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

3 dicembre 2013
Elementi di valutazione sulla qualità del testo

Indice

Contenuto|Tipologia del provvedimento|Collegamento con lavori legislativi in corso|Omogeneità delle disposizioni|Coordinamento con la legislazione vigente e semplificazione|Chiarezza e proprietà della formulazione del testo|

Contenuto

Il disegno di legge, nel testo licenziato dalla Commissione Affari costituzionali in sede referente, si compone di 33 articoli, organizzati in 6 capi:

- il **capo I ("Disposizioni generali")** è formato da un unico articolo recante l'oggetto del disegno di legge;
- il **capo II (articoli 2-10-*bis*)** istituisce e disciplina le città metropolitane;
- il **capo III (articoli 11-15-*ter*)** disciplina organi e funzioni delle province;
- il **capo IV (articolo 16)** disciplina la città metropolitana di Roma capitale;
- il **capo V (articoli 18-22-*bis*)** disciplina le unioni e fusioni di Comuni e contiene una delega al Governo riguardante il riordino delle disposizioni concernenti il comune di Campione d'Italia;
- il **capo VI**, privo di rubrica, si compone di tre articoli, recanti norme finali, incluse le abrogazioni (**articolo 23**), l'ambito di applicazione del provvedimento (**articolo 23-*bis***) e l'entrata in vigore dal giorno successivo a quello della pubblicazione nella "Gazzetta Ufficiale" (**articolo 23-*ter***) .

Tipologia del provvedimento

Si tratta di un disegno di legge di iniziativa governativa che viene sottoposto all'esame del Comitato a norma dell'articolo 16-*bis*, comma 6-*bis* del regolamento, in quanto contenente disposizioni di delega.

Il disegno di legge presentato in prima lettura alla Camera è corredato della relazione sull'analisi tecnico-normativa (ATN) e della relazione sull'analisi di impatto della regolamentazione (AIR).

L'obbligo per il Governo di redigere l'AIR e gli eventuali casi di esclusione sono stabiliti dall'articolo 14 della legge 28 novembre 2005, n. 246.

L'ATN dà conto dell'impatto normativo e della qualità redazionale dei testi sottoposti dal Governo al Parlamento; l'AIR consiste nella preventiva valutazione degli effetti della regolazione sull'ordinamento. Le due relazioni sono disciplinate, rispettivamente, dalla direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri in data 10 settembre 2008 e dal regolamento approvato con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 11 settembre 2008, n. 170.
Quest'ultimo, all'articolo 9, comma 3, prevede che si debba motivare l'eventuale esclusione dall'obbligo di redazione dell'AIR, indicando comunque in maniera sintetica "la necessità ed i previsti effetti dell'intervento normativo sulle attività dei cittadini e delle imprese e sull'organizzazione e sul funzionamento delle pubbliche amministrazioni, dando conto della eventuale comparazione di opzioni regolatorie alternative".

Collegamento con lavori legislativi in corso

Sono numerosi i progetti di legge presentati in entrambi le Camere con riguardo agli enti locali. Tra gli altri, si segnalano quelli costituzionali che appaiono più attinenti al disegno di legge in titolo: A.C. 180 «Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione, nonché agli Statuti speciali della Regione siciliana e delle regioni Sardegna e Friuli Venezia Giulia, in materia di soppressione delle province, e disposizioni per la destinazione delle risorse rese disponibili al finanziamento di iniziative per promuovere l'occupazione giovanile»; A.C. 8 «Modifiche agli articoli 114, 117, 118, 119, 120, 132 e 133 della Costituzione, nonché agli Statuti speciali della Regione siciliana e delle regioni Sardegna e Friuli Venezia Giulia, in materia di soppressione delle province»; A.S. 131 «Modifiche agli articoli 114, 118, 119, 120 e 133 della Costituzione, in materia di soppressione delle province e di istituzione delle agenzie provinciali o metropolitane nonché di funzioni e circoscrizioni territoriali delle medesime».

Omogeneità delle disposizioni

Il disegno di legge presenta un contenuto omogeneo, in quanto reca disposizioni che incidono sull'organizzazione e sul funzionamento degli enti locali, a tal fine prevedendo: l'istituzione e la disciplina delle città metropolitane (affidata al Capo II e, limitatamente alla Città metropolitana di Roma capitale, al Capo IV), la definizione di una nuova disciplina delle province quali enti di area vasta (contenuta al Capo III), recando una nuova disciplina organica delle unioni di comuni e intervenendo in materia di fusioni di comuni (Capo V). Da ultimo, il Capo VI reca le norme finali, disciplina l'ambito di applicazione della legge e interviene in materia di entrata in vigore.

Coordinamento con la legislazione vigente e semplificazione

Disposizioni che si connettono con norme costituzionali

Il disegno di legge, nel testo approvato dalla Commissione, contiene talune disposizioni che, pur coinvolgendo questioni che attengono, tra l'altro, al corretto uso delle fonti del diritto, sono tuttavia riconducibili a valutazioni di legittimità costituzionale, le quali esulano, ovviamente, dall'ambito di competenza del Comitato per la legislazione. In particolare, si riscontrano:

disposizioni meramente ricognitive: l'**articolo 9**, **comma 2** e l'**articolo 11**, **comma 2**, **primo periodo** ripetono con identica formula, riferita rispettivamente alle città metropolitane ed alle province, che "Restano comunque ferme le funzioni delle regioni nelle materie di cui all'articolo 117, commi terzo e quarto, della Costituzione, e le funzioni esercitate ai senso dell'articolo 118 della Costituzione";

disposizioni che dettano una disciplina integrativa rispetto alla Costituzione: l'**articolo 2**,

comma 2, con riguardo al mutamento delle circoscrizioni provinciali e alla istituzione di nuove province nell'ambito di una regione, che a norma dell'articolo 133, primo comma, della Costituzione "sono stabiliti con leggi della Repubblica, su iniziativa dei Comuni, sentita la stessa Regione", integra tale previsione, dettando una specifica disciplina sulle procedure da seguire nel caso in cui la Regione esprima parere contrario; l'**articolo 11**, **comma 2**, **secondo periodo** stabilisce che le regioni riconoscono alle province con territorio interamente montano e confinanti con Paesi stranieri "forme particolari di autonomia nelle materie di cui al predetto articolo 117, commi terzo e quarto, della Costituzione", riecheggiando – con norma di rango ordinario – quanto l'articolo 116, terzo comma della Costituzione già prevede in relazione al riconoscimento di "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia" alle regioni ordinarie; analogamente, l'**articolo 15**, **comma 1-*bis***, **lettera b**), nell'affidare a tali province interamente montane e confinanti la "cura delle relazioni istituzionali con province, province autonome, regioni, regioni a statuto speciale e enti territoriali di altri Paesi, con esse confinanti e il cui territorio abbia caratteristiche montane, anche stipulando accordi e convenzioni con gli enti predetti", riecheggia parzialmente – con norma di rango ordinario – quanto l'articolo 117, ultimo comma della Costituzione prevede per le Regioni ("Nelle materie di sua competenza la Regione può concludere accordi con Stati e intese con enti territoriali interni ad altro Stato, nei casi e con le forme disciplinati da leggi dello Stato");

disposizioni contenenti richiami espliciti a norme costituzionali: all'**articolo 11**, **comma 3**, andrebbe valutata l'opportunità di uniformare il riferimento "alle province autonome a statuto speciale di Trento e di Bolzano" alla definizione contenuta nell'articolo 116, secondo comma della Costituzione, che si riferisce alle "Province autonome di Trento e di Bolzano";

disposizioni contenenti richiami impliciti a norme costituzionali: l'**articolo 4**, **comma 3-*bis*** stabilisce, al primo periodo, che "Ferme restando le competenze della legge statale in materia elettorale, lo statuto [della città metropolitana] può prevedere forme di elezione diretta del sindaco e del consiglio metropolitano"; la competenza esclusiva statale per quanto riguarda "legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane" è sancita dall'articolo 117, secondo comma, lettera p) della Costituzione. La disposizione in esame si limita a riaffermarla, demandando poi allo statuto della città metropolitana la eventuale disciplina dell'elezione diretta.

Coordinamento con la normativa vigente

Il testo licenziato dalla Commissione, intervenendo sull'istituzione delle Città metropolitane, nonché in materia di funzionamento e organizzazione delle Province, delle unioni e delle fusioni di comuni, incide sull'ambito materiale oggetto del decreto legislativo n. 267 del 2000, recante testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, senza novellarlo ed in assenza degli opportuni coordinamenti e delle necessarie abrogazioni, compromettendone così i caratteri di unitarietà ed onnicomprensività, propri di un testo unico riferito ad un determinato settore disciplinare. Anche laddove, come nel caso della disciplina delle unioni di comuni, le nuove disposizioni vengono formulate in termini di novella al testo unico, tali novelle sono tuttavia incomplete e parziali (ad esempio, all'articolo 18, mentre il comma 2 interviene in via testuale sull'articolo 32 del testo unico, il successivo comma 3 lo modifica in via non testuale).

Ulteriori difetti di coordinamento si rinvengono con riguardo alla disciplina contenuta nella recente legge n. 215 del 2012, recante disposizioni per promuovere il riequilibrio delle rappresentanze di genere nei Consigli e nelle Giunte degli enti locali e nei Consigli regionali, che, in relazione all'elezione del consiglio metropolitano (articolo 5, comma 4) e all'elezione del consiglio provinciale (articolo 12, comma 6) si prevede trovi applicazione solo nei prossimi quattro anni, per essere poi sostituita da una normativa *ad hoc* contenuta, rispettivamente, al comma 3 dell'articolo 5

e al comma 5 dell'articolo 12, i quali operano però al di fuori di una novella alla succitata legge n. 215.

Portata normativa

Talune disposizioni appaiono di incerta portata normativa, in quanto:

■ si limitano a far salve normative vigenti (per esempio: **articolo 2**, **comma 1**;) ovvero a richiamarle (**articolo 16**, **comma 2**);

■ fanno riferimento ad altre normative, in quanto compatibili o applicabili (per esempio: **articolo 10-*bis***, **comma 1**; **articolo 15-*bis***, **comma 1**; **articolo 18**, **comma 2**, **lettera b)**, **capoverso 4**);

■ si limitano ad esplicitare, con intenti puramente dichiarativi:

- quanto consegue all'attuazione del disegno di legge (all'**articolo 21**: **comma 11**:"Ai fini di cui all'articolo 37, comma 4, del testo unico, la popolazione del nuovo comune corrisponde alla somma delle popolazioni dei comuni estinti"; **comma13**: "L'istituzione del nuovo comune non privai territori dei comuni estinti dei benefici che a essi si riferiscono stabiliti in loro favore dall'Unione europea e dalle leggi statali");

- le diverse ipotesi che si possono verificare (**articolo 3**, **comma 7**, **primo periodo**: "Le città metropolitane, ove alla data del 30 settembre 2014 non si verifichi quanto previsto al comma 9, subentrano definitivamente alle province alla medesima data; diversamente si applica quanto previsto al comma 9");

■ si configurano come cedevoli rispetto ad eventuali leggi regionali, con formulazioni di non immediata comprensione (**articolo 2**, **comma 1**, **ultimo periodo**: "Alle città metropolitane si applicano, in quanto compatibili e fatte salve le eventuali modifiche apportate dalle leggi regionali, le disposizioni di cui alla presente legge"; articolo 21, comma 9, alinea: "Salva diversa disposizione della legge regionale:");

■ appaiono formulate in termini generici (articolo 12, comma 4: "Gli statuti delle province di cui all'articolo 1, comma 3, secondo periodo, possono prevedere, d'intesa con la regione, la costituzione di zone omogenee per specifiche funzioni, con organismi di coordinamento collegati agli organi provinciali";

■ contengono riferimenti generici (l'**articolo 22**, **comma 2-*bis***, in materia di fusioni di comuni, fa salve "diverse disposizioni specifiche di maggior favore").

Formula abrogativa generica

L'**articolo 23**, **comma 8** abroga "le disposizioni vigenti che prevedono obbligatoriamente il livello provinciale o della città metropolitana per l'organizzazione periferica delle pubbliche amministrazioni o che comunque prevedono un collegamento necessario della medesima organizzazione con il territorio del'ente provincia o della città metropolitana". Si tratta di una formula abrogativa generica, che non individua espressamente le norme effettivamente abrogate. Si segnala in proposito che la circolare sulla formulazione tecnica dei testi legislativi, al paragrafo 3, lettera g), dispone che "la cosiddetta formula abrogata esplicita innominata (del genere: "tutte le disposizioni incompatibili con la presente legge sono abrogate") non è utilizzata. Essa è superflua, essendo una inutile e, al limite, equivoca ripetizione del principio stabilito, in via generale, sulla

abrogazione implicita dall'articolo 15 delle disposizioni sulla legge in generale".

Chiarezza e proprietà della formulazione del testo

Delegificazione spuria

L'**articolo 15**, **comma 8** affida ad un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri il compito di disporre "in via transitoria, in attesa dell'adozione dei decreti legislativi di cui al comma 10" la disciplina di alcuni aspetti che il successivo comma 10 affida, appunto, ad una fonte di rango primario, quale il decreto legislativo, *delineando così una procedura di cui andrebbe verificata la congruità con il sistema delle fonti del diritto*.

Ulteriore decreto del Presidente del Consiglio dei ministri

L'**articolo 15**, **comma 6** affida ad un decreto del Presidente del Consiglio da adottare sulla base di una complessa procedura, che prevede la proposta del ministro competente per materia, concerti e intese, la definizione dei criteri generali per l'individuazione di beni e risorse da trasferire dalle province agli enti subentranti. *In relazione a tale disposizione, che affida compiti attuativi a una fonte atipica del diritto, si ricorda che, come più volte segnalato dal Comitato per la legislazione in circostanze analoghe, tale modalità di produzione normativa non appare conforme alle esigenze di un appropriato utilizzo delle fonti normative, in quanto si demanda ad un atto di natura politica la definizione di una disciplina che dovrebbe essere oggetto di una fonte secondaria e, segnatamente, di un regolamento interministeriale da emanare a norma dell'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400.*

Disposizioni di delega

Nel disegno di legge sono presenti due disposizioni di delega:

l'**articolo 15**, **comma 10** delega il Governo ad adottare uno o più decreti legislativi in materia di adeguamento della legislazione statale sulle funzioni e sulle competenze dello Stato e degli enti territoriali e di quelle sulla finanza e sul patrimonio dei medesimi enti;

l'**articolo 22-*bis*** delega il Governo ad adottare un decreto legislativo recante una disciplina organica delle disposizioni concernenti il comune di Campione d'Italia (art. 22-*bis*).

Con riguardo alla formulazione di entrambe le norme di delega, si segnala che i principi e criteri direttivi ivi indicati appaiono presentare elementi di sovrapposizione con l'oggetto della delega, con la conseguenza che, in entrambi i casi, risulta oltremodo dilatato l'orizzonte della scelta discrezionale del Governo.

Inoltre, in relazione alla delega contenuta all'**articolo 15**, **comma 10**, *non risulta chiaramente individuato il termine ultimo per l'esercizio della delega*; il *dies a quo* per la decorrenza del termine annuale viene infatti individuato *per relationem*, prevedendo che esso decorra dall'entrata in vigore del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri di cui al comma 6 del medesimo articolo 15, il quale deve essere a sua volta adottato "entro tre mesi dall'accordo di cui al comma 5", cui, a norma del suddetto comma 5, dovrebbe pervenirsi entro tre mesi dall'entrata in vigore della legge.

Coordinamento interno del testo

L'**articolo 1** individua l'oggetto del disegno di legge nella "materia di città metropolitane, province e unioni di comuni"; l'**articolo 23-*bis*** circoscrive l'ambito di applicazione alla "struttura organizzativa delle circoscrizioni territoriali degli enti di area vasta definite province e città metropolitane". *Andrebbe valutata l'opportunità di sopprimere l'articolo 23*-bis *e di integrare l'articolo 1 con un riferimento alle fusioni di comuni*.

All'**articolo 3**:

- il **comma 9**, al **primo periodo**, consente ai comuni di non aderire alla rispettiva città metropolitana e di continuare a far parte della provincia omonima; l'ultimo periodo, *del quale andrebbe valutata l'opportunità di una soppressione*, fa invece riferimento alla istituzione di non più di una provincia nel territorio dei comuni che hanno optato per la non appartenenza alla città metropolitana;
- al **comma 10**, l'**ultimo periodo**, richiamando il decreto di cui al comma 7, quarto periodo e il termine di cui al comma 7, sesto periodo, si riferisce a norme che non risultano presenti nel testo. *Ne andrebbe pertanto valutata la soppressione.*

L'**articolo 12**, **comma 2** dispone al secondo periodo che il consiglio provinciale "propone all'assemblea lo statuto" e specifica all'ultimo periodo che "L'assemblea dei sindaci adotta o respinge lo statuto proposto dal consiglio e le sue successive modificazioni con i voti che rappresentino almeno un terzo dei comuni compresi nella provincia e la maggioranza della popolazione complessivamente residente". *Andrebbe valutata l'opportunità di coordinare con tale disposizione di carattere ordinamentale il disposto dell'**articolo 13**, **comma 2**, là dove prevede che "Il consiglio provinciale approva le modifiche statutarie conseguenti alla presente legge entro sei mesi dall'elezione dei nuovi organi provinciali"*.