cento degli aventi diritto al voto. Ciascun elettore esprime un voto per una lista e può esprimere un voto di preferenza per un candidato della lista; il voto è in entrambi i casi ponderato. I seggi sono assegnati secondo il metodo d'Hondt. Ai fini di promuovere la rappresentanza di genere, nelle liste nessuno dei due sessi può essere rappresentato in misura superiore al 60 per cento (percentuale introdotta dal Senato, in luogo dei due terzi previsti nel testo della Camera), a pena di inammissibilità. Tale disposizione troverà peraltro applicazione decorsi 5 anni dall'entrata in vigore della legge n. 215 del 2012, sulle rappresentanze di genere negli organi elettivi degli enti locali (commi 27-28).

Ricorda che lo statuto «della città metropolitana» (come precisato dal Senato) può prevedere l'elezione diretta a suffragio universale del sindaco e del consiglio metropolitano, previa approvazione della legge statale sul sistema elettorale e previa articolazione del comune capoluogo in più comuni secondo la complessa procedura delineata dal disegno di legge, che prevede la proposta del comune capoluogo, un referendum tra i cittadini della città metropolitana e l'approvazione di una legge regionale. Nelle città metropolitane con popolazione superiore a 3 milioni di abitanti, in alternativa a questa procedura, è necessario che lo statuto preveda la

costituzione di zone omogenee e che il comune capoluogo abbia ripartito il territorio in zone dotate di autonomia amministrativa in coerenza con lo statuto della città metropolitana (comma 22). Completano la disciplina le disposizioni concernenti le ineleggibilità e incompatibilità dei membri del consiglio metropolitano (comma 23). Esse fanno rinvio agli articoli 60, 63 del Testo unico sull'ordinamento degli enti locali, che vengono novellati al fine di prevedere che le cause di ineleggibilità (articolo 60 del Testo unico sull'ordinamento degli enti locali) e di incompatibilità (articolo 63) vigenti per l'elezione a sindaco, presidente della provincia, consigliere comunale, provinciale e circoscrizionale valgano anche per i consiglieri metropolitani. La novella dell'articolo 65 del Testo unico degli enti locali è stata riformulata dal Senato, al fine di: *a)* eliminare dal testo vigente la menzione degli assessori provinciali (figura non compresa nella riforma) dalla disposizione di incompatibilità con la carica di consigliere regionale; *b)* specificare l'incompatibilità tra consiglieri circoscrizionali o di consigliere comunale con quella di consigliere circoscrizionale non solo dello stesso, ma anche di altro comune. Alle città metropolitane Pag. 41 sono attribuite, come precisato dal Senato, nel rispetto dei vincoli del patto di stabilità interno (comma 44): -le funzioni fondamentali delle province e quelle attribuite alla città metropolitana nell'ambito del processo di riordino delle funzioni delle province delineato dai commi 85-97; le funzioni fondamentali proprie della città metropolitana, relative a: *a)* piano strategico del territorio metropolitano di carattere triennale (come specificato dal Senato) che costituisce atto di indirizzo per i comuni e le unioni di comuni del territorio, anche in relazione a funzioni delegate o attribuite dalle regioni (in tal caso, come specificato dal Senato, nel rispetto delle leggi regionali nelle materie di loro competenza); *b)* pianificazione territoriale generale; *c)* strutturazione di sistemi coordinati di gestione dei servizi pubblici, organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito metropolitano; a tale riguardo, il Senato ha previsto che la città metropolitana può, previa intesa con i comuni interessati, predisporre documenti di gara, svolgere la funzione di stazione appaltante, monitorare i contratti di servizio ed organizzare concorsi e procedure selettive; *d)* mobilità e viabilità; *e)* promozione e coordinamento dello sviluppo economico e sociale; *f)* promozione e coordinamento dei sistemi di informatizzazione e di digitalizzazione in ambito metropolitano; ulteriori funzioni attribuibili dallo Stato o dalle regioni (comma 46). Per la prima istituzione delle città metropolitane, i commi 12-18 delineano un procedimento piuttosto articolato, ampiamente modificato nel corso dell'esame al Senato. Le città metropolitane sono costituite alla data di entrata in vigore della legge nel territorio delle Province omonime. Il procedimento si applica anche alla costituzione della città metropolitana di Roma capitale, mentre una disciplina speciale vige per Reggio Calabria.

Fa presente che il Senato ha soppresso la previsione di un comitato istitutivo della città metropolitana, con il compito di predisporre atti preparatori e studi preliminari funzionali al passaggio alla città metropolitana. È stata invece mantenuta l'elezione di una conferenza statutaria, cui si applicano le norme sul numero di componenti e sull'elezione del consiglio metropolitano; la conferenza è presieduta dal sindaco del comune capoluogo. La conferenza è incaricata di redigere una proposta di statuto della città metropolitana. Il Senato ha modificato la disciplina della conclusione dei lavori della conferenza, che deve terminare i suoi lavori entro il 30 settembre 2014 (e non più il 30 giugno), trasmettendo al consiglio metropolitano (e non ai sindaci dei comuni) la proposta di statuto (comma 13). Fino al 31 dicembre 2014, restano in carica, a titolo gratuito, il Presidente della provincia, che assume anche le funzioni del consiglio provinciale, e la giunta provinciale per l'ordinaria amministrazione e per gli atti urgenti e improrogabili. Ciò in deroga alla disposizione della legge di stabilità 2014 che dispone il commissariamento delle province che scadono o i cui organi cessano nel primo semestre del 2014. Per le province commissariate, il commissariamento è prorogato al 31 dicembre 2014. Si applicano le disposizioni sul riordino delle funzioni delle province di cui ai commi 85-97 (comma 14). Entro il 30 settembre 2014 si svolgono le elezioni del consiglio metropolitano, indette dal sindaco del comune capoluogo, e si insediano il consiglio metropolitano e la conferenza metropolitana (comma 15). Entro il 31 dicembre 2014 il consiglio metropolitano approva lo statuto (comma 15). Ai sensi del comma 16, l'effettivo

passaggio dalla provincia alla città metropolitana avviene il 1° gennaio 2015, data a partire dalla quale la città metropolitana succede alla provincia in tutti i rapporti attivi e passivi e ne esercita le funzioni, nel rispetto degli equilibri di finanza pubblica e degli obiettivi del patto di stabilità interna. Da tale data il sindaco del comune capoluogo assume le funzioni di sindaco metropolitano e la città metropolitana opera con il proprio statuto e i propri organi, assumendo anche le funzioni proprie. Ove alla predetta data non Pag. 42sia approvato lo statuto della città metropolitana, si applica lo statuto della provincia.

Sottolinea che in caso di mancata approvazione dello statuto entro il 30 giugno 2015, si applica la procedura per l'esercizio da parte del Governo del potere sostitutivo prevista dalla cosiddetta «legge La Loggia». Il Senato ha soppresso la disciplina che consentiva a un terzo dei comuni compresi nel territorio della città metropolitana ovvero un numero di comuni che rappresentino un terzo della popolazione della provincia, comunque tra loro confinanti, di deliberare, tra il 1° luglio ed il 30 settembre 2014, di non aderire alla città metropolitana e di continuare a far parte della provincia omonima, che conseguentemente veniva mantenuta. Per Reggio Calabria, dove il comune capoluogo è attualmente commissariato, sono previsti termini speciali per la prima istituzione della città metropolitana. A seguito delle modifiche del Senato, l'istituzione della città metropolitana avviene alla scadenza naturale degli organi provinciali o comunque entro trenta giorni dalla decadenza o scioglimento anticipato degli stessi (il testo della Camera prevedeva il 1° gennaio 2016), con ingresso nelle funzioni comunque successivo al rinnovo degli organi del comune di Reggio Calabria. Ai sensi dei commi 47 e 48, spettano alla città metropolitana il patrimonio, il personale e le risorse della provincia, comprese le entrate provinciali. Al personale delle città metropolitane si applicano le disposizioni vigenti per il personale delle province; il personale trasferito dalle province mantiene, fino al successivo contratto, il trattamento economico in godimento. Una disposizione speciale disciplina il subentro della regione Lombardia, anche mediante società controllate, in tutte le partecipazioni azionarie di controllo della provincia di Milano nelle società che operano nella realizzazione e gestione di infrastrutture connesse all'Expo 2015. Il Senato ha modificato la data del trasferimento delle partecipazioni alla città metropolitana, posticipandola dal 1° maggio al 31 ottobre 2015 (comma 49).

Alle città metropolitane si applicano, ove compatibili, le disposizioni in materia di comuni del testo unico sull'ordinamento degli enti locali (decreto legislativo n. 267 del 2000) e le disposizioni della legge n. 131 del 2003 sulla potestà normativa degli enti locali (comma 50). I commi da 51 a 100 disciplinano le province. Con disposizione reintrodotta dal Senato si afferma la natura transitoria della disciplina stabilita, nelle more della riforma costituzionale del Titolo V e delle relative norme di attuazione. In base al nuovo assetto ordinamentale, gli organi della provincia sono il presidente, il consiglio provinciale e l'assemblea dei sindaci (comma 54). Anche in tal caso, tutti gli incarichi sono svolti a titolo gratuito (comma 84). Il riparto di competenza stabilito è analogo a quello fissato per gli organi della città metropolitana. 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 (comma 55). Il presidente è eletto dai sindaci e dai consiglieri dei comuni della provincia; sono eleggibili i sindaci della provincia il cui mandato scada non prima di 18 mesi dalla data delle elezioni. Il presidente resta in carica quattro anni (commi 58-60). Il Senato ha introdotto la decadenza automatica in caso di cessazione dalla carica di sindaco (comma 65), laddove il testo approvato in prima lettura dalla Camera prevedeva la permanenza in carica anche nel caso di cessazione da sindaco per fine mandato.

Evidenzia che l'elezione avviene sulla base di candidature sottoscritte da almeno il 15 per cento degli aventi diritto al voto. L'elezione avviene in unica giornata presso un unico seggio elettorale. Ogni elettore vota per un solo candidato ed il voto è ponderato secondo il sistema adottato per l'elezione del consiglio metropolitano. È eletto il candidato che consegue il maggior numero di voti, sulla base della predetta ponderazione (commi da 61 a 64). Il presidente della provincia può nominare un vicepresidente, scelto tra i consiglieri provinciali, che esercita le funzioni del Pag. 43presidente 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 «nel rispetto del principio di collegialità», come specificato in sede di esame del provvedimento al Senato (comma 66). 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 (comma 55). Esso è composto dal presidente della provincia e da un numero di consiglieri variabile in base alla popolazione (16, se la popolazione è superiore a 700.000 abitanti; 12, se è compresa tra 300.000 e 700.000 abitanti; 10, se inferiore a 300.000) (comma 67). Il consiglio provinciale è organo elettivo di secondo grado e dura in carica 2 anni; hanno diritto di elettorato attivo e passivo i sindaci e i consiglieri dei comuni della provincia. Anche per tali cariche, il Senato ha introdotto la decadenza da consigliere provinciale in caso di cessazione dalla carica comunale (commi 68 e 69). È 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 e, anche in questo caso, è ponderato. Viene dunque stilata un'unica graduatoria e sono eletti i candidati che ottengono 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, come modificate dal Senato, ossia la soglia di lista del sessanta per cento del numero dei candidati, che non deve essere superata da nessuno dei due sessi: disciplina che entrerà in vigore solo a partire dal 2017 (commi 70, 71, 72 e 76). L'assemblea dei sindaci è composta dai sindaci dei comuni appartenenti alla provincia (comma 56). 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 (comma 55). 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 (comma 55). Per ciò che attiene al bilancio, i relativi schemi sono 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 compresi nella provincia e la maggioranza della popolazione. Il bilancio è successivamente approvato in via definitiva dal consiglio (comma 55). I commi da 79 a 83 disciplinano la costituzione degli organi in sede di prima applicazione, con significative modifiche introdotte nel corso dell'esame del provvedimento al Senato. L'elezione del nuovo Consiglio provinciale è indetta (comma 79): entro il 30 settembre 2014 per le province i cui organi scadono per fine mandato nel 2014 (anziché entro il termine, stabilito nel testo approvato dalla Camera in prima lettura, di trenta giorni dalle elezioni dei sindaci e consigli dei comuni appartenenti alla provincia o dall'eventuale ballottaggio).

Ricorda che nella prima fase, il nuovo Consiglio ha il compito di preparare le modifiche statutarie previste dalla riforma, che dovranno essere approvate dall'Assemblea dei sindaci entro il successivo 31 dicembre 2014. Entro la medesima data, si procede all'elezione del Presidente della provincia secondo le nuove regole; fino all'insediamento di quest'ultimo e, in ogni caso, non oltre il 31 dicembre 2014, restano in carica il Presidente della provincia in carica alla data di entrata in vigore della legge, che assume anche le funzioni del consiglio provinciale, ovvero – qualora si tratti di provincia commissariata – il commissario in carica, nonché la giunta provinciale, ai fini dell'ordinaria amministrazione e per gli atti indifferibili ed urgenti. In attesa del nuovo Presidente, il Consiglio provinciale è presieduto dal Presidente o dal Commissario uscenti (commi 81 e 82). Le disposizioni esaminate hanno una duplice incidenza sul quadro normativo vigente, in quanto, da un lato, prorogano i commissariamenti delle province già in atto e, dall'altro, impediscono che vengano commissariate le province in scadenza nel 2014, in quanto prevedono per queste ultime una proroga dei presidenti e delle giunte uscenti. Ciò in deroga alla norme della legge di stabilità 2014; entro trenta giorni dalla scadenza per fine mandato o dalla decadenza o scioglimento anticipato degli organi provinciali, qualora tali eventi si verificino dal 2015 in poi. L'assemblea dei sindaci ha sei mesi di tempo a decorrere dall'insediamento del consiglio provinciale

per approvare le modifiche statutarie necessarie (comma 83).

Fa presente che, in entrambe le ipotesi, qualora l'assemblea dei sindaci non giunga all'approvazione delle modifiche statutarie nei termini prescritti, il Governo esercita il potere sostitutivo ai sensi dell'articolo 8 della legge n. 131 del 2003. Durante l'esame al Senato è stata eliminata la disposizione che prevedeva la gratuità dell'incarico del commissario eventualmente nominato. Il Senato ha introdotto una disposizione che prevede, in sede di prima costituzione degli organi, l'eleggibilità anche dei consiglieri provinciali uscenti (comma 80). La medesima disposizione viene ripetuta con specifico riferimento alle prime elezioni del Presidente, ma stavolta limitandola alle sole province in scadenza nel 2014. I commi da 85 a 97 disciplinano il riordino delle funzioni delle province. Innanzitutto sono individuate le seguenti funzioni fondamentali (comma 85): a. pianificazione territoriale provinciale di coordinamento, nonché valorizzazione dell'ambiente, per gli aspetti di competenza, con particolare riferimento alla difesa del suolo; 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. Durante l'esame al Senato sono state introdotte nell'elenco le seguenti ulteriori funzioni: a. tutela ambientale, funzione prevista nel Testo unico sull'ordinamento degli enti locali, confermata nel testo originario del disegno di legge governativa, successivamente espunta dalla Camera dei deputati nella prima lettura del provvedimento e reinserita dal Senato); b. gestione dell'edilizia scolastica: la funzione è pienamente assegnata di diritto alle province, mentre nel testo approvato dalla Camera ne era limitata la possibilità di esercizio all'intesa con i comuni e con riferimento alle scuole secondarie di secondo grado. Per la sua formulazione testuale, il riconoscimento di tale funzione alle province sembra avere un ambito più esteso rispetto alla normativa vigente, che limita la competenza delle province agli istituti e scuole di istruzione secondaria superiore; c. controllo dei fenomeni discriminatori in ambito occupazionale e promozione delle pari opportunità sul territorio provinciale.

Nel corso dell'esame del provvedimento al Senato, è stata altresì introdotta la disposizione che consente alle province, d'intesa con i comuni, di esercitare le funzioni di predisposizione dei documenti di gara, di stazione appaltante, di monitoraggio dei contratti di servizio e di organizzazione di concorsi e procedure selettive (comma 88). Oltre la individuazione delle funzioni fondamentali, il disegno di legge (commi da 89 a 97) prevede un complesso procedimento per il riordino delle altre funzioni attualmente esercitate dalle province, non riconosciute come fondamentali ai sensi del comma 85, che devono essere attribuite dallo Stato e dalle regioni ai sensi dell'articolo 118 della Costituzione.

Ricorda che il disegno di legge stabilisce innanzitutto i criteri del processo di riassegnazione delle funzioni (comma 89), che deve perseguire le seguenti finalità: Pag. 45individuazione dell'ambito territoriale ottimale di esercizio per ciascuna funzione; efficacia nello svolgimento delle funzioni fondamentali da parte dei comuni e (come aggiunto dal Senato) delle unioni dei comuni; sussistenza di esigenze unitarie; adozione di forme di avvalimento e deleghe di esercizio tra gli enti territoriali; valorizzazione delle forme di esercizio associato delle funzioni e delle autonomie funzionali. Nel corso dell'esame al Senato è stata introdotta una disposizione che specifica un principio di continuità, per il quale le funzioni trasferite ad altri enti territoriali continuano ad essere esercitate dalle province fino alla data dell'effettivo avvio di esercizio da parte dell'ente subentrante. Tale data è fissata con gli atti di cui ai commi 92 e 95 (comma 89). Per quanto riguarda il procedimento da seguire: entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della legge, Stato e Regioni individuano, mediante accordo sancito in Conferenza unificata, le funzioni oggetto del riordino e le relative competenze (comma 91); entro la medesima data, 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

92); 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 95); entro un anno dalla data di entrata in vigore del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri che individua i criteri generali per il trasferimento delle funzioni, il Governo è delegato ad adottare, uno o più decreti legislativi per l'adeguamento della legislazione statale sulle funzioni e sulle competenze dello Stato e degli enti territoriali e di quella sulla finanza e sul patrimonio dei medesimi enti (comma 97).

Evidenzia che nello specifico caso in cui disposizioni normative statali o regionali riguardanti servizi a rete di rilevanza economica prevedano l'attribuzione di funzioni di organizzazione dei predetti servizi, di competenza comunale o provinciale, ad enti o agenzie in ambito provinciale o sub-provinciale, le leggi statali o regionali, ovvero, a seguito di una integrazione ad esso apportata dal Senato, il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri di cui al comma 92, prevedono la soppressione di tali enti o agenzie e l'attribuzione delle funzioni alle province nel nuovo assetto istituzionale. Per le regioni che si adeguino sono individuate misure premiali (comma 90). Norme specifiche riguardano le province montane, cui le regioni riconoscono, nelle materie di loro competenza, forme particolari di autonomia (comma 52). 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 (comma 57). A tali province sono inoltre attribuite funzioni fondamentali ulteriori rispetto a quelle attribuite alla generalità delle province, riguardanti: 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 (comma 86). Il comma 98 estende al commissario governativo e al sub-commissario, nominati nelle ipotesi di scioglimento dei consigli comunali e provinciali ex articolo 141 del Testo unico sull'ordinamento degli enti locali, l'applicazione: della 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, nonché dei requisiti di professionalità ed onorabilità dei commissari giudiziali e straordinari delle procedure di amministrazione straordinaria delle grandi imprese in crisi, fissato con decreto Pag. 46 ministeriale 60 del 2013, e, da ultimo, delle disposizioni sull'incandidabilità e sul divieto di ricoprire cariche elettive e di governo, introdotte dal decreto legislativo n. 235 del 2012.

Ricorda che a seguito delle modifiche introdotte dal Senato, il comma 99 prevede che il prefetto, nella scelta dei sub commissari a supporto dei commissari delle province, possa avvalersi di dirigenti e funzionari del comune capoluogo, senza oneri aggiuntivi, mentre il testo approvato dalla Camera in prima lettura richiedeva di fare esclusivo riferimento al personale dell'ente locale. Viene disposta la decadenza, con effetto dalla data di entrata in vigore della legge, degli eventuali sub commissari che non corrispondano al prescritto requisito (comma 100). I commi 101-103 disciplinano la città metropolitana di Roma capitale, cui si applicano le norme sulle città metropolitane previste dal provvedimento in esame. Lo statuto della città metropolitana di Roma capitale disciplina i rapporti tra la città metropolitana, Roma capitale e gli altri comuni, garantendo il miglior assetto delle funzioni che Roma è chiamata a svolgere quale sede degli organi costituzionali nonché delle rappresentanze diplomatiche degli Stati esteri. Restano ferme le disposizioni dei decreti legislativi già adottati su Roma capitale. I commi da 104 a 115 dettano disposizioni in materia di unioni di comuni. Disposizioni in materia si rinvencono anche nei commi 131 e 134. Il comma 104 abroga la possibilità per i piccoli comuni fino a 1.000 abitanti di accedere in via facoltativa, anziché obbligatoria, all'esercizio associato di tutte le funzioni tramite unione di comuni. È abrogata anche la possibilità per i comuni fino a 5.000 abitanti, già facenti parte di una unione di comuni, di scegliere per l'esercizio di funzioni tra le modalità di cui sopra ex decreto-legge n. 138 del 2011 e quelle definite dal decreto-legge n. 78 del 2010, articolo 14, comma 28. (si tratta di scelta introdotta dal decreto-legge n. 95 del 2012, articolo 19, commi 4-6). Cessa, dunque, il regime derogatorio e ai comuni fino a 5.000 abitanti torna ad applicarsi l'obbligo di esercizio in

forma associata delle funzioni fondamentali mediante unione o convenzione, di cui al citato decreto-legge n. 78 del 2010, secondo le modalità dell'articolo 32 del Testo unico sull'ordinamento degli enti locali. Il comma 105, novellando il citato articolo 32 del Testo unico sull'ordinamento degli enti locali, modifica la disciplina del consiglio dell'unione, il cui numero dei componenti è definito nello statuto senza predeterminazione di limiti numerici ex lege; affida all'unione oltre alla potestà regolamentare anche quella statutaria e prevede che il presidente dell'unione si avvale obbligatoriamente del segretario comunale di uno dei comuni, come risulta da una modifica apportata nel corso dell'esame del Senato, in luogo della mera facoltà del presidente dell'unione di avvalersi per specifiche funzioni di un segretario dell'unione scelto tra i segretari dei comuni associati.

Ai sensi del comma 106, lo statuto dell'unione di comuni deve rispettare i principi di organizzazione e di funzionamento e le soglie demografiche minime qualora siano previsti dalle leggi regionali. Al comma 107 sono apportate alcune modifiche all'articolo 14 del decreto-legge n. 78 del 2010: la prima, di carattere formale, è conseguente alla cessazione del regime derogatorio sulle unioni di comuni di cui al comma 105; con la seconda è stabilito un ulteriore limite demografico minimo per le unioni di comuni (oltre quello ordinario di 10.000 abitanti), fissato in 3.000 abitanti qualora si tratti di comuni appartenenti o appartenuti a comunità montane (almeno tre comuni). Il nuovo limite non si applica alle unioni già costituite. Il comma 108 interviene in ordine al trattamento economico dei titolari delle cariche negli organi delle unioni di comuni, prevedendo la gratuità. Il comma 109 estende l'applicabilità delle disposizioni in materia di ineleggibilità, incandidabilità, incompatibilità e inconferibilità (come aggiunto nel corso dell'esame del Senato) relative ai comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti al primo mandato degli amministratori del Pag. 47 comune nato dalla fusione o delle unioni di comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti.

Sottolinea che per semplificare l'attività amministrativa, il comma 110 prevede che le funzioni di responsabile anticorruzione e di responsabile per la trasparenza possono essere svolte da un unico funzionario nominato dal presidente dell'unione anche per i comuni associati. Si dispone, inoltre, che le funzioni di revisione possono essere demandate ad un revisore unico per le unioni formate da comuni che non superano complessivamente i 10.000 abitanti e, in caso diverso, da un collegio di revisori, mentre le funzioni di valutazione e controllo di gestione possono essere attribuite dal presidente dell'unione sulla base di un apposito regolamento. I commi 111-115 contengono ulteriori disposizioni concernenti le unioni di comuni quali: l'attribuzione al presidente dell'unione delle funzioni di polizia locale, laddove siano state conferite all'unione le funzioni di polizia municipale (comma 111); l'attribuzione all'unione di funzioni di protezione civile, sul territorio dei comuni che abbiano conferito all'unione la funzione fondamentale della protezione civile, limitatamente (come specificato dal Senato) ai compiti di approvazione e aggiornamento dei piani di emergenza e le connesse attività di prevenzione e approvvigionamento, mentre rimangono in capo al sindaco dei singoli comuni dell'unione (comma 112), in qualità di autorità comunale di protezione civile, la direzione dei servizi di emergenza che insistono sul territorio del comune, i compiti di coordinamento dei servizi di soccorso e di assistenza alle popolazioni colpite, nonché gli interventi necessari, dandone immediata comunicazione al prefetto e al presidente della giunta regionale; 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 113); 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 114); l'estensione alle unioni composte da comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti delle disposizioni normative relative ai piccoli comuni (comma 115). I commi da 116 a 134 dettano disposizioni in materia di fusioni di comuni. Un primo gruppo di disposizioni reca alcune misure agevolative per la fusione di comuni. In primo luogo, si stabilisce che nei comuni sorti a seguito della fusione di più comuni, 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 116). Una misura accelerativa del procedimento di adozione dello statuto prevede che i comuni che hanno avviato il procedimento di fusione, possono, anche prima della istituzione del nuovo ente, definirne lo statuto, che deve essere approvato in testo conforme da tutti i consigli comunali; tale statuto «provvisorio» entra in vigore con l'istituzione del nuovo comune e rimarrà vigente fino a che non sia eventualmente modificato dagli organi del comune frutto della fusione. Inoltre, si prevede che sia lo statuto del nuovo comune, e non più la legge regionale che lo istituisce, a contenere misure adeguate per assicurare alle comunità dei comuni oggetto della fusione forme di partecipazione e di decentramento dei servizi (comma 117).

Osserva che si prevedono poi le seguenti ulteriori misure agevolative: 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 frutto della fusione di comuni con meno di 5.000 abitanti (comma 118); il nuovo comune può utilizzare i margini di indebitamento consentiti anche ad uno solo dei comuni originari, anche nel caso in cui dall'unificazione dei bilanci non risultano spazi di indebitamento (comma 119); i sindaci dei comuni che si fondono coadiuvano con il commissario nominato per la gestione del comune derivante da Pag. 48 fusione fino all'elezione del sindaco e del consiglio comunale del nuovo comune; in particolare i sindaci, riuniti in comitato consultivo, esprimono parere sullo schema di bilancio e in materia di varianti urbanistiche (comma 120); l'obbligo di esercizio associato delle funzioni comunali fondamentali, previsto per i comuni con meno di 5.000 abitanti, viene attenuato e in alcuni casi derogato in caso di fusione. In particolare: la legge regionale può fissare una diversa decorrenza dell'obbligo o modularne i contenuti. In ogni caso, in assenza di legge regionale, i comuni derivanti dalla fusione con popolazione di almeno 3.000 abitanti (2.000 se montani) sono esentati dall'obbligo per la durata di un mandato elettorale (comma 121); gli incarichi esterni eventualmente attribuiti ai consiglieri comunali dei comuni oggetto di fusione e gli incarichi di nomina comunale continuano fino alla nomina dei successori (comma 122); le risorse destinate ai singoli comuni per le politiche di sviluppo delle risorse umane e alla produttività del personale, previste dal contratto collettivo di lavoro del comparto e autonome locali del 1° aprile 1999, sono trasferite in un unico fondo del nuovo comune con la medesima destinazione (comma 123). Vengono poi definite alcune disposizioni organizzative di tipo procedurale per regolamentare il passaggio dalla vecchia alla nuova gestione, principalmente per quanto riguarda l'approvazione dei bilanci. In particolare si prevede che: tutti gli atti, compresi 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 (comma 124, lettera a); i revisori dei conti decadono al momento dell'istituzione del nuovo comune; fino alla nomina del nuovo organo di revisione contabile le funzioni sono svolte dall'organo di revisione in carica nel comune più popoloso (comma 124, lettera b); al nuovo comune 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 (comma 124, lettera c); il bilancio di previsione del nuovo comune deve essere approvato entro 90 giorni dall'istituzione dal nuovo consiglio comunale, fatta salva l'eventuale proroga disposta con decreto del Ministro dell'interno, come precisata da una modifica introdotta nel corso dell'esame del Senato (comma 125, lettera a); ai fini dell'esercizio provvisorio, si prende come riferimento la sommatoria delle risorse stanziare nei bilanci definitivamente approvati dai comuni estinti nell'anno precedente (comma 125, lettera b); il nuovo comune approva il rendiconto di bilancio dei comuni estinti e subentra negli adempimenti relativi alle certificazioni del patto di stabilità e delle dichiarazioni fiscali (comma 125, lettera c); ai fini della determinazione della popolazione legale, la popolazione del nuovo comune corrisponde alla somma della popolazione dei comuni estinti (comma 126); 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 (comma 127); l'istituzione del nuovo comune non priva i territori dei comuni estinti dei benefici stabiliti dall'Unione europea e dalle leggi statali in loro; il Senato, inoltre, ha introdotto l'esenzione dagli oneri fiscali per il

trasferimento della proprietà dei beni mobili e immobili dai comuni estinti al nuovo comune (comma 128); i codici di avviamento postale dei comuni preesistenti possono essere conservati nel nuovo comune (comma 129). Il comma 130 introduce una nuova modalità di fusione di comuni per incorporazione. Fermo restando quanto previsto dall'articolo 15 del Testo unico sull'ordinamento degli enti locali (l'incorporazione è disposta con legge regionale e si procede a referendum tra le popolazioni interessate), il nuovo procedimento prevede che il comune incorporante mantiene la propria personalità e i propri organi, mentre decadono gli organi del comune incorporato. A tutela di quest'ultimo si prevede che lo statuto del comune incorporante sia integrato da adeguate misure di partecipazione e di decentramento. I commi 131-134 recano ulteriori Pag. 49 misure incentivanti per le fusioni e, in parte, anche per le unioni di comuni. Le Regioni possono individuare misure di incentivazione alle unioni e fusioni nella definizione del patto di stabilità interno verticale (comma 131). È inoltre dettata una 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 132).

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 133). Il comma 134 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».

Ricorda che i commi 135-136 dispongono, ad invarianza di spesa, l'aumento del numero di consiglieri e di assessori comunali nei comuni fino a 10.000 abitanti (attualmente la composizione dei consigli e delle giunte municipali è disciplinata dall'articolo 16, comma 17, del decreto-legge n. 138 del 2011). In particolare, nei comuni fino a 3.000 abitanti, il numero dei consiglieri comunali, oltre al sindaco, è elevato a 10 (attualmente è di 6) e il numero massimo degli assessori è stabilito in 2 (come attualmente previsto per i comuni da 1.000 a 3.000 abitanti, mentre sotto i 1.000 non è previsto alcun assessore). Nei comuni da 3.000 a 10.000 abitanti, il numero massimo dei consiglieri comunali, oltre al sindaco è elevato a 12 (attualmente è di 7 per i comuni da 3.000 a 5.000 abitanti e di 10 per i comuni da 5.000 a 10.000 abitanti) e il numero massimo degli assessori è stabilito in 4 (come attualmente previsto per i comuni da 5.000 a 10.000 abitanti, mentre tra i 3.000 e 5.000 abitanti è stabilito in 3). Al fine di assicurare l'invarianza di spesa connessa all'aumento di cui sopra, i comuni interessati provvedono a rideterminare gli oneri connessi allo status degli amministratori locali (indennità, rimborsi spese ecc.), previa specifica attestazione del collegio dei revisori dei conti. Il comma 137 attua il principio della parità di genere nelle giunte comunali, prevedendo che negli organi esecutivi dei comuni, nessuno dei due sessi può essere rappresentato in misura inferiore al 40 per cento, con arrotondamento aritmetico. Nel corso dell'esame del Senato sono stati esclusi dall'ambito di applicazione della norma i comuni con popolazione fino a 3.000 abitanti. Il comma 138, introdotto nel corso dell'esame del Senato, abolisce il divieto del terzo mandato consecutivo per i sindaci dei comuni fino a 3.000 abitanti. A tal fine, si dispone la non applicazione delle disposizioni di cui ai commi 2 e 3 dell'articolo 51 del Testo unico sull'ordinamento degli enti locali, che appunto statuiscono che chi ha ricoperto la carica di sindaco (e di presidente di provincia) per due mandati consecutivi non può essere immediatamente rieleggibile alle medesime cariche, ad eccezione del caso in cui uno dei due mandati precedenti abbia avuto una durata inferiore a due anni, sei mesi e un giorno, per causa diversa dalle dimissioni volontarie. È comunque posto il limite massimo di tre mandati consecutivi. Il comma 139, anch'esso introdotto dal Senato, prevede inoltre che l'incompatibilità di parlamentare (nazionale o europeo) o membro del Governo con altra carica pubblica elettiva di natura monocratica relativa ad organi di governo sia riferita agli enti pubblici territoriali aventi, alla data di indizione delle elezioni o della nomina, popolazione superiore a 15.000 abitanti (e non già 5.000 abitanti, com'è ai sensi del vigente articolo 13, comma 3, del decreto-legge n. 138 del 2011). I commi 140 e 141 recano una delega al Governo per disciplinare in

modo organico le disposizioni concernenti il comune di Campione d'Italia. I commi da 142 a 150 recano le seguenti disposizioni finali. Pag. 50

Segnala la previsione del comma 147, in base alla quale il livello provinciale o della città metropolitana non è obbligatorio ai fini dell'organizzazione periferica delle amministrazioni dello Stato e riorganizzazione della rete periferica, che, in base alle disposizioni aggiunte dal Senato, avviene secondo piani adottati dalle pubbliche amministrazioni entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della legge con indicazione dei risparmi attesi nel successivo triennio e comunicazione ai Ministri dell'economia e dell'interno, al Commissario per la revisione della spesa pubblica, nonché alle Commissioni parlamentari competenti. In caso di inadempimento, il Presidente del Consiglio nomina un commissario per la redazione del piano. Il comma 151 dispone infine in ordine all'entrata in vigore della legge, stabilita nel giorno successivo a quello della pubblicazione in *Gazzetta Ufficiale*.

In relazione ad alcuni primi quesiti sull'interpretazione del disegno di legge sulle città metropolitane e le province, sentito l'ufficio legislativo del Ministero dell'interno, fa presente che il principio di continuità degli organi elettivi e amministrativi in conformità alle norme vigenti alla data della loro elezione o nomina deve sempre essere considerato efficace salvo disposizioni che espressamente lo contraddicano; pertanto al comma 79, lettera a), laddove ci si limita a porre un termine massimo per l'elezione con le nuove regole del consiglio provinciale, ben oltre la scadenza naturale dei vecchi organi, si deve intendere che l'indizione debba avvenire dopo la scadenza naturale, anche indicata come fine mandato, di quelli in carica. D'altra parte la stessa lettera a) parla espressamente di province «i cui organi scadono per fine mandato entro il 31 dicembre 2014» (25 maggio). La scadenza naturale pertanto si dà per acquisita, altrimenti si sarebbe parlato di organi che sarebbero altrimenti scaduti, ovvero si sarebbe espressamente indicata la cessazione o la decadenza anticipata. Inoltre anche il richiamo alla diversa formulazione che era contenuta nel testo approvato alla Camera non è pertinente poiché il testo della Camera conteneva un termine a decorrere dal quale si poteva indire l'elezione proprio in quanto individuato a prescindere dalla scadenza naturale degli organi provinciali (successivamente alle elezioni comunali della prima metà del 2014). Fa presente che anche il testo del comma 79, lettera b), prevede, peraltro, per le province che andranno a scadenza nel 2015 e nel 2016, il rispetto della scadenza naturale, potendosi pertanto determinare una irragionevole disparità di trattamento per i consiglieri provinciali che scadono nel 2014. Pertanto, in assenza di chiara e opposta volontà del legislatore, l'elezione del consiglio provinciale con le nuove regole dovrà tenersi dopo la scadenza naturale degli organi provinciali eletti con il precedente regime normativo. Sottolinea che, al contempo, al comma 82, l'espresso richiamo al comma 79, lettera a) (i casi di province i cui organi scadono per fine mandato entro il 31 dicembre 2014) e la dizione «restano in carica», in assenza di disposizioni espressamente contrarie, debba intendersi a decorrere dalla scadenza naturale degli organi ivi indicati; pertanto fino alla scadenza naturale il presidente e la giunta sono in carica a tutti gli effetti secondo il regime normativo previgente e da quella data restano in carica con le nuove regole fino alla scadenza prefissata.

Il sottosegretario [Gianclaudio BRESSA](#) osserva che il principio della continuità degli organi amministrativi ed elettivi è sempre efficace salvo la presenza di disposizioni contrarie peraltro non contenute nel testo approvato dal Senato. Segnala che il presidente della Giunta provinciale e la stessa Giunta saranno prorogati nell'esercizio delle loro funzioni con i poteri definiti dall'articolo 163, comma 2, del Testo unico degli enti locali. Fa presente, infine, che i Commissari resteranno in carica fino al 30 giugno 2014 come previsto dalla legge di stabilità per il 2014.

[Emanuele COZZOLINO](#) (M5S) chiede un chiarimento al rappresentante del Governo in ordine all'ampliamento del numero Pag. 51 dei consiglieri comunali di cui al comma 135, al fine di conoscere se tale disposizione si applicherà alla prossima tornata elettorale.

Il sottosegretario [Gianclaudio BRESSA](#), replicando al deputato Cozzolino, ricorda che i comizi elettorali saranno convocati il 10 aprile mentre il termine per la presentazione delle liste è fissato il prossimo 25 aprile. Evidenzia, inoltre, che l'entrata in vigore della predetta norma dovrà essere accompagnata dall'approvazione delle misure necessarie a garantire l'invarianza della spesa. A tal fine sarà emanata una circolare del Ministro dell'Interno che chiarirà che le indennità a favore dei consiglieri saranno proporzionalmente ridotte al fine di garantire che, a fronte dell'aumento del numero dei consiglieri stessi, non ci saranno oneri aggiuntivi per i comuni.

[Emanuele COZZOLINO](#) (M5S) chiede al rappresentante del Governo se i presentatori delle liste che hanno già provveduto alla raccolta delle firme per le prossime elezioni amministrative debbano procedere, in ragione dell'aumento del numero dei consiglieri comunali, a modificare le loro liste e a raccogliere ulteriori firme.

Il sottosegretario [Gianclaudio BRESSA](#) rappresenta che, ove i presentatori di una lista optassero per una modifica della composizione della stessa, dovranno procedere a raccogliere, nuovamente, le firme necessarie.

[Emanuele COZZOLINO](#) (M5S), chiede se, alla luce di quanto appena riferito dal sottosegretario Bressa, una lista che, a fronte dell'aumento dei componenti, non fosse provvista delle nuove firme necessarie debba considerarsi non valida.

Il sottosegretario [Gianclaudio BRESSA](#), replicando al deputato Cozzolino, ribadisce che, ove i presentatori della lista intendano aumentare il numero dei candidati, dovranno procedere alla raccolta delle firme ulteriori necessarie.

[Emanuele COZZOLINO](#) (M5S), replicando al sottosegretario Bressa, auspica, anche per ragioni di certezza del diritto, che l'aumento del numero dei consiglieri comunali entri in vigore a partire dalle elezioni amministrative successive a quelle che si terranno quest'anno, ovvero che siano considerate valide le liste per le quali siano già state raccolte le firme necessarie.

Il sottosegretario [Gianclaudio BRESSA](#), nel fare presente che la disposizione di cui al comma 135 è perfettamente applicabile nella sua attuale formulazione, sottolinea che le osservazioni svolte dal deputato Cozzolino costituiscono mere valutazioni di natura politica.

[Emanuele FIANO](#) (PD), *relatore*, fa presente che le polemiche suscitate relativamente all'aumento dei consiglieri comunali sancito dal comma 135 del provvedimento sono prive di fondamento alla luce di quanto disposto dal successivo comma 136 che impone testualmente ai comuni di assicurare l'invarianza della spesa. Ricorda, inoltre, che gli organi provinciali scaduti svolgeranno esclusivamente funzioni di ordinaria amministrazione.

[Federica DIENI](#) (M5S), nel condividere le osservazioni svolte dal collega Cozzolino, osserva che molte liste civiche hanno speso risorse economiche ed hanno dedicato molto tempo a raccogliere le firme e che pertanto sarebbe particolarmente gravoso per le liste medesime procedere a una nuova raccolta di firme. Rileva che il provvedimento in esame, pur risolvendo alcuni problemi, contiene molteplici criticità che il suo gruppo avrà modo di evidenziare con la presentazione delle proposte emendative.

[Marilena FABBRI](#) (PD) sottolinea l'importanza del chiarimento fornito dal Governo in ordine all'applicazione del Pag. 52 comma 135 in base al quale il numero dei consiglieri comunali deve essere senz'altro aumentato dai comuni senza che tale disposizione attribuisca ai comuni stessi una mera facoltà in tal senso. Chiede, tuttavia, un chiarimento al rappresentante del Governo circa

l'immediata applicabilità del comma 136 in materia di rideterminazione delle indennità dei consiglieri. Rileva, infine, che gli enti di secondo livello non costituiscono una novità per l'ordinamento del nostro Paese poiché già esistono le unioni dei comuni e le comunità montane.

[Nazzeno PILOZZI](#) (SEL) condivide quanto osservato dal collega Cozzolino in merito al problema della raccolta delle firme da parte delle liste più piccole. Chiede, al riguardo, che il Governo si impegni a intervenire su questa materia prima di questa tornata elettorale. Auspica, inoltre, che sia disciplinata con maggiore chiarezza la norma di cui al comma 136, specificando quale sia la sanzione in cui incorre il comune che non assicuri l'invarianza della spesa a fronte dell'aumento dei consiglieri comunali cui erogare la relativa indennità. Replicando alla collega Fabbri, fa presente che gli enti di secondo livello quali ad esempio le comunità montane non sempre hanno dato dimostrazione di operare efficacemente. Ritene che, anche in occasione dell'esame della legge elettorale europea, sarebbe opportuno prevedere un emendamento che modifichi la disciplina della raccolta delle firme per le liste candidate.

[Fabiana DADONE](#) (M5S) richiama l'attenzione del Governo sulla necessità di un intervento che, oltre a risolvere il problema evidenziato dal deputato Cozzolino delle sottoscrizioni già raccolte per la presentazione delle liste per le elezioni comunali, chiarisca quale sia il termine per la presentazione delle liste stesse. Fa presente, infatti, che su questo punto c'è incertezza nei territori.

[Daniela Matilde Maria GASPARINI](#) (PD), considerato che il provvedimento in esame deve diventare legge nel più breve tempo possibile e che non è quindi possibile una sua ulteriore lettura al Senato, ritiene che, per risolvere i dubbi interpretativi che sono stati segnalati, il Governo dovrebbe intervenire con un distinto provvedimento.

Invita il Governo a rivedere la scelta di non prevedere indennità di carica per il presidente della provincia: è vero infatti che bisogna ridurre i costi della politica, ma occorre anche garantire che l'attività politica possa essere svolta da tutti.

Sottolinea che la legge elettorale per l'elezione diretta degli organi della città metropolitana deve essere adottata il prima possibile, in modo che le città metropolitane che intendono avvalersi di questa possibilità possano organizzarsi in tempo per il prossimo rinnovo degli organi, che nella gran parte dei casi sarà nel 2016.

In conclusione, si dice convinta che il provvedimento in esame rappresenti nel complesso una grande e importante riforma, che, con il concorso degli amministratori locali, darà i suoi frutti in termini di modernizzazione del Paese e che potrà comunque essere corretta dove necessario alla luce dell'esperienza applicativa.

Il sottosegretario [Gianclaudio BRESSA](#), dopo aver sottolineato come l'aumento del numero dei consiglieri e degli assessori comunali serva a rafforzare la rappresentanza democratica e non possa quindi essere rinviato, dà atto che le questioni sollevate nel dibattito hanno fondamento e si riserva di studiare possibili soluzioni, fermo restando che queste non potranno essere inserite nel provvedimento in esame, che il Governo chiede sia approvato nel testo trasmesso dal Senato.

[Francesco Paolo SISTO](#), presidente, nessun altro chiedendo di intervenire, dichiara concluso l'esame preliminare. Rinvia, quindi, il seguito dell'esame ad altra seduta.

Omissis

La seduta termina alle 11.15.