
Città metropolitane, province, unioni e fusioni di comuni

29 novembre 2013

Elementi per l'esame in Assemblea

Indice

[Contenuto](#)

Contenuto

Il disegno di legge **n. 1542-A** detta un'ampia riforma in materia di enti locali, prevedendo l'**istituzione delle Città metropolitane**, la **ridefinizione del sistema delle province** ed una nuova disciplina in materia di **unioni e fusioni di comuni**.

Il testo originario del Governo, adottato come testo base, è stato ampiamente riscritto nel corso dell'esame in sede referente.

Il **Capo I** (art. 1) reca disposizioni generali.

L'**articolo 1**, dopo aver indicato l'oggetto del disegno di legge (**comma 1**), reca le **definizioni** di città metropolitane, di province e di unioni di comuni (**commi 2-4**), dettando altresì alcune disposizioni in materia di **unioni di comuni**.

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; cura delle relazioni istituzionali afferenti il proprio livello, comprese quelle a livello europeo (**comma 2**).

Le **province** sono definite quali enti territoriali di area vasta, la cui disciplina è rimessa al capo III del disegno di legge. È altresì riconosciuta la specificità delle **province montane**, intendendosi per tali le province con territorio interamente montano e confinanti con Paesi stranieri (**comma 3**).

Le **unioni di comuni** sono definite enti locali costituiti da due o più comuni per l'esercizio associato **facoltativo di funzioni di loro competenza**, al pari di quanto previsto dall'art. 32 del testo unico sull'ordinamento degli enti locali. Tali unioni sono disciplinate dalle disposizioni del capo V, che apportano modifiche rispetto alla normativa vigente in relazione alla composizione e alla formazione degli organi. Resta fermo l'**obbligo** dei comuni al di sotto di 5.000 abitanti, previsto dal D.L. 78/2010, di **esercitare in forma associata le funzioni fondamentali**, ad eccezione di quelle relative all'anagrafe tramite unione di comuni o convenzione. In tal caso, non rilevano, ai fini del patto di stabilità, le voci relative al finanziamento delle spese gestite in convenzione nei bilanci dei comuni.

capofila di convenzioni. L'ultimo comma dell'art. 1 **modifica il timing per l'adeguamento dei comuni all'obbligo di esercizio associato delle funzioni fondamentali** (previsto dall'art. 14, co. 31-ter, D.L. 78/2010). In particolare, viene introdotto un termine intermedio al 30 giugno 2014 (che prevede l'esercizio di altre tre funzioni) e viene spostato il termine ultimo dal 1° gennaio al 31 dicembre 2014 (**comma 4-6**).

Il **Capo II** (artt. 2-10-bis) reca l'istituzione e la disciplina delle **città metropolitane**.

L'**articolo 2** individua **9 città metropolitane**: Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Bari, Napoli e Reggio Calabria (**comma 1**).

Il territorio della città metropolitana coincide con quello della provincia omonima (**comma 2**). Sono peraltro previsti **due distinti procedimenti** per l'**adesione o l'uscita di comuni dalla città metropolitana**: uno, ordinario, per il passaggio di singoli comuni da una provincia limitrofa alla città metropolitana (o viceversa), disciplinato dall'articolo 2, ed un altro, speciale, per l'uscita di un gruppo qualificato di comuni dalla città metropolitana ed il mantenimento della provincia esistente, disciplinato dall'articolo 3, comma 9 (v. infra). 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 (articolo 2, comma 2).

Le regioni a statuto speciale Sardegna, Sicilia e Friuli Venezia-Giulia possono istituire città metropolitane nei capoluoghi di regione; ad esse si applica, in quanto compatibili e fatte salve le modifiche apportate dalle leggi regionali, la disciplina dettata dal disegno di legge in esame (**comma 1, secondo periodo**).

Gli organi della **città metropolitana** sono il **sindaco metropolitano**, il **consiglio metropolitano** e la **conferenza metropolitana** (**articolo 2, comma 3**).

Il **sindaco metropolitano** è il **sindaco del comune capoluogo** (articolo 4); il sindaco metropolitano ha la rappresentanza dell'ente, convoca e presiede il consiglio metropolitano e la conferenza metropolitana, sovrintende al funzionamento degli uffici (articolo 2, comma 4).

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) (articolo 4, comma 2). 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 dello statuto e poteri decisori finali per l'approvazione del bilancio (articolo 2, comma 4).

La **conferenza metropolitana** è composta dal sindaco metropolitano e dai sindaci dei comuni della città metropolitana (articolo 8). 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 (articolo 2, comma 4).

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 (articolo 2, comma 5).

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 (articolo 2, comma 4).

Il sindaco metropolitano può nominare un **vicesindaco**, scelto tra i consiglieri metropolitani, che esercita le funzioni del sindaco in caso di impedimento. Il sindaco metropolitano può assegnare deleghe al vicesindaco e, nei

casi e nei limiti previsti dallo statuto, a consiglieri metropolitani (articolo 7).

Lo **statuto** (articolo 2, comma 6) 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;

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.

Il **consiglio metropolitano** è **organo elettivo di secondo grado** e dura in carica **5 anni**; in caso di rinnovo del del consiglio del comune capoluogo, si procede comunque a nuove elezioni del consiglio metropolitano (articolo 4, comma 3). Hanno diritto di **elettorato attivo e passivo i sindaci e i consiglieri dei comuni** della città metropolitana.

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 dall'art. 5, comma 9). 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 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 a due terzi, 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.

Lo **statuto può** comunque **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 procedura delineata dal disegno di legge (proposta del comune, referendum tra i cittadini e legge regionale). Nelle città metropolitane **con popolazione superiore a 3 milioni di abitanti**, in alternativa alla divisione del capoluogo in più comuni, è necessario che lo statuto preveda la costituzione di zone omogenee (ai sensi dell'art. 2, comma 6, 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 (articolo 4, comma 4).

L'incarico di sindaco metropolitano, di consigliere metropolitano e di componente della conferenza metropolitana è svolto a **titolo gratuito** (art. 4, comma 4).

Alle **città metropolitane** sono attribuite (articolo 9):

- le **funzioni fondamentali delle province** e quelle attribuite alla città metropolitana nell'ambito del **processo di riordino** delle funzioni delle province ai sensi dell'articolo 15,

- le **funzioni fondamentali proprie** della città metropolitana, relative a: a) piano strategico del territorio metropolitano; b) pianificazione territoriale generale; c) strutturazione di sistemi coordinati di gestione dei servizi

pubblici, organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito metropolitano; 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 attribuite dallo Stato o dalle regioni

Per la prima istituzione delle città metropolitane, l'**articolo 3** delinea un procedimento piuttosto articolato.

Le città metropolitane **sono costituite alla data di entrata in vigore della legge sul territorio delle Province** omonime. Il **comitato istitutivo** della città metropolitana è formato dal sindaco del comune capoluogo, che lo presiede, dal presidente della provincia o dal commissario, dal presidente della regione e dal sindaco di uno dei comuni della città metropolitana, eletto, entro 20 giorni dall'entrata in vigore della legge, da un'assemblea dei sindaci dei comuni, a maggioranza semplice. Fino al 1° luglio 2014, il comitato istitutivo predispone atti preparatori e studi preliminari sul trasferimento delle funzioni, dei beni immobili e delle risorse finanziarie, umane e strumentali alla città metropolitana

Entro 20 giorni dall'entrata in vigore della legge, è inoltre eletta una **conferenza statutaria**, cui si applicano le norme sul numero di componenti e sull'elezione del consiglio metropolitano; la conferenza è integrata dai componenti del comitato istitutivo ed è presieduta dal sindaco del comune capoluogo. La conferenza è incaricata di redigere una proposta di statuto della città metropolitana e deve terminare i suoi lavori il 30 giugno 2014, trasmettendo ai sindaci la proposta di statuto o comunque il prodotto dei propri lavori. L'incarico di componente del comitato istitutivo e della conferenza costituente è svolto a titolo gratuito

Fino al **1° luglio 2014**, sono **prorogati gli organi provinciali in carica**, comprese le gestioni commissariali.

Tra il 1° luglio 2014 e il 30 settembre 2014, 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, può deliberare, con atto del consiglio comunale adottato a maggioranza assoluta dei componenti, di **non aderire alla città metropolitana e di continuare a far parte della provincia** omonima. In tal caso il territorio della città metropolitana comprende provvisoriamente soltanto i comuni che non hanno manifestato tale volontà, in attesa della legge statale che determinerà il territorio della città metropolitana (e della provincia mantenuta) ai sensi dell'articolo 133 Cost; si applica altresì la disciplina dell'art. 2, comma 2, che prevede un rafforzamento del ruolo della regione nel procedimento di l'approvazione della legge ex art. 133 Cost. Sul territorio dei comuni che hanno deliberato di non aderire alla città metropolitana non può comunque essere istituita più di una provincia. La Provincia omonima continua ad esercitare le proprie funzioni nel territorio dei Comuni che hanno deliberato di non aderire alla città metropolitana e il Presidente o commissario uscente della Provincia è nominato commissario. Dall'entrata in vigore della legge statale di definizione del territorio della provincia, quest'ultima è soggetta alla disciplina ordinaria del capo III; sono altresì disciplinate le modalità di esercizio delle funzioni da parte della provincia nelle more dell'approvazione della legge statale.

Dal 1° luglio 2014 al 30 settembre 2014, ai fini dell'eventuale dichiarazione da parte dei comuni della volontà di non aderire alla città metropolitana, **il comitato istitutivo subentra temporaneamente agli organi della Provincia**. Le **città metropolitane subentrano definitivamente** alle Province al **30 settembre 2014**, salvo quanto previsto dal comma 9 (delibera di un gruppo qualificato di comuni di non aderire alla città metropolitana).

Dopo il 30 settembre 2014, il comitato istitutivo della città metropolitana indice le **elezioni del consiglio metropolitano**, che si svolgono **entro il 1° novembre 2014**; alle elezioni non prendono parte i sindaci e i consiglieri dei comuni che hanno deliberato di non aderire alla città metropolitana. Dal 30 settembre 2014 al 1° novembre 2014, il sindaco del comune capoluogo esercita le funzioni degli organi della città metropolitana; dalla data di insediamento del consiglio metropolitano, esercita le funzioni di sindaco della città metropolitana.

Entro due mesi dall'insediamento del consiglio metropolitano, è approvato lo **statuto definitivo**. In caso di mancata approvazione entro tale termine, il Governo esercita il potere sostitutivo ai sensi dell'articolo 8 della legge n. 131 del 2003.

Dal 30 settembre 2014 le **città metropolitane** succedono sul loro territorio alle **province** in tutti i rapporti attivi e passivi ed esercitano le **funzioni** di queste ultime. Con l'adozione dello **statuto definitivo**, la città metropolitana

assume anche le **funzioni fondamentali** proprie definite dall'articolo 9.

Per la città metropolitana di Reggio Calabria, attualmente commissariata, sono previsti termini speciali per la prima istituzione.

Ai sensi dell'articolo 10, spettano alla città metropolitana il patrimonio, il personale e le risorse della provincia, comprese le entrate provinciali. Al personale delle città metropolitane si applicano le disposizioni vigenti per il personale delle province; il personale trasferito dalle province mantiene, fino al successivo contratto, il trattamento economico in godimento.

Una disposizione speciale disciplina il subentro della regione Lombardia, anche mediante società controllate, in tutte le partecipazioni azionarie di controllo della provincia di Milano nelle società che operano nella realizzazione e gestione di infrastrutture connesse all'**Expo 2015**. Dal 1° maggio 2015, le partecipazioni sono trasferite alla città metropolitana (art. 10, comma 3).

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. Sono altresì modificate le disposizioni del testo unico degli enti locali in materia di ineleggibilità e incompatibilità.

Il **capo III** (artt. 11-15-ter) disciplina le **province**.

Gli organi della **provincia** sono il **presidente della provincia**, il **consiglio provinciale** e l'**assemblea dei sindaci** (art. 12, comma 1). Il riparto di competenza 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 (art. 12, comma 2).

Il **consiglio provinciale** 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) (art. 12-ter, comma 1). E' 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 (art. 12, comma 2).

L'**assemblea dei sindaci** è composta dai sindaci dei comuni della provincia. È competente per l'adozione dello statuto e ha potere consultivo per l'approvazione dei bilanci; lo statuto può attribuirle altri poteri propositivi, consultivi e di controllo (art. 12, commi 2 e 3).

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 (art. 12, comma 2).

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 e la maggioranza della popolazione. Il bilancio è successivamente approvato in via definitiva dal consiglio (art. 12, comma 2).

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 (art. 12, comma 9)..

Il **presidente della provincia** è **eletto dai sindaci e dai consiglieri dei comuni** della provincia; sono **eleggibili i sindaci** il cui mandato scada non prima di 18 mesi dalla data delle elezioni (art. 12-bis).

Il presidente resta in carica quattro anni, anche in caso di cessazione dalla carica di sindaco.

Le candidature devono essere sottoscritte da almeno il 15 per cento degli aventi diritto al voto. Ogni elettore vota per un solo candidato ed il voto è ponderato secondo il sistema adottato per l'elezione del consiglio metropolitano.

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

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. Il voto anche in questo caso è ponderato (art. 12-bis).

E' prevista la presentazione di liste, sottoscritte da almeno il 5 per cento degli aventi diritto al voto. Il voto non è però attribuito alle liste, ma solo ai singoli candidati. Viene dunque stilata un'unica graduatoria e sono eletti i candidati che 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.

Anche in tal caso, l'incarico di presidente della provincia, di consigliere provinciale e di componente dell'assemblea dei sindaci è svolto a **titolo gratuito**.

L'articolo 15 individua le seguenti **funzioni fondamentali delle province**: a) pianificazione territoriale provinciale di coordinamento, nonché tutela e 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. La provincia può altresì, d'intesa con i comuni, provvedere alla gestione dell'edilizia scolastica con riferimento alle scuole secondarie di secondo grado.

Viene delineato un complesso **procedimento per il riordino delle funzioni** attualmente esercitate dalle **province**, cui lo Stato e le regioni provvedono sulla base dei seguenti principi: a) conferimento ai comuni, perché le esercitino singolarmente o mediante unioni di comuni, delle funzioni il cui esercizio non corrisponde più ad esigenze unitarie o consente di svolgere più efficacemente le funzioni fondamentali dei comuni (ai sensi dell'art. 14 DL n. 78 del 2011) b) assunzione da parte delle Regioni delle funzioni che rispondono a riconosciute esigenze unitarie; c) adozione di soluzioni gestionali e organizzative orientate all'efficienza e all'efficacia, ivi comprese, con intese o convenzioni, l'avvalimento e le deleghe di esercizio.

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. Entro tre mesi dall'accordo, 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. 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. Entro trenta giorni dall'entrata in vigore della legge regionale, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, sentita la Conferenza Unificata, si stabilisce la data dalla quale decorre il trasferimento delle funzioni e delle risorse previste, disponendo altresì in via transitoria, fino all'esercizio della delega, in ordine alle modalità di trasferimento delle risorse finanziarie già spettanti alle Province.

Il Governo è delegato ad adottare, 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, **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.

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, prevedono la **soppressione** di tali enti o agenzie e l'attribuzione delle funzioni alle province nel nuovo assetto istituzionale. Alle regioni che si adeguino è data priorità nel trasferimento delle quote spettanti del fondo nazionale per il trasporto pubblico locale, con un incremento del primo anticipo del trasferimento compreso tra il 20 per cento e il 50 per

cento, valido per due anni (art. 15, comma 1-bis).

In sede di **prima applicazione**, il presidente della provincia o il commissario convoca l'assemblea dei sindaci per l'**elezione del presidente della provincia** ed indice l'elezione del **consiglio provinciale**. Le elezioni si svolgono entro trenta giorni dalla scadenza degli organi provinciali in carica. Fino all'insediamento dei nuovi organi, sono prorogati gli organi provinciali in carica alla data di entrata in vigore della presente legge, compresi i commissari.

Il consiglio provinciale approva le modifiche statutarie conseguenti al disegno di legge in esame entro sei mesi dalla elezione dei nuovi organi provinciali. In caso di mancata adozione delle modifiche statutarie entro la predetta data, il Governo esercita il potere sostitutivo ai sensi dell'articolo 8 della legge n. 131 del 2003.

Norme specifiche riguardano le **province montane**, cui le regioni riconoscono, nelle materie di loro competenza, forme particolari di autonomia (art. 11, comma 2). Gli statuti delle province montane possono prevedere, d'intesa con la regione, la costituzione di zone omogenee, per specifiche funzioni e tenendo conto delle specificità territoriali, con organismi di coordinamento collegati agli organi provinciali (art. 12, comma 7). 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 (art. 15, comma 1-bis).

L'**articolo 15-bis** 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, delle disposizioni sull'incandidabilità e sul divieto di ricoprire cariche elettive e di governo, introdotte dal D.Lgs. 235/2012.

L'**articolo 15-ter** prevede che il prefetto, nella scelta dei **sub commissari** a supporto dei commissari delle province, faccia esclusivo riferimento al personale dell'ente locale, senza oneri aggiuntivi. Conseguentemente, viene disposta la decadenza, con effetto dalla data di entrata in vigore della legge, degli eventuali sub commissari che non corrispondano al prescritto requisito.

Il **capo IV**, composto dal solo **articolo 16**, disciplina la **città metropolitana di Roma capitale**, cui si applicano le norme sulle città metropolitane del Capo II. 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 su Roma capitale.

Il **capo V** detta disposizioni sulle **unioni e fusioni di comuni**.

L'**articolo 18, in primo luogo, abroga le disposizioni sulle unioni di piccoli comuni** (fino a 1.000 abitanti) per l'esercizio facoltativo associato di tutte le funzioni di cui al decreto-legge 138/2011, come modificato dall'art. 19 del D.L. 95/2012 (co. 1).

In secondo luogo (co. 2), **novella l'articolo 32 TUEL**, modificando la disciplina del consiglio (il numero dei componenti è definito nello statuto senza predeterminazione di limiti numerici ex lege), introducendo la figura del segretario dell'unione, scelto tra i segretari dei comuni associati e rinnovando il contenuto e le modalità di approvazione dello statuto dell'unione (v. anche co. 3).

Inoltre (co. 3), sono introdotte alcune modifiche relative alla disciplina delle unioni per l'esercizio associato obbligatorio delle funzioni fondamentali istituite dal D.L. 78/2010, in base alle quali è stabilito un ulteriore limite demografico minimo (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.

Infine, l'ultimo comma dell'articolo 18 stabilisce che il **numero degli assessori nei comuni** con popolazione fino a 1.000 abitanti non può essere superiore a due (attualmente è pari a 0) e nei comuni con popolazione tra 1.000 e 10.000 non superiore a quattro (come previsto attualmente, in seguito alla riforma del 2011).

L'**articolo 20** dispone in ordine al **trattamento economico** dei titolari delle cariche negli organi delle unioni di comuni, prevedendo la **gratuità**. Inoltre estende l'applicabilità delle disposizioni in materia di ineleggibilità, incandidabilità e incompatibilità 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.

Per semplificare l'attività amministrativa, l'**articolo 20-bis** prevede che le funzioni di responsabile anticorruzione e di responsabile per la trasparenza siano svolte da un unico funzionario nominato dal presidente dell'unione anche per i comuni associati. Si dispone, inoltre, che le funzioni di revisione siano demandate ad un revisore unico per le unioni formate da comuni che non superano complessivamente i 10.000 abitanti ed, in caso diverso, da un collegio di revisori, mentre le funzioni di valutazione e controllo di gestione sono attribuite dal presidente dell'unione sulla base di un apposito regolamento.

L'**articolo 20-ter** contiene diverse disposizioni concernenti:

- l'attribuzione al **presidente dell'unione** delle **funzioni** di autorità comunale di protezione civile sul territorio dei comuni che abbiano conferito all'unione la funzione fondamentale della protezione civile, nonché quelle di polizia locale, laddove siano state conferite all'unione le funzioni di polizia municipale;
- 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;
- la previsione che per le unioni non si considerano le **spese del personale trasferito dai comuni all'unione**, ai fini del calcolo dei tetti di spesa del personale previsti dall'art. 76, co. 7, D.L. 112/2008, quale parametro per le assunzioni;
- 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;
- l'estensione alle **unioni composte da comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti** delle disposizioni normative relative ai piccoli comuni. In proposito, si ricorda che non esiste una definizione normativa di piccoli comuni.

Gli articoli 21 e 21-bis recano disposizioni in materia di **fusione di comuni**.

L'**articolo 21** reca alcune misure agevolative e organizzative 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.

Inoltre, si prevede che lo **statuto** del nuovo comune contenga misure adeguate per assicurare alle comunità dei comuni oggetto della fusione **forme di partecipazione e di decentramento dei servizi**. Attualmente la previsione di tali misure spetta alla legge regionale istitutiva dei nuovi comuni.

Una misura accelerativa del procedimento di adozione dello statuto prevede che i comuni che hanno avviato il procedimento di fusione, possono, anche prima della istituzione del nuovo ente, definire uno **statuto del nuovo comune**, 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.

Si prevedono poi le seguenti **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;

- il nuovo comune può utilizzare i margini di indebitamento consentiti anche ad uno solo dei comuni originari;
- 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;
- gli obblighi di esercizio associato di funzioni vengo attenuati e in alcuni casi derogati per la durata di un mandato elettorale;
- gli incarichi esterni dei consiglieri comunali dei comuni oggetto di fusione e gli incarichi di nomina comunale continuano fino alla nomina dei successori;
- le risorse destinate ai singoli comuni per le politiche di sviluppo delle risorse umane e alla produttività del personale sono trasferite in un unico fondo del nuovo comune con la medesima destinazione.

Vengono poi definite alcune disposizioni **organizzative** di tipo procedurale per regolamentare il passaggio dalla vecchia alla nuova gestione, principalmente per quanto riguarda l'approvazione dei **bilanci**.

In particolare si prevede che:

- tutti gli atti, compresi bilanci, dei comuni oggetto della fusione restano in vigore fino all'entrata in vigore dei corrispondenti atti del commissario o degli organi del nuovo comune;
- i revisori dei conti decadono al momento della fusione ma continuano a svolgere le proprie funzioni fino alla nomina dei nuovi revisori;
- al nuovo comune si applicano le disposizioni dello statuto e del regolamento di funzionamento del consiglio comunale dell'estinto comune di maggiore dimensione demografica fino all'approvazione del nuovo statuto;
- il bilancio di previsione del nuovo comune deve essere approvato entro 90 giorni dall'istituzione dal nuovo consiglio comunale che approva anche il rendiconto di bilancio dei comuni estinti e subentra negli adempimenti relativi alle certificazioni del patto di stabilità e delle dichiarazioni fiscali;
- ai fini dell'esercizio provvisorio, si prende come riferimento la sommatoria delle risorse stanziare nei bilanci definitivamente approvati dai comuni estinti nell'anno precedente;
- ai fini della determinazione della popolazione legale, la popolazione del nuovo comune corrisponde alla somma della popolazione dei comuni estinti;
- l'indicazione della residenza nei documenti dei cittadini e delle imprese resta valida fino alla scadenza, anche se successiva alla data di istituzione del nuovo comune;
- l'istituzione del nuovo comune non priva i territori dei comuni estinti dei benefici stabiliti dall'Unione europea e dalle leggi statali in loro;
- i codici di avviamento postale dei comuni preesistenti possono essere conservati nel nuovo comune.

L'**articolo 21-bis** introduce un nuovo procedimento di fusione di comuni per **incorporazione**. Fermo restando quanto previsto dall'articolo 15 del TUEL (fusione di comuni con legge regionale e 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.

L'**articolo 22** reca ulteriori misure incentivanti per le unioni e fusioni di comuni, in relazione al patto di stabilità e al Primo Programma "6000 campanili"; nonché disposizioni transitorie volte a graduare gli effetti della fusione tra comuni sia in relazione alla possibilità di mantenere tributi e tariffe differenziati, sia in riferimento all'adeguamento alle norme vigenti in materia di omogenizzazione degli ambiti territoriali ottimali di gestione e di razionalizzazione della partecipazione ad enti pubblici di gestione.

L'**articolo 22-bis** reca una delega al Governo per disciplinare in modo organico le disposizioni concernenti il comune di Campione d'Italia.

Il capo VI (artt. 23-23-ter) reca le disposizioni finali.

L'**articolo 23** reca le seguenti **norme finali**:

- eliminazione dell'obbligo di tenere le elezioni per il rinnovo degli organi provinciali esclusivamente nel periodo 15 aprile -15 giugno;
- abrogazione di alcune disposizioni in materia di unioni obbligatorie di comuni confluite nel disegno di

- legge in esame;
- abrogazione del comma 115 dell'art. 1 della legge di stabilità 2013 (L. 228/2012) che proroga dei termini per il riordino delle province (si ricorda che una ulteriore proroga è prevista dal ddl di stabilità 2014, art. 1, comma 291);
 - adeguamento da parte delle regioni alle disposizioni introdotte dal presente provvedimento;
 - obbligo per le città metropolitane e le nuove province a concorrere al raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica;
 - abrogazione delle disposizioni vigenti che prevedono obbligatoriamente il livello provinciale dell'organizzazione periferica delle amministrazioni dello Stato;
 - elaborazione da parte del Ministro per gli affari regionali e le autonomie di programmi di attività con la finalità di accompagnare e sostenere l'applicazione degli interventi di riforma previsti dal presente provvedimento;

previsione di una clausola di invarianza finanziaria del disegno di legge, la cui attuazione non deve apportare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

L'**articolo 23-bis** delimita l'ambito di applicazione delle disposizioni in materia di province e città metropolitane alla sola **struttura organizzativa**.

L'**articolo 23-ter** dispone infine in ordine all'entrata in vigore della legge, stabilita nel giorno successivo a quello della pubblicazione in Gazzetta Ufficiale.
