



Città metropolitane, province, unioni e fusioni di comuni

A.C. 1542-B

Dossier n° 77/2 - Schede di lettura
31 marzo 2014

Informazioni sugli atti di riferimento

A.C.	1542-B
Titolo:	Disposizioni sulle Città metropolitane, sulle Province, sulle unioni e fusioni di Comuni
Iniziativa:	Parlamentare
Commissione competente :	I Affari costituzionali
Sede:	referente

Contenuto

Il disegno di legge **A.C. 1542-B** è stato approvato in prima lettura dalla Camera nella seduta del 21 gennaio 2013 e modificato dal Senato (S. 1212). All'esito di tali interventi, si compone di un unico articolo, composto di 151 commi.

Esso detta un'ampia riforma in materia di enti locali, 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.

Rispetto al testo approvato in prima lettura dalla Camera, che già modificava ampiamente il testo originario del Governo adottato come testo base, il Senato ha approvato numerose modifiche, soprattutto per quanto concerne la prima costituzione delle città metropolitane e delle nuove province e le funzioni delle province. E' stato inoltre abrogato il divieto del terzo mandato consecutivo per i sindaci dei comuni con popolazione inferiore ai 3.000 abitanti ed è stata modificata la disciplina sull'incompatibilità tra la carica di sindaco e quella di parlamentare o membro del Governo.

Disposizioni generali

I **commi 1-4 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 (comma 2)**.

Le **province** sono definite quali enti territoriali di area vasta, la cui disciplina è rimessa ai commi 51-100. 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 (**comma 3**).

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 (comma 4)**.

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 da parte Senato, del comma 6 (per la questione dell'esercizio associato di funzioni delle unioni di comuni si veda oltre il comma 104).

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 dall'articolo 1, comma 534, lett. d), della legge di stabilità 2014 ([L. 147/2013](#)).

Anche la disposizione del comma 7 - soppresso dal Senato - dal quale era modificata la scansione temporale dell'adeguamento dei comuni all'obbligo di esercizio associato delle

[Definizioni](#)

funzioni fondamentali (previsto dall'[articolo 14, comma 31-ter del decreto-legge n. 78 del 2010](#)) è già stata introdotta nella legge di stabilità (articolo 1, comma 530).

Città metropolitane

I **commi 5-50** recano l'istituzione e la disciplina delle **città metropolitane**.

Il **comma 5** individua 9 città metropolitane: Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Bari, Napoli e Reggio Calabria.

Individuazione
delle città

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: alla normativa sulle città metropolitane è riconosciuto pertanto carattere provvisorio**.

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 (**comma 6**). 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 (v. infra)**.

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'[art. 133 Cost.](#), 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 90 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.

Per le **regioni a statuto speciale Sardegna, Sicilia e Friuli Venezia-Giulia**, 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. E' 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). Per le regioni Trentino-Alto Adige e Valle d'Aosta, le disposizioni finali (comma 145) prevedono esclusivamente l'applicabilità delle norme sulle unioni e fusioni di comuni, compatibilmente con i rispettivi statuti.

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**).

Organi della
città
metropolitana

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**). E' 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 attiene 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. *Si ricorda che le fasce demografiche sono state individuate nel corso dell'esame alla Camera in base al criterio dell'omogeneità del numero di consiglieri comunali; nel corso dell'esame alla Camera è stato peraltro successivamente modificato il numero dei consiglieri dei comuni con popolazione inferiore ai 3.000 abitanti (v. ora comma 135), senza adeguare corrispondentemente le fasce.*

Nella ponderazione sono adottati due correttivi volti a ridurre il peso degli elettori appartenenti ad un solo comune la cui popolazione superi il 45% della popolazione complessiva della città metropolitana e degli elettori appartenenti ad una fascia demografica la cui popolazione superi il 35% 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. 215/2012](#), sulle rappresentanze di genere negli organi elettivi degli enti locali (commi 27-28).

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

Statuto della
città
metropolitana

Sistema
elettorale del
consiglio
metropolitano

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 (ai sensi del comma 11, lettera c)) 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 e 63 del TUEL, che vengono novellati al fine di prevedere che le cause di ineleggibilità (art. 60 Tuel) e di incompatibilità (art. 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 Tuel 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. Diversamente, il testo approvato dalla Camera in prima lettura riformulava la disposizione dell'art. 65, co. 2, Tuel al fine di ricomprendervi l'incompatibilità tra consiglieri metropolitani di diversi comuni metropolitani e tra consiglieri provinciali di diverse province.

Alle città metropolitane 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 (v. *infra*);
- 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**).

Funzioni delle città metropolitane

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 (v. comma 18).

Il **Senato** ha **soppresso** la previsione di un **comitato istitutivo** della città metropolitana (formato dal sindaco del comune capoluogo, dal presidente della provincia o dal commissario, dal presidente della regione e dal sindaco di uno dei comuni della città metropolitana, eletto da un'assemblea dei sindaci dei comuni), con il compito di predisporre atti preparatori e studi preliminari funzionali al passaggio alla città metropolitana.

E' 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 (è stata eliminata la possibilità di trasmettere in alternativa "il prodotto dei propri lavori") (**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 - nei limiti di quanto previsto dal TUEL per la gestione

Prima istituzione delle città metropolitane

provvisoria del bilancio - e per gli atti urgenti e imporogabili; ciò in deroga alla disposizione della legge di stabilità 2014 ([art. 1, co. 325, L. 147/2013](#)) che dispone il commissariamento delle province che scadono o i cui organi cessano nel primo semestre del 2014. *La disposizione non specifica il momento in cui avviene l'assunzione da parte del Presidente della provincia delle funzioni del consiglio provinciale; tale assunzione potrebbe avvenire al momento dell'entrata in vigore della legge oppure al momento della scadenza naturale del consiglio.*

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). *Si osserva che il comma 9 assegna il potere di approvazione dello statuto non al consiglio metropolitano, ma alla conferenza metropolitana, su proposta del consiglio medesimo; si valuti l'opportunità di un chiarimento al riguardo.*

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, ai sensi dei commi 44-46 (nel testo della Camera l'esercizio delle funzioni proprie da parte della città metropolitana era subordinato all'approvazione dello statuto).

Ove alla predetta data non sia approvato lo statuto della città metropolitana, si applica lo statuto della provincia, riferendo le disposizioni relative al presidente della provincia e alla giunta provinciale al sindaco metropolitano e quelle relative al consiglio provinciale al consiglio metropolitano.

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 cd. 'legge La Loggia' ([art. 8, L. 131/2003](#)).

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. Sono state conseguentemente abrogate le disposizioni che disciplinavano questa procedura, coordinandola con la prima istituzione delle città metropolitane.

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. Il termine del 30 settembre 2014 per l'elezione del consiglio metropolitano è sostituito dal centottantesimo giorno dalla costituzione della città metropolitana; i termini del 31 dicembre 2014 per l'approvazione dello statuto e del 1° gennaio 2015 per il subentro della città metropolitana alla provincia sono sostituiti dal duecentoquarantesimo giorno dalla scadenza degli organi provinciali; il termine del 30 giugno 2015 per l'esercizio del potere sostitutivo statale è sostituito dal trecentosessantacinquesimo giorno dalla scadenza medesima.

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.

Risorse
economiche,
umane e
strumentali

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 ([D.Lgs. n. 267/2000](#)) e le disposizioni della [legge n. 131/2003](#) sulla potestà normativa degli enti locali (**comma 50**).

Province

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, con formulazione analoga a quanto previsto nel disegno originario del Governo, poi espunta dal testo dalla Camera in prima lettura.

Riforma delle province

In base al nuovo assetto ordinamentale, gli **organismi** 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**).

Presidente della provincia

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.

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 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 "**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**).

Consiglio provinciale

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)**.

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 nè 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**).

Assemblea dei sindaci

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**):

Prima
costituzione dei
nuovi organi
provinciali

- **entro il 30 settembre 2014 per le province i cui organi scadono per fine mandato nel 2014** (anzichè 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). *Tale disposizione dovrebbe riferirsi anche alle province commissariate; si valuti l'opportunità di un chiarimento al riguardo.*

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 alla **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, e la giunta provinciale, **ovvero - qualora si tratti di provincia commissariata - il commissario in carica**, 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**).

Anche in tal caso, non è specificato il momento in cui avviene l'assunzione da parte del Presidente della provincia delle funzioni del consiglio provinciale; tale assunzione potrebbe avvenire al momento dell'entrata in vigore della legge oppure al momento della scadenza naturale del consiglio.

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 - come previsto dalla stessa disposizione del disegno di legge - alla norme della legge di stabilità 2014 (art. 1, co. 325 e 441, [L. 147/2013](#)) che hanno prorogato le gestioni commissariali già in essere al 31 dicembre 2013 fino al 30 giugno del 2014 e legittimato di nuove purché fino al 30 giugno 2014.

- **entro trenta giorni** dalla scadenza per fine mandato o dalla decadenza o scioglimento anticipato degli organi provinciali, qualora tali eventi si verificano dal 2015 in poi, come già previsto dal testo approvato dalla Camera in prima lettura. L'assemblea dei sindaci ha sei mesi di tempo a decorrere dall'insediamento del consiglio provinciale per approvare le modifiche statutarie necessarie (**comma 83**).

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'[art. 8 della L. 131/2003](#). 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)**. L'ampliamento dell'elettorato passivo, ammessa in deroga al quadro normativo a regime (co. 69) solo **per le prime elezioni del consiglio provinciale** secondo le nuove disposizioni, riguarda le province i cui organi scadono nel 2014 e negli anni successivi; *non risulta chiaro se essa sia applicabile alle province i cui organi sono scaduti negli anni precedenti e che risultano dunque commissariate.*

La medesima disposizione viene ripetuta al comma 81 con specifico riferimento alle **prime elezioni del Presidente**, ma stavolta limitandola alle sole province in scadenza nel 2014 e non per quelle che scadono negli anni successivi. *In tal modo, si stabilisce una differenza in materia di elettorato passivo per l'elezione del Presidente in sede di prima applicazione della riforma a seconda del momento di scadenza degli organi provinciali.*

I commi da 85 a 97 disciplinano il **riordino delle funzioni delle province**. Innanzitutto sono individuate le seguenti funzioni fondamentali (**comma 85**):

Funzioni
fondamentali

- 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:
- e. **tutela ambientale**, funzione prevista nel TUEL, confermata nel testo originario del disegno di legge governativo, successivamente espunta dalla Camera dei deputati nella prima lettura del provvedimento e reinserita dal Senato;
- f. **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,
- g. **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 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'[art. 118 Cost.](#)

Trasferimento
delle funzioni
provinciali

Il disegno di legge stabilisce innanzitutto i criteri del processo di riassegnazione delle funzioni (comma 89), che deve perseguire le seguenti finalità: individuazione dell'ambito territoriale ottimale di esercizio per ciascuna funzione; efficienza 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**).

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 **d.P.C.M.** 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**). *Si rileva, in proposito, che il testo consente di utilizzare per la stessa finalità - e senza distinguere i presupposti - provvedimenti di natura diversa, ossia fonti primarie, come le leggi statali e regionali, ovvero, in alternativa, una fonte subordinata, quale il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri.*

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**).

Province
montane

Il **comma 98** estende al commissario governativo e al sub-commissario, nominati nelle ipotesi di scioglimento dei consigli comunali e provinciali ex art. 141 TUEL, l'applicazione: della disciplina sulle incompatibilità prevista per il commissario straordinario delle grandi imprese in crisi dall'art. 38, co. 1-*bis*, [L. 270/1999](#), nonché dei requisiti di professionalità ed onorabilità dei commissari giudiziali e straordinari delle procedure di amministrazione straordinaria delle grandi imprese in crisi, fissato con D.M. 60/2013, e, da ultimo, delle disposizioni sull'incandidabilità e sul divieto di ricoprire cariche elettive e di governo, introdotte dal [D.Lgs. 235/2012](#).

Nomina di
commissari e
sub-commissari

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. Conseguentemente, 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**).

Roma Capitale

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 ([D.Lgs. n. 156/2010](#), [D.Lgs. n. 61/2012](#) e [D.Lgs. n. 51/2013](#)).

Unioni di comuni

I commi **da 104 a 115** dettano disposizioni in materia di **unioni di comuni**. Disposizioni in materia si rinviengono 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 (possibilità introdotta dal decreto-legge 138/2011, art. 19, commi 1-13, che ha introdotto anche una disciplina particolare per queste unioni di comuni in deroga a quella generale di cui all'art. 32 del TUEL).

Obbligo di
esercizio
associato delle
funzioni

Anche per i comuni fino a 5.000 abitanti viene ripristinato l'obbligo di esercizio in forma associata delle funzioni fondamentali mediante unione o convenzione, secondo le modalità ordinarie, fissate dall'art. 32 del TUEL, come modificato dal presente provvedimento. A tal fine viene abrogato l'art. 19, commi 4, 5 e 6 del D.L. 138/2011 che aveva previsto, per tali comuni, la possibilità di costituire in via facoltativa unioni di comuni. Nel corso dell'esame del **Senato** con una **modifica di carattere formale** è stata espunta dalle disposizioni da abrogare il comma 2 dell'[art. 19 del D.L. 95/2012](#) che ha novellato i commi 1-16 dell'art. 16 del DL 138/2011, commi abrogati dal comma in commento.

Il **comma 105**, novellando il citato articolo 32 TUEL, modifica la disciplina del consiglio dell'unione, il cui numero dei componenti è definito nello statuto senza predeterminazione di

Consiglio
dell'unione

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 D.L. 78/2010](#): la prima, di carattere formale, è conseguente alla cessazione del regime derogatorio sulle unioni di comuni di cui al comma 105 (vedi sopra); 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 comune nato dalla fusione o delle unioni di comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti. Si ricorda che disposizioni in materia di inconferibilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni, compresi gli enti locali, sono contenute nel [decreto legislativo n. 39 del 2013](#).

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**). *In proposito, si osserva che non esiste una definizione normativa di piccoli comuni.*

Fusione di comuni

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

Misure
agevolative per
la fusione

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**).

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 risultino spazi di indebitamento (**comma 119**);
- i sindaci dei comuni che si fondono coadiuvano con il commissario nominato per la gestione del comune derivante da 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.

Norme per
l'avvio della
nuova gestione

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, lett. 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, lett. 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, lett. 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 precisato da una modifica introdotta nel corso dell'esame del **Senato** (**comma 125, lett. 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, lett. 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, lett. 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 TUEL (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 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**).

E' 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" (di cui all'[articolo 18, comma 9, del decreto-legge n. 69 del 2013](#)). La norma richiamata ha destinato 100 milioni di euro per il 2014 a contributi statali a favore dei 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.

Organi comunali

I **commi 135-136** dispongono, ad invarianza di spesa, l'aumento del numero massimo 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'[art. 16, comma 17, del decreto-legge 138/2011](#)).

In particolare, nei comuni fino a 3.000 abitanti, il numero massimo 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, 'prima di applicarla' (*espressione, già prevista nel testo della Camera, che appare meritevole di un chiarimento*), a rideterminare gli oneri connessi allo *status* degli amministratori locali (indennità, rimborsi spese ecc.), previa specifica attestazione del collegio dei revisori dei conti.

Circa la rideterminazione del numero dei consiglieri, come pure per il terzo mandato dei sindaci (su cui v. comma 138), si ricorda che, con decreto del Ministro dell'interno del 20 marzo 2014, è stata fissata la data delle elezioni amministrative per il 25 maggio prossimo; il procedimento elettorale preparatorio pertanto è già in corso. Esso prevede, tra l'altro, la pubblicazione, da parte dei sindaci, del manifesto elettorale entro il 10 aprile e la presentazione, tra il 24 e 25 aprile, delle liste dei candidati alla carica di sindaco e di consigliere comunale.

Il **comma 137** attua il principio della parità di genere nelle giunte comunali, prevedendo

Incentivi ulteriori per fusioni e unioni

Numero consiglieri e assessori nei comuni fino a 10.000 abitanti

Parità di genere

che negli organi esecutivi dei comuni, nessuno dei due sessi può essere rappresentato in misura inferiore al 40%, 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'art. 51 del TUEL, 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. E' comunque posto il limite massimo di tre mandati consecutivi.

Divieto del terzo mandato dei sindaci

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](#)).

Incompatibilità

Si rileva che in questo caso la modifica interviene anche sul procedimento elettorale in corso per le elezioni dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia: la data delle elezioni è stata fissata al 25 maggio 2014 con il decreto del Presidente della Repubblica emanato il 17 marzo scorso; il 6 e 7 aprile dovranno essere presentati i contrassegni con cui si intende contraddistinguere le liste dei candidati e il 16 aprile scadranno i termini per la presentazione delle candidature.

I **commi 140 e 141** recano una delega al Governo per disciplinare in modo organico le disposizioni concernenti il comune di Campione d'Italia, oggetto di diversi provvedimenti speciali adottati in ragione della peculiare realtà della città dovuta alla sua collocazione geografica (il comune di Campione d'Italia è una *enclave* nel territorio della confederazione elvetica).

Delega su Campione d'Italia

Disposizioni finali

I **commi da 142 a 150** recano le seguenti disposizioni finali:

- eliminazione dell'obbligo previsto dalla [legge 182/1991](#) di tenere le elezioni per il rinnovo degli organi provinciali esclusivamente nel periodo 15 aprile -15 giugno (**comma 142**);
- abrogazione del comma 115 dell'art. 1 della legge di stabilità 2013 ([L. 228/2012](#)) che proroga i termini per il riordino delle province (**comma 143**): *si ricorda che una ulteriore proroga è prevista dalla legge di stabilità 2014 ([art. 1, comma 325, L. 147/2013](#))*;
- adeguamento da parte delle regioni ordinarie, entro dodici mesi dall'entrata in vigore della legge, alle disposizioni introdotte dal provvedimento (**comma 144**) e da parte delle regioni speciali Friuli Venezia Giulia, Sardegna e Sicilia ai principi della legge, nonchè applicabilità in Trentino Alto Adige e Valle d'Aosta delle disposizioni sulle unioni e le fusioni di comuni, nel rispetto dei rispettivi statuti (**comma 145**);
- obbligo per le città metropolitane e le nuove province di concorrere al raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica, fino a revisione del patto di stabilità (**comma 146**);
- previsione che il livello provinciale o della città metropolitana non sia 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 sua comunicazione ai Ministri dell'economia e dell'interno, al Commissario per la revisione della spesa pubblica, nonchè alle Commissioni parlamentari competenti. In caso di inadempimento, il Presidente del Consiglio nomina un commissario per la redazione del piano (**comma 147**);
- previsione della non incidenza della nuova disciplina sull'assetto territoriale degli ordini e collegi professionali nonchè delle camere di commercio (**comma 148**);
- elaborazione da parte del Ministro per gli affari regionali di programmi di attività con la finalità di accompagnare e sostenere l'applicazione degli interventi di riforma previsti dal presente provvedimento (**comma 149**);

- previsione di una clausola di invarianza finanziaria del disegno di legge, la cui attuazione non deve comportare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica (**comma 150**).

Il **comma 151** dispone infine in ordine all'entrata in vigore della legge, stabilita nel giorno successivo a quello della pubblicazione in Gazzetta Ufficiale.

Rispetto delle competenze legislative costituzionalmente definite

Il disegno di legge appare nel suo complesso riconducibile alla materia **organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane**, rimesse alla competenza legislativa esclusiva dello Stato (art. 117, secondo comma, lett. p), Cost.).

Rispetto degli altri principi costituzionali

La disciplina relativa alle città metropolitane e alle province sconta la recente **pronuncia di incostituzionalità**, emanata dalla Consulta, dell'assetto di tali enti stabilito con decreto-legge nello scorcio finale della scorsa legislatura.

La Corte costituzionale, con [sentenza 3 luglio 2013, n. 220](#), ha dichiarato l'illegittimità dell'art. 23, commi 4, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20 e 20-*bis* del decreto-legge n. 201/2011 e degli artt. 17 e 18 del decreto-legge n. 95/2012, riferiti a province e città metropolitane.

La sentenza fonda la pronuncia di illegittimità sulla considerazione che lo strumento del **decreto-legge**, configurato dall'art. 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".

Per la Corte, risulta evidente che le norme censurate incidono notevolmente sulle attribuzioni delle Province, sui modi di elezione degli amministratori, sulla composizione degli organi di governo e sui rapporti dei predetti enti con i Comuni e con le stesse Regioni. Si tratta di una riforma complessiva di una parte del sistema delle autonomie locali, destinata a ripercuotersi sull'intero assetto degli enti esponenziali delle comunità territoriali, riconosciuti e garantiti dalla Costituzione (punto 11.3 considerato in diritto).

L'art. 117, secondo comma, lettera p), Cost., nell'attribuire alla competenza legislativa esclusiva dello Stato la disciplina in materia di legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane, conferisce "le componenti essenziali dell'intelaiatura dell'ordinamento degli enti locali" a "leggi destinate a durare nel tempo e rispondenti ad esigenze sociali ed istituzionali di lungo periodo, secondo le linee di svolgimento dei principi costituzionali nel processo attuativo delineato dal legislatore statale ed integrato da quelli regionali. È appena il caso di rilevare che si tratta di 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'art. 77 Cost., concepiti dal legislatore costituente per interventi specifici e puntuali, resi necessari e improcrastinabili dall'insorgere di «casi straordinari di necessità e d'urgenza»". Perciò, se può essere "adottata la decretazione di urgenza per incidere su singole funzioni degli enti locali, su singoli aspetti della legislazione elettorale o su specifici profili della struttura e composizione degli organi di governo, secondo valutazioni di opportunità politica del Governo sottoposte al vaglio successivo del Parlamento. Si ricava altresì, in senso contrario, che la trasformazione per decreto-legge dell'intera disciplina ordinamentale di un ente locale territoriale, previsto e garantito dalla Costituzione, è 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 straordinario di necessità e d'urgenza» (punto 12.1 considerato in diritto).

Inoltre, poiché "la modificazione delle singole circoscrizioni provinciali richiede, a norma dell'art. 133, primo comma, Cost., l'iniziativa dei Comuni interessati – che deve necessariamente precedere l'iniziativa legislativa in senso stretto – ed il parere, non vincolante, della Regione", la Corte ha ravvisato "una incompatibilità logica e giuridica (...) tra il decreto-legge, che presuppone che si verifichino casi straordinari di necessità e urgenza, e la necessaria iniziativa dei Comuni (punto 12.2 considerato in diritto).

Pertanto, alla luce delle indicazioni desumibili dalla sentenza 220/2013, il provvedimento in esame realizza un intervento nella materia degli enti territoriali attraverso la fonte ordinaria avente forza e valore di legge.

Coordinamento con i lavori legislativi in corso

Due disposizioni del disegno di legge (commi 5 e 51) dichiarano l'efficacia temporanea delle novità introdotte con riferimento, rispettivamente, alle città metropolitane e alle province, "in attesa della riforma costituzionale del [titolo V della Costituzione](#) e delle relative norme di attuazione".

In proposito, si ricorda che il Consiglio dei ministri, nella seduta del 31 marzo 2014, ha

approvato in via preliminare un [disegno di legge](#) costituzionale per il superamento del bicameralismo paritario e la revisione del Titolo V della parte seconda della Costituzione; il disegno di legge reca anche l'**abolizione delle province**. La medesima finalità è perseguita da un apposito disegno di legge costituzionale, presentato il 20 agosto 2013 dal Governo Letta alla Camera, insieme con il disegno di legge A.C. [1542](#), che non ha ancora iniziato l'esame (A.C. [1543](#)).

Infine, nella [seduta del 27 marzo](#), l'assemblea del Senato ha approvato la dichiarazione di urgenza per l'esame in commissione Affari costituzionali, ai sensi dell'articolo 77 del Regolamento, dei disegni di legge costituzionale nn. 1373, 131, 928, 1390 e 1407, che prevedono la soppressione delle province.