

XVII legislatura

**A.S. 1212:**

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

(Approvato dalla Camera dei deputati)

Marzo 2014  
n. 37



servizio del bilancio  
del Senato



# Servizio del Bilancio

Direttore ...	tel. ...
Segreteria	tel. 5790
Uffici	
<b>Documentazione degli effetti finanziari dei testi legislativi</b> dott. Renato Loiero	tel. 2424
<b>Verifica della quantificazione degli oneri connessi a testi legislativi in materia di entrata</b> avv. Giuseppe Delreno	tel. 2626
<b>Verifica della quantificazione degli oneri connessi a testi legislativi in materia di spesa</b> dott. Daniele Bassetti	tel. 3787
<b>Consigliere addetto al Servizio</b> dott. Melisso Boschi	tel. 3731
<b>Segretari parlamentari</b> dott.ssa Anna Elisabetta Costa dott.ssa Alessandra Di Giovambattista sig. Cristiano Lenzini dott. Vincenzo Bocchetti dott. Maurizio Sole	

Il presente dossier è destinato alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari.

Si declina ogni responsabilità per l'eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge.

## INDICE

PREMESSA.....	1
CAPO I DISPOSIZIONI GENERALI .....	1
<i>Articolo 1 (Oggetto)</i> .....	1
CAPO II ISTITUZIONE E DISCIPLINA DELLE CITTÀ METROPOLITANE.....	1
<i>Articoli da 2 a 10 (Istituzione e disciplina delle città metropolitane)</i> .....	1
CAPO III LE PROVINCE.....	4
<i>Articoli da 11 a 17 (Le Province)</i> .....	4
CAPO IV LA CITTÀ METROPOLITANA DI ROMA CAPITALE .....	8
<i>Articolo 20 (Città metropolitana di Roma capitale)</i> .....	8
CAPO V ORGANI E FUNZIONAMENTO DELLE UNIONI DI COMUNI. FUSIONI DI COMUNI .....	8
<i>Articoli da 21 a 27 (Organi e funzionamento delle unioni di comuni.     Fusioni di comuni)</i> .....	8
<i>Articolo 28 (Riordino delle disposizioni concernenti il comune di     Campione d'Italia)</i> .....	10
CAPO VI DISPOSIZIONI FINALI .....	10
<i>Articolo 29 (Norme finali)</i> .....	10



## **PREMESSA**

Il ddl A.S. 1212, approvato in prima lettura dalla Camera dei deputati, é al momento sprovvisto di RT aggiornata all'atto del passaggio dell'esame del provvedimento dalla Camera dei deputati al Senato, come prescritto dall'articolo 17, comma 8, della legge n. 196 del 2009.

Si rammenta altresì che l'intero dispositivo è munito di una clausola di invarianza generale, prevista dall'articolo 29, comma 9.

## **Capo I DISPOSIZIONI GENERALI**

### ***Articolo 1 (Oggetto)***

L'articolo reca la definizione delle città metropolitane, delle province e delle unioni di comuni, individuandone anche le generali funzioni. Inoltre, per le unioni di comuni viene disciplinato l'esercizio in forma associata delle funzioni fondamentali, graduando la scansione temporale dell'adeguamento dei Comuni all'obbligo di esercizio associato delle funzioni fondamentali e, infine, si dispone circa la compensazione degli obiettivi inerenti il patto di stabilità interno tra comune capofila e gli altri comuni associati.

**La RT** non considera direttamente la norma.

**Al riguardo**, non ci sono osservazioni.

## **Capo II ISTITUZIONE E DISCIPLINA DELLE CITTÀ METROPOLITANE**

### ***Articoli da 2 a 10 (Istituzione e disciplina delle città metropolitane)***

L'articolo 2 individua le città metropolitane delle regioni a statuto ordinario e riconosce alle regioni Sardegna, Sicilia e Friuli Venezia Giulia la facoltà di istituirne ulteriori (con leggi regionali sono state istituite cinque città metropolitane: Trieste, Palermo, Catania, Messina, Cagliari). A queste città metropolitane possono aggiungersene altre in presenza di determinati requisiti demografici. Il territorio della città metropolitana coincide con quello della omonima provincia, salvo l'iniziativa del comune interessato alla modifica della circoscrizione provinciale. Si individuano gli organi della città metropolitana, ovvero il sindaco metropolitano, il consiglio metropolitano e la conferenza metropolitana e le relative funzioni. Si definisce il contenuto dello statuto, stabilendo, tra l'altro, che i comuni possono avvalersi di strutture della città metropolitana, e viceversa, ovvero possono delegare l'esercizio di specifiche funzioni a strutture della città metropolitana, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica. Infine, si prevede la facoltà di costituire zone omogenee, per specifiche funzioni, con organismi di coordinamento collegati agli organi della città metropolitana, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

L'articolo 3 reca la disciplina per la prima istituzione delle città metropolitane entro il 2014. In particolare, si prevede l'istituzione di un comitato istitutivo con compiti istruttori circa il trasferimento di funzioni, beni immobili, risorse finanziarie. Il sindaco del Comune capoluogo indice le elezioni per una conferenza, incaricata della stesura di un progetto di statuto. L'incarico di componente del comitato istitutivo e della conferenza statutaria è svolto a titolo gratuito. Nel corso del 2014 il comitato istitutivo subentra agli organi della provincia mentre la città metropolitana subentra alla provincia. Si dispongono le elezioni del consiglio metropolitano nel periodo dal 30 settembre al 1° novembre 2014 durante il quale il sindaco esercita le funzioni degli organi della città metropolitana. Si prevede poi, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, una apposita procedura per consentire ad almeno un terzo dei Comuni o ad un numero di comuni che, assieme, abbiano una popolazione pari ad almeno un terzo della popolazione della città metropolitana - di non entrare, se lo deliberino, a far parte della città metropolitana, rimanendo di contro nella provincia di appartenenza. In tal caso, fino alla data di entrata in vigore della legge che definisce il territorio della provincia, la stessa continua ad esercitare le funzioni proprie avvalendosi, senza oneri aggiuntivi, degli uffici e delle risorse della città metropolitana a cui spettano il patrimonio, il personale e le risorse strumentali e finanziarie. Sulla base della citata legge è disposta la ripartizione definitiva del patrimonio, del personale e delle risorse tra i due enti. Una particolare tempistica è prevista poi per l'istituzione della città metropolitana di Reggio Calabria.

Gli articoli 4 e 5 disciplinano la figura del sindaco metropolitano e del consiglio metropolitano, nonché la previsione della loro elezione indiretta e, a determinate condizioni, diretta. Tra l'altro si specifica che l'incarico di sindaco metropolitano, di consigliere metropolitano e di componente della conferenza metropolitana è esercitato a titolo gratuito.

L'articolo 6 contempla le figure del vicesindaco, nominato dal sindaco, e del consigliere metropolitano assegnatario di delega da parte del sindaco.

L'articolo 7 disciplina la composizione della conferenza metropolitana.

L'articolo 8 individua le funzioni fondamentali della città metropolitana che sono attribuite a valere sulle risorse proprie e trasferite, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica. Ulteriori funzioni possono essere attribuite alle Città metropolitane sia dallo Stato che dalle regioni.

L'articolo 9 attribuisce alle città metropolitane il patrimonio e le risorse umane e strumentali delle province a cui esse succedono. Si specifica che il trasferimento della proprietà dei beni avvenga in esenzione da oneri fiscali. Al personale trasferito dalla Provincia alla città metropolitana si applicano le disposizioni vigenti per il personale delle Province. E fino al prossimo contratto, il trattamento economico del personale permane quello in godimento. Con particolare riguardo alla regione Lombardia si dispone il subentro, in regime di esenzione fiscale, della regione (e dal 1° maggio 2015 della Città metropolitana) in tutte le partecipazioni azionarie di controllo della Provincia di Milano nelle società coinvolte nella realizzazione di Expo 2015.

L'articolo 10 dispone infine che si applicano alle città metropolitane, per quanto compatibili, le disposizioni del TUEL concernete i comuni, nonché le disposizioni della potestà normativa degli enti locali.

**La RT** evidenzia che le città metropolitane, costituite dalla data di entrata in vigore della presente legge, subentrano alle province omonime nello svolgimento delle funzioni già facenti capo alle stesse, con il trasferimento alla città metropolitana del patrimonio e delle risorse umane e strumentali delle province. Per il finanziamento delle città metropolitane è confermata l'attribuzione a tali enti delle risorse tributarie attualmente spettanti alle province. Per quanto riguarda le funzioni specifiche delle città metropolitane è previsto che il loro esercizio avvenga a valere sulle risorse trasferite e quindi senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica. Inoltre gli organi della città metropolitana saranno composti da membri di diritto che operano a titolo gratuito.

Qualora la provincia omonima resti in funzione, per l'opzione di parte dei comuni del relativo territorio che chiedano di non far parte della rispettiva città metropolitana, sono ripartiti tra la provincia e la città metropolitana i patrimoni e le risorse umane e strumentali, in relazione ai territori di rispettiva competenza e alle rispettive funzioni, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

In caso di subentro totale della città metropolitana alla provincia, si determina la definitiva soppressione di quest'ultima.

Le eventuali elezioni disciplinate dal presente provvedimento vanno espletate con le risorse disponibili a legislazione vigente.

**Al riguardo**, si osserva che in caso di subentro solo parziale delle città metropolitane alle province (art. 3, co. 9), per l'opzione di parte dei comuni del corrispondente territorio, non risultano del tutto chiari i criteri di riparto degli obiettivi del patto di stabilità interno tra gli enti subentranti. In particolare, non risulta più previsto che con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze (tale disposizione era invece contenuta nel testo iniziale del provvedimento) si disciplinino le modalità di riparto degli obiettivi del patto di stabilità interno precedentemente assegnati alle province tra gli enti subentranti.

Più in generale andrebbe chiarito se, anche successivamente alla fase transitoria, la duplicazione degli apparati amministrativi sia suscettibile di assorbire risorse altrimenti destinabili all'esercizio delle funzioni.

Pur essendo stata inserita al comma 9 una clausola di invarianza finanziaria e pur prevedendosi l'obbligo per la provincia di avvalersi degli uffici della città metropolitana che svolgono le funzioni di amministrazione e controllo e il riparto del patrimonio, del personale e delle risorse tra i due enti, non sembra potersi escludere che la duplicazione degli enti possa determinare incrementi di spesa.

Infatti, la riorganizzazione della nuova provincia, di dimensioni ridotte rispetto alla precedente, necessariamente richiederà in una prima fase una attività di tipo straordinario al fine di implementare l'attività e di adeguarsi alla nuova estensione territoriale. Di conseguenza, tale fase potrebbe essere suscettibile di assorbire risorse ulteriori rispetto a quelle ordinariamente stanziare a legislazione vigente. Infatti, l'assenza di costi aggiuntivi è subordinata alla perfetta efficienza nello svolgimento delle funzioni e alla mancanza di sovrapposizioni fra città metropolitana e provincia nell'utilizzo dei fattori della produzione e delle risorse impiegate che per tale motivo devono essere caratterizzate dalla massima mobilità tra le due istituzioni.

Inoltre, non si possono escludere possibili profili onerosi dovuti al peggioramento dell'attuale rapporto entrate/spese in essere con la esistente dimensione territoriale. A titolo esemplificativo si segnala tra gli eventuali profili problematici un possibile sovradimensionamento della dotazione organica del

personale, una riduzione delle entrate proprie dell'ente e il possibile venir meno di economie di scala.

L'ipotesi del subentro solo parziale peraltro potrebbe essere resa più probabile dalla previsione che il sindaco metropolitano è di diritto il sindaco del comune capoluogo (articolo 4, comma 1), disposizione che potrebbe indurre parte dei comuni più piccoli a optare per la non adesione alla città metropolitana e per il mantenimento della provincia.

Profili di criticità finanziaria in parte analoghi sono stati peraltro evidenziati dalla stessa Corte dei Conti nel corso delle audizioni presso i due rami del Parlamento<sup>1</sup>.

Poi, va valutato se la clausola di invarianza finanziaria, prevista dall'articolo 2, comma 8, lettera c), sia adeguata rispetto alla facoltà prevista di costituire zone omogenee, per specifiche funzioni, con organismi di coordinamento collegati agli organi della città metropolitana, senza provocare una revisione onerosa della struttura organizzativa.

### **Capo III LE PROVINCE**

#### ***Articoli da 11 a 17 (Le Province)***

Alle province, definite enti di area vasta, è attribuito un determinato numero di funzioni fondamentali ed è modificato l'assetto degli organi di governo dell'ente che sono ricoperti a titolo gratuito. Organi della provincia sono: il presidente della provincia, il consiglio provinciale e l'assemblea dei sindaci. Di conseguenza, non è più prevista la giunta provinciale e si introduce l'assemblea dei sindaci con compiti propositivi, consultivi e di controllo.

---

<sup>1</sup> La Corte mette in evidenza che nel caso in cui la Provincia sopravvivesse alla istituzione della Città metropolitana, tale situazione sarebbe certamente produttiva di confusione ordinamentale e di una moltiplicazione di oneri, muovendosi nella direzione opposta a quella della dichiarata volontà di razionalizzazione, di semplificazione e di efficientamento dei livelli di governo locale. Peraltro un'evenienza del genere frustrerebbe la principale finalità dell'istituzione della Città metropolitana che non è semplicemente quella di allargare i confini del Comune, bensì di trovare strumenti per mettere insieme le molte e diverse realtà socio-economiche rappresentate dalle "cinture" cresciute intorno alle grandi città. Anche se l'intervento proposto trova motivazione nella necessità di dare attuazione alle Città metropolitane, la convivenza della Provincia e della Città metropolitana mette in dubbio l'effettiva realizzazione di risparmi ed anzi, venendo attivato un processo complesso di riorganizzazione, si profilano oneri per la finanza pubblica che la scheda tecnica (al pari degli asseriti risparmi di breve periodo) non prende in considerazione. Si osserva, infatti, che il trasferimento alle Città metropolitane del patrimonio e delle risorse umane, finanziarie e strumentali delle Province, che dovrebbe seguire alla istituzione delle prime, si risolve in un meccanismo complesso e articolato, suscettibile di produrre costi e di alimentare il contenzioso, tanto più nell'ipotesi di ripartizione delle funzioni e delle risorse tra Provincia e Città metropolitana.

Ancora la Corte sottolinea che non sembrano apprestati idonei meccanismi per garantire il raggiungimento degli specifici obiettivi di finanza pubblica. Corte dei Conti, Sezione delle autonomie, Audizione sul ddl Città metropolitane, province, unioni e fusioni di Comuni A.C. 1542 Commissione Affari Costituzionali, Camera dei deputati, 6 novembre 2013 e A.S. 1212 Commissione Affari Costituzionali, Senato della Repubblica, 16 gennaio 2014.

Lo statuto provinciale può prevedere la costituzione di zone omogenee per specifiche funzioni, con organismi di coordinamento collegati agli organi provinciali, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

Si prevede che l'incarico di presidente della provincia sia attribuito a uno dei sindaci dei comuni del territorio provinciale, eletto dai sindaci e dai consiglieri dei comuni della provincia. Il consiglio provinciale, composto dal presidente e da un numero di componenti variabile in base alla popolazione provinciale, è eletto dai sindaci e dai consiglieri comunali dei comuni della provincia tra i sindaci e i consiglieri comunali in carica. L'assemblea dei sindaci è costituita dai sindaci dei comuni appartenenti alla provincia. Gli incarichi di presidente della provincia, di consigliere provinciale e di componente dell'assemblea dei sindaci sono esercitati a titolo gratuito.

Per le funzioni non ritenute più proprie delle province lo Stato e le regioni provvedono, secondo la loro competenza, alla individuazione, per ogni funzione, dell'ambito territoriale ottimale di esercizio, tenendo altresì conto dell'efficace svolgimento delle funzioni fondamentali dei Comuni, di esigenze unitarie riconosciute, di ricorso a soluzioni gestionali e organizzative quali avvalimento, deleghe di esercizio e valorizzazione delle forme associate di esercizio.

Nel caso in cui disposizioni normative statali o regionali riguardanti servizi a rete di rilevanza economica prevedano l'attribuzione ad enti o agenzie in ambito provinciale o sub-provinciale, di funzioni di organizzazione dei predetti servizi, di competenza comunale o provinciale, le leggi statali o regionali devono prevedere la soppressione di tali enti o agenzie e l'attribuzione delle funzioni alle Province nel nuovo assetto istituzionale. Alle Regioni che dispongano la soppressione di enti o agenzie sono riconosciute "misure premiali", da individuarsi con decreto del ministro dell'economia, senza nuovi e maggiori oneri per la finanza pubblica.

Entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, Stato e Regioni individuano in modo puntuale, le funzioni oggetto del riordino e le relative competenze. Entro il medesimo termine, con DPCM 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. Con il medesimo DPCM possono essere modificati corrispondentemente gli obiettivi del patto di stabilità e le facoltà di assumere delle province e degli enti subentranti, fermo restando l'obiettivo complessivo e senza determinare oneri per la finanza pubblica.

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

Il trasferimento della proprietà dei beni mobili e immobili è esente da oneri fiscali.

Gli effetti del trasferimento delle funzioni sono 'sterilizzati', ossia non rilevano per l'ente subentrante ai fini della disciplina dei livelli di indebitamento o altri adempimenti, nell'ambito dei meccanismi compensativi tra livelli di autonomia territoriale diversi.

**La RT** afferma di non ravvisare nuovi o maggiori oneri, in quanto il provvedimento è finalizzato a riordinarne l'attuale assetto allo scopo di costituire un ente di area vasta che opera per l'integrazione dell'attività dei comuni, mantenendo un numero limitato di funzioni proprie; tale previsione consentirà, nel lungo periodo, una consequenziale riduzione di spesa.

Viene prevista altresì la gratuità degli incarichi di presidente della provincia, di consigliere provinciale e di componente dell'assemblea dei sindaci; ciò determina un limitato risparmio, che può diventare più rilevante in considerazione dell'assenza di future elezioni a suffragio universale. Inoltre con il ridursi della classe politica provinciale si riducono le spese per il personale di diretto supporto.

La RT ricorda che il costo di 1.774 amministratori provinciali per il 2011 è stato di 111 milioni di euro. La spesa presunta per nuove elezioni provinciali ai sensi della normativa previgente era stata stimata in 318,7 milioni di euro, di cui circa 118,4 milioni a carico dello Stato.

Resta ferma altresì la previsione che stabilisce il divieto di nuove assunzioni dalla data di entrata in vigore del presente provvedimento.

**Al riguardo**, in relazione alle riduzioni di spesa che si conseguirebbero nel lungo periodo, secondo quanto affermato dalla RT, grazie al mantenimento in capo alle province di un numero limitato di funzioni proprie, si rileva che il disegno di legge pur riducendo il numero di funzioni fondamentali obbligatoriamente attribuite alle province demanda a successivi atti di Stato e regioni l'attribuzione delle funzioni diverse da quelle fondamentali. A tale proposito, lo Stato e le regioni dispongono sulla base di una serie di principi: ambito territoriale ottimale di esercizio, efficace svolgimento delle funzioni fondamentali dei Comuni, esigenze unitarie riconosciute, ricorso a soluzioni gestionali e organizzative quali avvalimento, deleghe di esercizio, e valorizzazione delle forme associate di esercizio (articolo 17, comma 5).

Tali principi non sembrano escludere la possibilità che funzioni ulteriori possano essere attribuite alle province oppure ad ambiti territoriali inferiori. In particolare, i principi dell'ambito territoriale ottimale e dell'efficacia potrebbero non coincidere con altri principi, non inclusi nel testo, come quelli di economicità ed efficienza che potrebbero invece condurre il processo di attribuzione delle funzioni verso la realizzazione di risparmi.

Pertanto, le riduzioni di spesa che si conseguirebbero nel lungo periodo risultano incerte in assenza di tali atti e potrebbero anzi determinarsi nuovi oneri, posto che la norma non è accompagnata da una ulteriore specifica clausola di invarianza finanziaria.

Sotto altro profilo, la relazione tecnica afferma in generale che la riforma non comporta nuovi o maggiori oneri, ma è ragionevole ipotizzare, almeno nella fase di transizione, che il trasferimento di personale e funzioni ad altri enti territoriali, con il loro subentro in tutti i rapporti, abbia un costo sia in termini economici, sia in termini organizzativi. Ad esempio, l'individuazione per ogni funzione, dell'ambito territoriale ottimale di esercizio potrebbe determinare dei costi di trasferimento in tutti quei casi in cui l'ente ricevente le funzioni e la provincia siano ubicati in luoghi diversi.

In merito alla gratuità degli incarichi politici delle città metropolitane (art. 4, co. 6), delle province (art. 16) e delle unioni di comuni (art. 22, co. 1), in quanto ricoperti da membri di diritto già retribuiti in ragione di altri incarichi politici sovrapponibili (sindaco o consigliere comunale), andrebbe chiarito se sia parimenti esclusa la possibilità di percepire, in ragione dei predetti incarichi, emolumenti di natura non retributiva, a titolo ad esempio di rimborsi spese il cui

onere, secondo la Corte dei conti, per i consiglieri provinciali è stato pari a 16 milioni di euro nell'ultimo esercizio.

Con riferimento ai possibili risparmi prefigurati dalla relazione tecnica, si segnala che la norma non prevede, in corrispondenza agli attuali compensi spettanti ai predetti organi politici e destinati a venir meno, conseguenti tagli nei trasferimenti spettanti agli enti interessati. Pur non trattandosi di maggiori oneri, potrebbe configurarsi, in merito a tale aspetto, la rinuncia a un potenziale risparmio che la relazione stessa quantifica, con riferimento alle sole province, in 111 mln di euro annui.

Analoga considerazione appare riferibile alla mancata riduzione di trasferimenti in ragione dei risparmi per minori spese elettorali, rispetto alle quali la relazione tecnica quantifica un importo complessivo di 318,7 milioni di euro (di cui 118,4 milioni a carico dello Stato).

Si osserva quindi che le risorse che si risparmierebbero dalla mancata erogazione di indennità e dalle mancate elezioni potrebbero essere destinate dagli enti ad altre funzioni e finalità.

Appare dubbio invece il possibile ulteriore risparmio ipotizzato dalla RT con riferimento alle spese per il personale di diretto supporto della classe politica provinciale. Infatti la gratuità dell'incarico non esclude la necessità di personale di diretta collaborazione per lo svolgimento delle funzioni politiche.

Il comma 12 dell'articolo 17 prevede che il personale trasferito a seguito del trasferimento delle funzioni mantenga la posizione economica, con riferimento alle voci del trattamento economico fondamentale e accessorio, in godimento all'atto del trasferimento, che i compensi di produttività. Inoltre, la retribuzione di risultato e le indennità accessorie del personale trasferito rimangono determinati negli importi goduti antecedentemente al trasferimento e non possono essere incrementati fino all'applicazione del contratto collettivo decentrato integrativo sottoscritto conseguentemente al primo contratto collettivo nazionale di lavoro stipulato dopo la data di entrata in vigore della presente legge. E' da valutare se tale disposizione non possa provocare contenziosi e comunque, all'adozione del primo contratto nazionale, una spinta verso il riconoscimento del trattamento economico più alto spettante al personale regionale nel caso di trasferimento di personale provinciale verso l'amministrazione regionale.

Infine, come già rilevato per le città metropolitane, va valutato se la clausola di invarianza finanziaria, prevista dall'articolo 12, comma 4, sia adeguata rispetto alla facoltà prevista di costituire zone omogenee, per specifiche funzioni, con organismi di coordinamento collegati agli organi provinciali, senza provocare una revisione onerosa della struttura organizzativa.

## **Capo IV**

# **LA CITTÀ METROPOLITANA DI ROMA CAPITALE**

### *Articolo 20*

#### *(Città metropolitana di Roma capitale)*

La norma dispone che le norme relative alle città metropolitane, contenute nel presente disegno di legge, si applicano alla città metropolitana di Roma capitale. Si specifica che i decreti legislativi n. 156 del 2010, n. 61 del 2012 e n. 51 del 2013 si riferiscono a Roma capitale. Infine, si stabilisce che lo statuto della città metropolitana di Roma capitale, disciplini i rapporti tra la città metropolitana, il comune di Roma capitale e gli altri comuni.

**La RT** non considera direttamente la norma.

**Al riguardo**, non ci sono osservazioni.

## **Capo V**

# **ORGANI E FUNZIONAMENTO DELLE UNIONI DI COMUNI. FUSIONI DI COMUNI**

### *Articoli da 21 a 27*

#### *(Organi e funzionamento delle unioni di comuni. Fusioni di comuni)*

Le norme, abrogano e modificano una serie di disposizioni contenute nel TUEL e in altri provvedimenti legislativi, al fine di adeguarle alla nuova disciplina introdotta. In particolare, si demanda allo statuto dell'unione la determinazione del numero dei membri del consiglio - laddove il Testo unico reca la diretta prescrizione che il consiglio sia composto da un numero di consiglieri, non superiore a quello previsto per i Comuni con popolazione pari a quella complessiva dell'ente. Si introduce la previsione che il presidente dell'unione dei Comuni possa avvalersi per specifiche funzioni del segretario di un Comune dell'unione, senza maggiori oneri di finanza pubblica. Si dispone un nuovo limite demografico minimo delle unioni di comuni che appartengono o sono appartenuti a comunità montane.

Si prevede che il numero degli assessori nei Comuni con popolazione fino a 3.000 abitanti non possa essere superiore a 2 (attualmente è zero, nei Comuni fino a 1.000 abitanti e 2, per i Comuni tra 1.001 e 3.000 abitanti) e, nei Comuni con popolazione tra 3.000 e 10.000, non possa essere superiore a 4 (attualmente è 3, per i Comuni tra 3.001 e 5.000 abitanti e 4, per i Comuni tra 5.001 e 10.000). I predetti comuni prima di applicare il nuovo numero di assessori sono tenuti a rideterminare gli oneri, al fine di assicurarne l'invarianza finanziaria.

Si stabilisce che tutte le cariche nell'unione sono esercitate a titolo gratuito.

Si prevede che le funzioni di responsabile anticorruzione e di responsabile per la trasparenza siano svolte da un unico funzionario e che le funzioni di revisione siano demandate ad un revisore unico per le unioni formate da Comuni che non superino complessivamente i 10.000 abitanti, ed in caso diverso, da un collegio di revisori.

Si dispone che in caso di trasferimento di personale dal Comune all'unione, vi sia il corrispondente trasferimento all'unione delle risorse già quantificate e destinate a finanziare istituti contrattuali ulteriori rispetto al trattamento economico fondamentale.

Inoltre sono introdotte una serie di disposizioni concernente le fusioni di comuni e le incorporazioni di comuni.

In particolare, si prevede che le norme di maggior favore previste per Comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti e per le unioni di Comuni, continuano ad applicarsi anche al nuovo Comune sorto dalla fusione di Comuni con meno di 5.000 abitanti e che il nuovo Comune possa utilizzare i margini di indebitamento consentiti anche ad uno solo dei

Comuni originari, anche se dall'unificazione dei bilanci non risultino ulteriori possibili spazi di indebitamento per il nuovo ente. Inoltre, gli obblighi di esercizio associato di funzioni vengono attenuati e in alcuni casi derogati, per la durata di un mandato elettorale, nei confronti dei comuni istituiti mediante fusione con popolazione pari o superiore a 3.000 abitanti. Si dettano disposizioni organizzative, per regolamentare il passaggio dalla vecchia alla nuova gestione, anche per quanto riguarda l'approvazione dei bilanci.

Con la fusione per incorporazione il nuovo procedimento prevede che il comune incorporante mantenga la propria personalità e i propri organi, mentre decadono gli organi del comune incorporato.

Si prevedono poi una serie di misure incentivanti per le unioni e fusioni di comuni. Tra l'altro:

- le regioni possono individuare misure di incentivazione alle unioni e fusioni, entro il patto di stabilità verticale;
- si introduce una disciplina transitoria, volta a graduare gli effetti della fusione, sì da consentire il mantenimento di tributi e tariffe differenziati per ciascuno dei territori degli enti preesistenti alla fusione, ove il nuovo Comune sorto dalla fusione istituisca municipi;
- 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;
- i progetti presentati dai comuni istituiti per fusione o dalle unioni di Comuni hanno, nel 2014, la priorità nell'accesso alle risorse del Primo Programma cd. "6.000 campanili".

**La RT** afferma che si determina una riduzione della spesa in quanto tutte le cariche dell'unione sono a titolo gratuito.

Per quanto attiene ad incentivi per la costituzione di unioni di comuni e per la fusione di comuni, è previsto che tali agevolazioni siano erogate assicurando l'invarianza dei saldi relativi al complesso degli enti locali.

La costituzione di un numero maggiore di unioni di comuni e la fusione di comuni potranno comportare, nel lungo periodo, una riduzione di spesa dovuta alle economie di scala nell'erogazione di servizi.

**Al riguardo**, si osserva che il primo comma dell'articolo 21 prevede l'abrogazione, tra l'altro dei commi da 1 a 13 dell'articolo 16 del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138<sup>2</sup>. Tra i commi oggetto di abrogazione, il comma 3 prevede al terzo periodo che a decorrere dall'anno 2014, le unioni di comuni con popolazione fino a 1.000 abitanti sono soggette alla disciplina del patto di stabilità interno per gli enti locali prevista per i comuni aventi corrispondente popolazione. Pertanto le unioni già istituite ai sensi dell'articolo 16 del decreto n. 138 del 2011 e le unioni che saranno istituite beneficeranno di un'esclusione dal patto di stabilità interno con il venir meno di possibili risparmi o la rinuncia a ulteriori risparmi rispetto a quelli previsti a legislazione vigente. Sul punto appare opportuno un chiarimento del Governo circa la previsione a legislazione vigente degli eventuali risparmi in esame.

---

<sup>2</sup> Decreto-legge n. 138 del 2011 concernente Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo.

Ancora, si osserva che la nuova formulazione del terzo periodo del comma 3 dell'articolo 32 del TUEL, come sostituito dall'articolo 21, co. 2, lett. a) del disegno di legge in esame, demandando allo statuto dell'unione di comuni la definizione del numero di componenti il consiglio dell'unione potrebbe determinare un aumento del numero dei componenti. Infatti, il testo vigente del terzo periodo del comma 3 dell'articolo 32 del TUEL prevede invece un limite al numero dei consiglieri dell'unione che non può superare il numero dei consiglieri previsto per i comuni con popolazione pari a quella complessiva dell'ente. Seppure è prevista la gratuità dell'incarico di componente del consiglio dell'unione potrebbero determinarsi comunque incrementi nelle erogazioni dei rimborsi spese.

Con riferimento all'innalzamento del numero degli assessori per i comuni fino a 3.000 abitanti e per i comuni tra 3.001 e 10.000 abitanti (art. 21, co. 5), poiché è previsto dall'articolo 21, comma 6 che i comuni interessati provvedano prima di applicare le nuove disposizioni a rideterminare con propri atti gli oneri connessi al fine di assicurare l'invarianza della spesa, non vi sono osservazioni.

In merito alla disposizione che prevede che, in caso di fusioni di comuni, il comune risultante possa utilizzare i margini di indebitamento consentiti a ciascuno dei comuni confluiti nella fusione, anche nel caso in cui dall'unificazione dei bilanci non risultino ulteriori possibili spazi di indebitamento per il nuovo ente, si segnala che la disposizione non prevede un limite temporale al beneficio. Andrebbe pertanto chiarito come si determini, negli esercizi successivi al primo conseguente all'unificazione del bilancio, lo spazio finanziario per l'indebitamento di ciascuno dei comuni confluiti.

### *Articolo 28*

#### *(Riordino delle disposizioni concernenti il comune di Campione d'Italia)*

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

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

**La RT** non considera direttamente la norma.

**Al riguardo**, non ci sono osservazioni.

## **Capo VI DISPOSIZIONI FINALI**

### *Articolo 29 (Norme finali)*

La norma introduce una serie di disposizioni finali concernente:

- l'eliminazione dell'obbligo di tenere le elezioni per il rinnovo degli organi provinciali esclusivamente nel periodo 15 aprile-15 giugno ;
- l'abrogazione del comma 115 dell'articolo 1 della legge di stabilità 2013 (legge n. 228 del 2012), il quale proroga i termini per il riordino delle Province;
- la prescrizione dell'adeguamento da parte delle regioni alle disposizioni introdotte dal presente provvedimento;
- l'obbligo per le città metropolitane e le province trasformate di concorrere al raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica prestabiliti, fino a revisione del patto di stabilità;
- la previsione che il livello provinciale o della città metropolitana non sia obbligatorio ai fini della organizzazione periferica delle amministrazioni dello Stato, fermi restando gli obiettivi di contenimento posti dalla disciplina vigente;
- la non rilevanza della nuova disciplina posta dal disegno di legge sull'assetto territoriale degli ordini e collegi professionali nonché delle camere di commercio;
- l'elaborazione da parte del ministro per gli affari regionali e le autonomie di programmi di attività, per dare impulso all'applicazione degli interventi di riforma previsti dal presente provvedimento e definizione di modalità di monitoraggio;
- l'introduzione di una apposita clausola di invarianza finanziaria, con riferimento al complessivo disegno di legge.

**La RT** non considera nello specifico la norma.

**Al riguardo,** si può rilevare che la previsione della non obbligatoria corrispondenza tra il livello provinciale e metropolitano e l'articolazione periferica delle pubbliche amministrazioni (prevista dal comma 6) potrebbe determinare positivi effetti di bilancio ove le pubbliche amministrazioni si organizzassero in ambiti territoriali più ampi riducendo il numero delle sedi e realizzando economie di scala. Peraltro, l'indicazione dell'ambito territoriale ottimale quale parametro di riorganizzazione potrebbe non escludere neppure una articolazione a livello territoriale più ridotto con conseguenti effetti inversi, tuttavia ciò dovrebbe essere evitato dal fatto che la norma mantiene fermi gli obiettivi di economicità e revisione della spesa previsti dalla legislazione vigente.

# Ultimi dossier del Servizio del Bilancio

- Gen 2014 [Nota di lettura n. 29](#)  
**A.S. 1214:** "Conversione in legge del decreto-legge 30 dicembre 2013, n. 150, recante proroga di termini previsti da disposizioni legislative"
- " [Nota di lettura n. 30](#)  
**A.S. 1213:** "Conversione in legge del decreto-legge 28 dicembre 2013, n. 149, recante abolizione del finanziamento pubblico diretto, disposizioni per la trasparenza e la democraticità dei partiti e disciplina della contribuzione volontaria e della contribuzione indiretta in loro favore"
- " [Nota di lettura n. 31](#)  
**A.S. 1248:** "Conversione in legge del decreto-legge 16 gennaio 2014, n. 2, recante proroga delle missioni internazionali delle Forze armate e di polizia, iniziative di cooperazione allo sviluppo e sostegno ai processi di ricostruzione e partecipazione alle iniziative delle organizzazioni internazionali per il consolidamento dei processi di pace e di stabilizzazione"
- Feb 2014 [Nota di lettura n. 32](#)  
**A.S. 1275:** "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 10 dicembre 2013, n. 136, recante disposizioni urgenti dirette a fronteggiare emergenze ambientali e industriali ed a favorire lo sviluppo delle aree interessate" (Approvato dalla Camera dei deputati)
- " [Nota di lettura n. 33](#)  
**A.S. 1254:** "Conversione in legge del decreto-legge 23 gennaio 2014, n. 3, recante disposizioni temporanee e urgenti in materia di proroga degli automatismi stipendiali del personale della scuola"
- " [Nota di lettura n. 34](#)  
**A.S. 1288:** "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 23 dicembre 2013, n. 146, recante misure urgenti in tema di tutela dei diritti fondamentali dei detenuti e di riduzione controllata della popolazione carceraria" (Approvato dalla Camera dei deputati)
- " [Documentazione di Finanza pubblica n. 3](#)  
Rapporto macroeconomico sugli squilibri macroeconomici
- " [Nota di lettura, n. 35](#)  
**A.S. 1299:** "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 23 dicembre 2013, n. 145, recante interventi urgenti di avvio del piano "Destinazione Italia", per il contenimento delle tariffe elettriche e del gas, per la riduzione dei premi RC-auto, per l'internazionalizzazione, lo sviluppo e la digitalizzazione delle imprese, nonché misure per la realizzazione di opere pubbliche ed EXPO 2015" (Approvato dalla Camera dei deputati)
- " [Nota di lettura n. 36](#)  
**A.S. 1214-B:** "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 30 dicembre 2013, n. 150, recante proroga di termini previsti da disposizioni legislative"
- " [Elementi di documentazione n. 8](#)  
LEGISLAZIONE DI SPESA 1° GENNAIO – 31 DICEMBRE 2013