



LEGGE N. 56/2014 "DISPOSIZIONI SULLE CITTÀ METROPOLITANE, SULLE PROVINCE, SULLE UNIONI E FUSIONI DI COMUNI" (GU N. 81 DEL 7 APRILE 2014)

APPROVATO DALL'AULA SENATO CON VOTO DI FIDUCIA IL 26 MARZO 2014

E DEFINITIVAMENTE DALL'ASSEMBLEA DELLA CAMERA DEI DEPUTATI IL 3 APRILE 2014

Premessa

La legge n. 56/2014, recante "*Disposizioni sulle Città metropolitane, sulle Province, sulle Unioni e fusioni di Comuni*" è stata approvata dalla Camera dei Deputati in prima lettura il 21 dicembre 2013 (muovendo da tre disegni di legge, uno dei quali d'iniziativa governativa) ed è giunto al vaglio del Senato dove la Commissione Affari Costituzionali del Senato, assegnataria del disegno di legge in sede referente, ne ha concluso l'esame il 25 marzo 2014, trasmettendolo all'Aula per l'approvazione il 26 marzo 2014, fino a giungere all'approvazione definitiva da parte dell'Assemblea della Camera dei Deputati il 3 aprile 2014, entrata in vigore l'8 aprile 2014.

Nella seduta del 26 marzo 2014, il Governo ha deciso di porre la questione di fiducia sul maxiemendamento 1.900 che ricomprende le modifiche introdotte dalla Commissione Affari Costituzionali, riscrivendo il testo con un articolo unico comprendente 151 commi.

Nel corso dell'esame referente in Commissione Affari Costituzionali del Senato sono state apportate modifiche al testo approvato il 21 dicembre dalla Camera, quali:

- *il numero delle Città metropolitane*
- *il procedimento di loro prima istituzione (nonché la coincidenza, resa inderogabile, del proprio territorio con quello della Provincia originaria);*
- *le funzioni delle Province*
- *la gratuità degli incarichi;*
- *la riorganizzazione dell'amministrazione periferica statale.*

Per quanto concerne le Province, un altro disegno di legge (costituzionale) d'iniziativa governativa è stato presentato (il 20 agosto 2013) presso la Camera dei deputati (A. C. n. 1543) e prevede la loro abolizione.

Inoltre va tenuta in conto una iniziativa legislativa preannunciata dal nuovo Governo contenente la revisione del titolo V della Costituzione e che sopprime la menzione in Costituzione delle Province quale articolazione territoriale della Repubblica.

Le Province che quest'anno andrebbero rinnovate (con il procedimento elettivo diretto vigente, qualora non entri in vigore la riforma) sono 60 (su un totale di 110).

L'intervento normativo che si delinea con la presente legge è stato preceduto dalla sentenza della Corte costituzionale n. 220 del 2013 che ha cancellato le disposizioni relative a Province e Città metropolitane contenute nel decreto-legge n. 201 del 2011 (articolo 23, commi da 14 a 20-bis) e nel decreto-legge n. 95 del 2012 (articoli 17 e 18).

La pronuncia di illegittimità fa perno sulla considerazione che lo strumento del decreto-legge, configurato dall'articolo 77 della Costituzione come "atto destinato a fronteggiare casi straordinari di necessità e urgenza", non è "utilizzabile per realizzare una riforma organica e di sistema quale quella prevista dalle norme censurate".

Di seguito una nota di lettura delle norme di interesse contenute nella legge n. 56/2014.

Art. 1

LE CITTA' METROPOLITANE

Commi 1-4

Ex Articolo 1 (Oggetto)

Un novero ampio di disposizioni del disegno di legge concernono le Città metropolitane - le cui generali funzioni sono, in via preliminare, richiamate dal comma 2, alla stregua di "cura dello sviluppo strategico del territorio metropolitano" e "promozione e gestione integrata dei servizi, delle infrastrutture e delle reti di comunicazione" (quelle di proprio "interesse") e "cura delle relazioni istituzionali afferenti al proprio livello", anche europee.

Le Province - definite "enti territoriali di area vasta" dal comma 3 - sono oggetto di un novero di articoli (da 11 a 17), nel capo III del disegno di legge. Tale disciplina è posta "in attesa della riforma costituzionale del titolo V e delle relative norme di attuazione".

Le funzioni sono oggetto degli articoli 11 e 17 (ai quali si fa rinvio).

Il comma 4 definisce le Unioni di Comuni (enti locali costituiti da due o più Comuni per l'esercizio associato di funzioni o servizi di loro competenza) e rimanda la disciplina ai commi da 104 a 141 della presente legge.

Commi 5-11

Ex Articolo 2 (Città metropolitane)

Il comma 5 individua le Città metropolitane nelle Regioni ad autonomia ordinaria. Questo, "in attesa della riforma costituzionale del titolo V della Costituzione e delle relative norme di attuazione".

Sono nove città: Torino, Milano Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Napoli, Bari, Reggio Calabria.

Si aggiunge Roma Capitale (commi 101-103).

E si aggiungono le Città metropolitane che siano istituite conformemente alla loro autonomia speciale dalle Regioni Friuli-Venezia Giulia, Sicilia, Sardegna (rispetto alle quali, la disciplina qui posta reca "principi di grande riforma economica e sociale": dicitura che sostituisce quella del disegno di legge originariamente giunto in Senato, recante una clausola di propria recessività a favore del legislatore regionale ad autonomia speciale).

Nel corso dell'iter la Commissione Affari costituzionali del Senato in sede referente ha soppresso la previsione di ulteriori Città metropolitane, per così dire 'eventuali'.

Il territorio della Città metropolitana dunque è previsto - dal comma 6- coincidente con quello della omonima Provincia.

Può esservi variazione di tale configurazione territoriale ove ne assumano l'iniziativa i Comuni interessati, sentito la Regione - secondo il procedimento disegnato dall'articolo 133, primo comma della Costituzione, il quale prescrive appunto l'iniziativa dei Comuni, il parere della Regione, la determinazione con legge statale.

Il comma 6 prevede espressamente che l'iniziativa possa essere del Comune interessato, anche se esso sia capoluogo di una Provincia limitrofa.

E si sofferma disciplinando il procedimento, qualora il parere della Regione sia negativo (in tal caso, il Governo promuove un'intesa entro i novanta giorni successivi, e se questa non sopraggiunga, decide entro quel medesimo termine - sentito il presidente della Regione - circa l'approvazione e presentazione al Parlamento del conseguente disegno di legge di variazione territoriale).

Per quanto riguarda gli organi della Città metropolitana, il disegno di legge delinea al comma 7 un'organizzazione tripartita in:

- un sindaco metropolitano;
- due assemblee (presiedute dal medesimo sindaco), il consiglio metropolitano e la conferenza metropolitana.

Non è previsto pertanto alcun organo esecutivo collegiale.

La disciplina degli organi è demandata allo statuto metropolitano, fuorché alcuni profili, che il disegno di legge disciplina direttamente ai commi 8 e 9.

Il consiglio metropolitano è l'organo di indirizzo e di controllo; approva regolamenti, piani, programmi, nonché ogni altro sottopostogli dal sindaco; è il titolare dell'iniziativa circa l'elaborazione dello statuto e le sue modifiche; approva il bilancio (propostogli dal sindaco).

La conferenza metropolitana è organo deliberativo dello statuto e delle modifiche. Ha inoltre funzione consultiva sul bilancio.

In ambedue questi casi (statuto e bilancio) la conferenza metropolitana si esprime con i voti che rappresentino almeno un terzo dei Comuni compresi nella Città metropolitana nonché la maggioranza della popolazione complessivamente "residente" (invero, nel disegno di legge si alternano le espressioni "residenti", "abitanti", "cittadini").

Ulteriori funzioni del consiglio e della conferenza (per quest'ultima, necessariamente funzioni consultive o propositive) sono demandate, si è accennato, allo statuto. Così il comma 10.

La conferenza metropolitana è un organismo nuovo, non previsto dalla disciplina degli enti locali e, nel disegno di legge in esame, ha un ruolo permanente, con il compito non solo di approvare lo statuto ma anche le eventuali successive modifiche - oltre alla titolarità di poteri propositivi e consultivi la cui definizione è rimessa allo statuto.

Il comma 11 elenca le materie disciplinate dallo Statuto:

- il coordinamento della "azione complessiva di governo" del territorio;
- il rapporto tra Città metropolitana e Comuni (e loro Unioni) ricompresi per l'esercizio, anche in comune, di funzioni metropolitane (eventualmente differenziate per aree territoriali);
- la costituzione di "zone omogenee" (d'intesa con la Regione; in assenza di questa, si prevede necessaria una deliberazione della conferenza metropolitana, a maggioranza dei due terzi dei suoi componenti);
- accordi con i Comuni non ricompresi.

La disposizione prevede una facoltà di avvalimento da parte della Città metropolitana di strutture dei Comuni e viceversa, mediante convenzione o dietro delega.

Nel corso dell'iter la Commissione Affari costituzionali del Senato in sede referente ha introdotto la previsione che lo statuto metropolitano disciplini, per queste materie, i rapporti e convenzioni e deleghe, oltre che dei Comuni, delle loro Unioni, rispetto alla Città metropolitana.

Commi 12-18

Ex Articolo 3 (Istituzione delle città metropolitane in sede di prima applicazione)

Una disciplina è recata per la prima istituzione delle Città metropolitane, entro il 1° gennaio 2015.

Il procedimento è disegnato dai commi dal 12 al 18: sono indette (dal sindaco del Comune capoluogo, che ne diviene presidente) le elezioni per una conferenza statutaria, incaricata della stesura (da ultimare entro il 30 settembre 2014) di un progetto di statuto (da trasmettere al consiglio metropolitano). La conferenza ha un formato di 14 o 18 o 24 membri (a seconda che la Città metropolitana abbia popolazione inferiore a 800.000 abitanti o tra 800.001 e 3 milioni ovvero superiore a 3 milioni).

Le elezioni si tengono a scrutinio di lista (scompare la previsione del disegno di legge originariamente giunto in Senato di un termine per lo svolgimento delle elezioni; vi è però un termine per l'insediamento, il 30 settembre 2014). Sono elezioni indirette, con ponderazione dei voti secondo un indice commisurato alla popolazione complessiva della fascia demografica dei Comuni appartenenti alla Città metropolitana. Sono le medesime modalità previste 'a regime' per l'elezione del consiglio metropolitano.

Durante l'iter la Commissione Affari costituzionali del Senato in sede referente ha soppresso la previsione di un comitato istitutivo (era composto da: il sindaco del Comune capoluogo, quale presidente; il presidente della Provincia o, se essa fosse commissariata, il Commissario; il presidente della Regione; il sindaco di uno dei Comuni, eletto da un'apposita assemblea dei sindaci dei Comuni), avente funzioni istruttorie circa il trasferimento di funzioni, beni immobili, risorse finanziarie (dopo il 1° luglio ed entro il 30 settembre 2014, il comitato istitutivo doveva subentrare agli organi della Provincia) nonché integrante la conferenza statutaria per la redazione dello Statuto.

In luogo del comitato istitutivo, si prevede **la permanenza in carica, fino al 31 dicembre 2014, del presidente della Provincia in carica** il quale assume anche le funzioni del consiglio provinciale) **e della giunta in carica**, per l'ordinaria amministrazione e per gli atti urgenti prorogabili (il presidente della Provincia e i membri della giunta permangono a titolo gratuito). E' in tal modo disposta deroga, espressa, all'articolo 1, comma 325 della legge n. 147 del 2013 (legge di stabilità 2014), che estendeva le disposizioni sul commissariamento delle Province ai casi di scadenza naturale o cessazione anticipata del mandato di organi provinciali, intervenienti tra il 1° gennaio e il 30 giugno 2014.

L'articolo 3 come riveduto dalla Commissione Affari costituzionali del Senato in sede referente altresì reca l'ulteriore proroga dei commissariamenti delle Province al 31 dicembre 2014 e precisa che le funzioni delle Province commissariate siano comunque oggetto del riordino delle funzioni disposto per le Province dall'articolo 17 del presente disegno di legge; entro il 30 settembre 2014 si svolgono, indette dal sindaco del Comune capoluogo, le elezioni del consiglio metropolitano, che si insedia, insieme alla conferenza metropolitana, entro quella medesima data.

Entro il 31 dicembre 2014, il consiglio metropolitano approva lo statuto. In caso di mancata approvazione entro quel termine, si applica lo statuto della Provincia (in tal caso, le sue disposizioni relative al presidente della Provincia e alla giunta provinciale,

valgono per il sindaco metropolitano; quelle relative al consiglio provinciale, valgono per il consiglio metropolitano). E sempre in caso di mancata approvazione dello statuto, entro il 30 giugno 2015 si ha intervento sostitutivo da parte dello Stato.

Il 1° gennaio 2015 la Città metropolitana subentra alla Provincia e svolge le funzioni metropolitane; a quella data, il sindaco del Comune capoluogo assume le funzioni di sindaco metropolitano.

Nel corso dell'esame la Commissione Affari costituzionali del Senato in sede referente ha soppresso una specifica disposizione (articolo 3, comma 9 del disegno di legge) che consentiva ad almeno un terzo dei Comuni (o ad un numero di Comuni che, assieme, avessero una popolazione pari ad almeno un terzo della popolazione della Città metropolitana) di non entrare, se lo avessero deliberato, a far parte della Città metropolitana in via di costituzione, rimanendo di contro nella Provincia di appartenenza.

Il comma 18 disciplina una specifica tempistica (con rimodulazione dei termini previsti per le altre Città metropolitane) per l'istituzione della Città metropolitana di Reggio Calabria - sì che essa si perfezioni alla scadenza naturale degli organi provinciali (il disegno di legge prevedeva il 1° gennaio 2016) o comunque entro trenta giorni dalla decadenza o scioglimento anticipato degli organi provinciali in carica (con ingresso nelle funzioni posticipato al momento del rinnovo degli organi del Comune di Reggio Calabria).

Commi 19-24

Ex Articolo 4 (Sindaco e consiglio metropolitano)

Il sindaco del Comune capoluogo è di diritto il sindaco metropolitano. Può nominare un vicesindaco (e delegargli stabilmente funzioni), scelto tra i consiglieri metropolitani, dandone immediata comunicazione al consiglio. ***Non è prevista l'istituzione di una giunta metropolitana*** - ma il sindaco metropolitano può assegnare, nel rispetto del principio di collegialità, deleghe a consiglieri metropolitani (consiglieri delegati) secondo le modalità e nei limiti stabiliti dallo statuto (così aggiunge l'articolo 6).

Il consiglio metropolitano ha una composizione numerica variabile, a seconda della popolazione "residente":

- 24 componenti, per una popolazione sopra 3.000.000 "abitanti";
- 18 componenti, per una popolazione tra 800.001 e 3.000.000 abitanti;
- 14 componenti, per un popolazione fino a 800.000 abitanti.

Il consiglio metropolitano è ad elezione indiretta (secondo le modalità previste dall'articolo 5).

Tuttavia il comma 22 ammette che lo statuto metropolitano possa prevedere per il consiglio - e per il sindaco - una elezione diretta. Pone però alcune (concomitanti) condizioni:

- la previa approvazione di una legge statale sul sistema elettorale;
- la previa articolazione (alla data di indizione delle elezioni) del Comune capoluogo in più Comuni, deliberata dal Consiglio comunale a maggioranza dei due terzi dei componenti (o in caso di mancato raggiungimento di tale quorum, duplice deliberazione conforme entro trenta giorni, a maggioranza assoluta dei componenti del consiglio comunale) e sottoposta a referendum tra tutti i cittadini della Città metropolitana, con loro approvazione a maggioranza dei partecipanti (sulla base della disciplina recata da legge regionale), con conseguente legge regionale di istituzione dei nuovi Comuni.

Alternativa a tali due condizioni - e per le sole Città metropolitane con popolazione superiore a tre milioni di abitanti - è la previa costituzione di "zone omogenee" da parte dello statuto nonché la ripartizione del territorio in zone dotate di autonomia amministrativa.

Il consiglio metropolitano dura in carica cinque anni. Si procede comunque alla sua elezione, in caso di rinnovo del consiglio del Comune capoluogo (così il comma 21).

Ancora il comma 23 disciplina le ineleggibilità e incompatibilità dei membri del consiglio metropolitano.

Esso fa rinvio agli articoli 60, 63 e 65 del Testo unico degli enti locali, che novella, onde prevedere che le cause di ineleggibilità vigenti per l'elezione a sindaco, presidente della Provincia, consigliere comunale, provinciale e circoscrizionale, valgano anche per i consiglieri metropolitani.

Per le cause di incompatibilità, la riformulazione dell'articolo 65 del testo unico non pare concernere invero i consiglieri metropolitani, in quanto essa espunge la menzione degli assessori provinciali nella Regione (rispetto all'incompatibilità con la carica di consigliere regionale) e dei consiglieri provinciali (rispetto all'incompatibilità con la medesima carica in altra Provincia). E specifica che l'incompatibilità del consigliere di una circoscrizione sia per la medesima carica, quale che sia il Comune in cui ricada l'altra circoscrizione.

Il comma 24 statuisce la gratuità dell'incarico - per il sindaco, i componenti del consiglio metropolitano e della conferenza metropolitana.

Una legge statale può derogare a tale principio, per quanto concerne il sindaco metropolitano, riconoscendogli una specifica indennità di funzione.

Commi 25-39

Ex Articolo 5 (Elezione del consiglio metropolitano)

L'elezione diretta del consiglio metropolitano è disciplinata dal comma 25 alla stregua di elezione indiretta. Gli elettori dello stesso sono i sindaci e i consiglieri comunali dei Comuni ricompresi nella Città metropolitana. I medesimi soggetti sono, insieme, esclusivi titolari dell'elettorato passivo.

La cessazione dalla carica comunale comporta la decadenza da consigliere metropolitano.

L'elezione è con sistema proporzionale per liste (composte da un numero di candidati non inferiore alla metà dei consiglieri metropolitani da eleggere). Le liste, per essere presentate, devono recare la sottoscrizione di almeno il 5 per cento degli aventi diritto al voto (comma 26).

Nelle liste nessuno dei due sessi può essere rappresentato in misura superiore al sessanta per cento dei candidati (anziché due terzi nella previsione del disegno di legge originariamente al vaglio della Commissione Affari costituzionali in sede referente), pena la progressiva decurtazione delle candidature in lista, se 'fuori soglia di genere' - e se questa riduzione non rimuova del tutto lo scostamento dalla soglia di genere, si determina l'inammissibilità della lista (comma 27).

Siffatte previsioni non si applicano, peraltro, nei primi cinque anni dall'entrata in vigore della legge 23 novembre 2012, n. 215 sulla rappresentanza di genere negli organi elettivi ed esecutivi degli enti territoriali: consigli comunali, ed anche circoscrizionali; consigli regionali; giunte comunali e provinciali (comma 28).

Ciascun elettore - sindaco e consiglieri metropolitani - esprime un voto ponderato. La ponderazione è sulla base di un indice determinato in relazione alla popolazione complessiva della fascia demografica del Comune di cui è rappresentante (comma 32).

Il meccanismo di ponderazione è esposto nell'allegato A del disegno di legge.

Preliminarmente, ai fini della ponderazione, il comma 33 ripartisce i Comuni della Città metropolitana in distinte fasce demografiche (nove), a seconda della loro popolazione (fino a 3.000 abitanti; da 3001 a 5000 abitanti; da 5.001 a 10.000 abitanti; da 10.001 a 30.000 abitanti; da 30.001 a 100.000 abitanti; da 100.001 a 250.000 abitanti, da 250.001 a 500.000 abitanti, da 500.001 a 1 milione di abitanti; sopra 1 milione di abitanti).

Si prevede che per ciascuna fascia demografica dei Comuni compresi nella Città metropolitana, si determini un valore percentuale, dato dal rapporto tra la popolazione complessiva della fascia e il totale della popolazione dell'intera Città metropolitana.

Nessun Comune può superare il valore del 45 per cento, nel rapporto fra propria popolazione e quella dell'intera Città metropolitana cui appartiene.

In caso di valore percentuale superiore, esso comunque viene ridotto al 45 per cento. Ne consegue l'assegnazione - della quota percentuale eccedente - in aumento al valore percentuale sopra ricordato di ciascuna fascia demografica (purché diversa da quella cui appartenga il Comune in questione).

Siffatta ripartizione della quota percentuale eccedente tra fasce demografiche (esclusa, si è detto, quella in cui ricada il Comune in questione) avviene tra loro in misura proporzionale alla rispettiva popolazione.

Una soglia percentuale non sormontabile è posta anche per singola fascia demografica. Essa non può superare il 35 per cento - a meno che sia fascia in cui ricada un Comune per il quale il rapporto tra popolazione propria e dell'intera Città metropolitana sia superiore al 45 per cento: in tal caso la fascia può superare il 'tetto' del 35 per cento, in quanto già opera la riduzione sulla percentuale del maggiore Comune in essa ricompreso. In caso di valore percentuale della fascia demografica eccedente, esso viene comunque ridotto al 35 per cento. Ne consegue l'assegnazione - della quota percentuale eccedente - in aumento al valore percentuale di ciascuna altra fascia demografica (in maniera proporzionale alla loro popolazione).

Attraverso questo articolato meccanismo, si ottiene infine l'indice di ponderazione del voto degli elettori (sindaci e consiglieri comunali) del Consiglio metropolitano.

Tale indice è dato dal risultato della divisione del valore percentuale determinato per ciascuna fascia demografica (non eccedente il 35 per cento, e all'interno senza Comuni eccedenti il 45 per cento) per il numero complessivo degli aventi diritto (sindaci e consiglieri comunali) appartenenti alla medesima fascia demografica.

Tale risultato, moltiplicato per mille, dà l'indice di ponderazione.

Per esso va dunque moltiplicato il voto del singolo elettore (sindaco o consigliere comunale).

I voti così ponderati sono ripartiti tra le liste (comma 36).

L'assegnazione del numero di consiglieri metropolitani a ciascuna lista è effettuata sulla base della cifra elettorale di ciascuna lista, costituita dalla somma dei voti ponderati validi conseguiti dalla medesima (comma 37).

Per l'assegnazione del numero di consiglieri metropolitani a ciascuna lista, si segue il metodo d'Hondt (dei più alti quozienti) (comma 36).

Il comma 35 prevede il voto di preferenza (singola).

Anche il voto di preferenza è ponderato pertanto l'assegnazione del singolo seggio di consigliere metropolitano avviene, all'interno della lista, sulla base della cifra elettorale ponderata conseguita dai candidati.

A parità di cifra ponderata, è proclamato il candidato appartenente al sesso meno rappresentato tra gli eletti nella lista; in caso di ulteriore parità, il più giovane (comma 38).

Altre disposizioni di questo articolo 5 concernono la presentazione delle liste presso l'ufficio elettorale (comma 29), l'unicità del collegio della Città metropolitana (comma 30), la distinzione grafica-cromatica delle schede di votazione, a seconda della fascia demografica di appartenenza del Comune di cui il consigliere comunale elettore è rappresentante (comma 31); le operazioni dell'ufficio elettorale (comma 37); lo scorrimento in lista in caso di vacanza dei seggi (non si considera cessazione dalla carica - e dunque, non si ha vacanza - per il consigliere metropolitano eletto o rieletto sindaco o consigliere o consigliere in un Comune della Città metropolitana: comma 38).

Commi 40-41

Articolo 6 (Vicesindaco metropolitano e consiglieri delegati)

Il sindaco metropolitano può nominare un vicesindaco (e delegargli stabilmente funzioni), scelto tra i consiglieri metropolitani, dandone immediata comunicazione al consiglio. Non è prevista l'istituzione di una giunta metropolitana - ma il sindaco metropolitano può assegnare, nel rispetto del principio di collegialità, deleghe a consiglieri metropolitani (consiglieri delegati) secondo le modalità e nei limiti stabiliti dallo statuto.

Commi 42-43

Ex Articolo 7 (Conferenza metropolitana)

La conferenza metropolitana è composta dal sindaco metropolitano, che la convoca e la presiede, e dai sindaci dei Comuni appartenenti alla città metropolitana.

Il sindaco ha il potere di convocare la conferenza e svolge le funzioni di presidente.

Lo statuto disciplina le maggioranze per le deliberazioni della conferenza. Rimane ferma la speciale maggioranza altrove prevista (comma 9 e 10) riguardo lo statuto e le sue modifiche o il parere sul bilancio - maggioranza qualificata con riferimento sia al numero di Comuni (almeno un terzo) ricompresi nel territorio della Città metropolitana sia alla popolazione complessivamente residente (la sua metà più uno).

Commi 44-46

Ex Articolo 8 (Funzioni della città metropolitana)

Le funzioni delle Città metropolitane sono:

- quelle fondamentali delle Province e quelle delle Città metropolitane attribuite entro il processo di riordino delle funzioni delle Province (cfr. commi 85-86);
- adozione e aggiornamento annuale del piano strategico triennale del territorio metropolitano (atto di indirizzo per gli enti del territorio metropolitano), nel rispetto delle leggi regionali nelle materie di loro competenza;
- pianificazione territoriale generale comprese le strutture di comunicazione, le reti di servizi e delle infrastrutture "appartenenti alla competenza" della Città metropolitana;
- strutturazione di sistemi coordinati di gestione dei servizi pubblici, nonché organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito metropolitano (per questo riguardo, la Città metropolitana altresì può, d'intesa con i Comuni interessati, predisporre documenti di gara, di stazione appaltante, di monitoraggio dei contratti di servizio e di organizzazione di concorsi e procedure selettive);

- mobilità e viabilità;
- promozione e coordinamento dello sviluppo economico e sociale;
- promozione e coordinamento dei sistemi di informatizzazione e di digitalizzazione.

Ulteriori funzioni possono essere attribuite alle Città metropolitane così dallo Stato come dalla Regioni.

Ancora il comma 45 fa salve le funzioni che spettano alle Regioni nelle materie di cui all'articolo 117 della Costituzione

Restano altresì ferme le funzioni amministrative esercitate dalle Regioni in virtù del principio di sussidiarietà (articolo 118 della Costituzione).

Commi 47-49

Ex articolo 9 (Patrimonio e risorse umane e strumentali della città metropolitana)

I commi in esame stabiliscono che ciascuna Città metropolitana succeda a titolo universale in tutti i rapporti attivi e passivi della Provincia cui subentra.

Le risorse della Città metropolitana sono date dal patrimonio, dal personale e dalle risorse strumentali della Provincia medesima.

Il comma 49 infine contiene una disposizione speciale concernente il subentro della Regione Lombardia (anche mediante società controllate) in tutte le partecipazioni azionarie di controllo detenute dalla Provincia di Milano, nelle società operanti nella realizzazione e gestione di infrastrutture comunque connesse ad Expo 2015.

Questo, entro novanta giorni dall'entrata in vigore della legge.

E' previsto un decreto del ministro per gli affari regionali (di concerto con economia e trasporti) per le direttive necessarie al trasferimento.

Dal 31 ottobre 2015, le partecipazioni trasferite alla Regione Lombardia sono nuovamente trasferite, in capo alla Città metropolitana.

Comma 50

Ex articolo 10 (Ulteriori disposizioni relative alle città metropolitane)

Il comma 50 reca norma di chiusura, con la previsione che alle Città metropolitane si applichino, in quanto compatibili, le disposizioni in materia di Comuni presenti nel Testo unico sull'ordinamento degli enti locali (decreto legislativo n. 267 del 2000) e le disposizioni sulla potestà normativa degli enti locali (poste dalla legge n. 131 del 2003).

PROVINCE

Commi 51-53

Ex articolo 11 (Disposizioni generali)

Le Province - definite "enti territoriali di area vasta" dal comma 3 - sono oggetto di un novero di disposizioni (commi da 51 a 97), nell'ex capo III del disegno di legge. Tale disciplina è posta "in attesa della riforma costituzionale del titolo V e delle relative norme di attuazione".

Commi 54-57

Ex articolo 12 (Organi delle province)

Gli organi della provincia sono il presidente della Provincia; il consiglio provinciale; l'assemblea dei sindaci (comma 54).

Il riparto di competenza è analogo a quello fissato per gli organi della Città metropolitana (l'assemblea dei sindaci li ha come corrispettivo la conferenza metropolitana).

Il presidente della Provincia ha la rappresentanza dell'ente, convoca e presiede il consiglio provinciale e l'assemblea dei sindaci, sovrintende al funzionamento degli uffici (comma 55).

Il consiglio provinciale è l'organo di indirizzo e controllo, approva regolamenti, piani, programmi e approva o adotta ogni altro atto ad esso sottoposto dal presidente della provincia; ha altresì potere di proposta dello statuto e poteri decisori finali per l'approvazione del bilancio.

Commi 58-66

Ex articolo 13 (Elezione del presidente della provincia)

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 diciotto mesi dalla data delle elezioni.

Il presidente resta in carica quattro anni, ma decade in caso di cessazione dalla carica di sindaco (il testo dell'A.S. n. 1212 prevedeva invece una permanenza in carica anche nel caso di cessazione da sindaco per fine mandato).

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 già illustrato a proposito dell'elezione del consiglio metropolitano).

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

Il presidente della provincia può nominare un vicepresidente, scelto tra i consiglieri provinciali "nel rispetto del principio di collegialità", 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.

Commi 67-78

Ex articolo 14 (Elezione del consiglio provinciale)

Il consiglio è composto dal presidente della Provincia e da un numero di consiglieri, variabile in base alla popolazione:

- 16 consiglieri, se la popolazione è superiore a 700.000 abitanti;
- 12 consiglieri, se la popolazione è tra 300.000 e 700.000 abitanti;
- 10 consiglieri, se la popolazione è inferiore a 300.000.

Il consiglio provinciale è organo elettivo di secondo grado (e dura in carica due anni).

Hanno diritto di elettorato attivo e passivo i sindaci e i consiglieri dei comuni della Provincia. La cessazione dalla carica comunale comporta la decadenza da consigliere provinciale.

Il voto anche in questo caso è ponderato.

E' prevista la presentazione di liste sottoscritte da almeno il 5 per cento degli aventi diritto al voto. La lista è composta da un numero di candidati non superiore al numero di consiglieri da eleggere né inferiore alla metà.

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 ottengano 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 (soglia del sessanta per cento per genere, nella lista).

Commi 79-83

Ex articolo 15 (Costituzione degli organi in sede di prima applicazione)

I commi disciplinano la costituzione degli organi in sede di prima applicazione seguendo un preciso iter.

Il presidente della Provincia (o il commissario) convocano l'assemblea dei sindaci per l'elezione del presidente della Provincia.

Le elezioni si svolgono entro trenta giorni dalla scadenza (o decadenza o scioglimento) degli organi provinciali.

Tuttavia, se si tratti di Province i cui organi sono in scadenza (per fine mandato) nel 2014, le elezioni si svolgono entro il 30 settembre 2014.

Sono eleggibili anche i consiglieri provinciali uscenti.

Analogamente a quanto introdotto per le Città metropolitane, si prevede - per le Province i cui organi siano in scadenza nel 2014 - la permanenza in carica, fino al 31 dicembre 2014, del presidente della Provincia in carica (il quale assume anche le funzioni del Consiglio provinciale) e della giunta in carica, per l'ordinaria amministrazione e per gli atti urgenti improrogabili (comunque nei limiti di quanto disposto dall'articolo 163 del Testo unico degli enti locali, per la gestione provvisoria).

La permanenza in carica è a titolo gratuito.

E' in tal modo disposta deroga, espressa, all'articolo 1, comma 325 della legge n. 147 del 2013 (legge di stabilità 2014), estensiva delle disposizioni sul commissariamento delle Province ai casi di scadenza naturale o cessazione anticipata del mandato di organi provinciali, intervenienti tra il 1° gennaio e il 30 giugno 2014. Inoltre, è prevista proroga del commissariamento, ove in atto, al 31 dicembre 2014. Dopodiché per tutte le Province entrano in carica il presidente e il consiglio nuovi eletti (in secondo grado).

L'assemblea dei sindaci approva le modifiche statutarie conseguenti al disegno di legge in esame, entro sei mesi dalla elezione dei nuovi organi provinciali. Nel caso di Province in scadenza nel 2014 (per le quali, si è ricordato, sono previste le elezioni di secondo grado entro il 30 settembre 2014), l'approvazione delle modifiche statutarie deve aversi entro il 31 dicembre 2014.

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 (scompare la previsione che ove il Governo nomini un commissario, a quest'ultimo non siano corrisposti emolumenti). Solo per le Province in scadenza nel 2014 (per le quali, si è ricordato, l'approvazione delle modifiche statutarie da parte dell'assemblea dei sindaci ha il termine del 31 dicembre 2014) è previsto un termine per l'esercizio del potere sostitutivo statale, ossia il 30 giugno 2015.

ROMA CAPITALE

Commi 101-103

Ex articolo 20 (Città metropolitana di Roma capitale)

La norma definisce Città metropolitana alla quale si applicano le disposizioni dell'ordinamento relative alle altre Città metropolitane - più quelle che hanno per specifico oggetto Roma Capitale, poste dai decreti legislativi n. 156 del 2010 (attuativo dell'ordinamento transitorio di Roma Capitale), n. 61 del 2012 (recante ulteriori disposizioni attuative, circa il conferimento di funzioni amministrative) e n. 51 del 2013 (recante disposizioni integrative e correttive del decreto legislativo n. 61 dell'anno precedente).

Lo statuto disciplina i rapporti tra questa Città metropolitana e gli altri Comuni (con attenzione alle funzioni connesse all'esser sede degli organi costituzionali e delle rappresentanze diplomatiche degli Stati esteri).

UNIONI DI COMUNI, CONVENZIONI E FUSIONI

Commi 104-107

Ex Articolo 21 (Unioni e loro organi)

In particolare il comma 104 abroga le disposizioni sulle Unioni di piccoli Comuni (fino a 1.000 abitanti, cosiddette "Unioni speciali") per l'esercizio associato di tutte le funzioni, poste dal decreto-legge n. 138 del 2011 (art. 16, commi 1-13) e modificate dal decreto-legge n. 95 del 2012 (art. 19, comma 2). Di questo articolo del decreto-legge n. 95, sono del pari abrogati i commi 4, 5 e 6, anch'essi relativi al le Unioni di Comuni di contenuta dimensione.

Il comma 105 novella l'articolo 32 del TUEL relativo appunto alle Unioni di Comuni.

Si demanda pertanto allo statuto (dell'unione di Comuni) 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 secondo la quale lo statuto dell'unione stabilisce le modalità di funzionamento degli organi e ne disciplina i rapporti. In fase di prima istituzione, lo statuto è approvato dai consigli dei Comuni partecipanti e le successive modifiche sono approvate dal consiglio dell'unione.

Si introduce la previsione che il presidente dell'unione di Comuni si avvale, per specifiche funzioni, del segretario di un Comune dell'unione, senza che ciò comporti l'erogazione di ulteriori indennità e senza maggiori oneri di finanza pubblica.

Sul contenuto dello statuto si sofferma altresì il comma 106, prescrivendogli il rispetto dei principi organizzativi e funzionali e le soglie demografiche minime eventualmente disposte da leggi regionali nonché una coerenza con gli ambiti territoriali che esse determinino.

Per i Comuni al di sotto di 5.000 abitanti, o 3.000 abitanti se appartenenti o appartenuti a comunità montane, resta fermo l'obbligo (previsto dal decreto-legge n. 78 del 2010: articolo 14, comma 28) di esercitare in forma associata le funzioni fondamentali (ad eccezione di quelle relative all'anagrafe) tramite unione o convenzione. (comma 107)

Inoltre viene riscritto il comma 31 dell'articolo 14 del decreto-legge n. 78 del 2010 prevedendo il limite minimo di 10.000 abitanti per Unioni di Comuni e convenzioni e un diverso limite demografico minimo, fissato in 3.000 abitanti, qualora si tratti di Comuni appartenenti o appartenuti a comunità montane (in tal caso, le Unioni debbono essere composte da almeno tre Comuni). Il nuovo limite non si applica alle Unioni già costituite.

Commi 108-109

Ex articolo 22 (Gratuità delle cariche e status degli amministratori)

I commi 108 e 109 dispongono in ordine al trattamento economico dei titolari delle cariche negli organi delle Unioni di Comuni, prevedendone la gratuità. Inoltre prevedono l'applicabilità delle disposizioni in materia di ineleggibilità, incandidabilità, incompatibilità e inconfiribilità relative ai Comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti, al primo mandato degli amministratori del Comune nato dalla fusione o delle Unioni comprendenti Comuni, con popolazione inferiore a 5.000 abitanti.

Il comma 110 per semplificare l'attività amministrativa 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. Dispone, inoltre, 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. Le correlative funzioni di valutazione e controllo di gestione sono attribuite dal presidente dell'unione sulla base di un apposito regolamento.

Comma 110

Ex articolo 23 (Disposizioni varie per le Unioni di comuni)

Il comma 110 per semplificare l'attività amministrativa 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. Dispone, inoltre, 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. Le correlative funzioni di valutazione e controllo di gestione sono attribuite dal presidente dell'unione sulla base di un apposito regolamento.

Commi 111-115

Ex articolo 24 (Ulteriori disposizioni per favorire l'efficienza delle Unioni di comuni)

Il comma 111 reca l'attribuzione al presidente dell'unione delle funzioni attribuite al sindaco nel territorio dei Comuni che abbiano conferito all'unione la funzione fondamentale della polizia municipale.

Il comma 112 prevede che qualora i Comuni appartenenti all'Unione conferiscano alla stessa la funzione di protezione civile, all'Unione spetta l'approvazione e l'aggiornamento dei piani di emergenza e le connesse attività di prevenzione e approvvigionamento; i sindaci dei Comuni restano titolari delle funzioni di autorità comunale di protezione civile.

Il comma 113 stabilisce che le disposizioni relative all'esercizio delle funzioni di polizia giudiziaria nell'ambito territoriale di appartenenza del personale della polizia municipale, si intendono riferite, in caso di esercizio associato delle funzioni di polizia municipale mediante unione di Comuni, al territorio dei comuni in cui l'unione esercita le funzioni stesse.

Il comma 114 prevede che in caso di trasferimento di personale dal Comune all'unione, ci sia il parallelo trasferimento all'unione delle risorse già quantificate e destinate a finanziare istituti contrattuali ulteriori rispetto al trattamento economico fondamentale.

Il comma 115 prevede l'estensione alle Unioni composte da Comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti delle disposizioni normative relative ai "piccoli Comuni".

Commi 116-129

Ex articolo 25 (Fusione di Comuni)

I commi da 116 a 129 recano specifiche disposizioni in materia di fusione di Comuni. Il comma 116 stabilisce che nei Comuni sorti a seguito della fusione, 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.

Il comma 117 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). Altresì prevede che i Comuni che hanno avviato il procedimento di fusione, possano, anche prima della istituzione del nuovo ente, definire uno statuto provvisorio del nuovo Comune, da approvarsi in testo conforme da tutti i consigli comunali. Tale statuto provvisorio entra in vigore con l'istituzione del nuovo Comune sorto dalla fusione; rimane vigente fino a che non sia eventualmente modificato dagli organi del nuovo Comune.

Il comma 118 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;

Il comma 119 prevede che il nuovo Comune può utilizzare i margini di indebitamento consentiti anche ad uno solo dei Comuni originari;

Il comma 120 prevede che i sindaci dei Comuni che si fondono coadiuvano il commissario nominato per la gestione del Comune derivante da fusione, fino all'elezione del sindaco e del consiglio comunale del nuovo comune

Il comma 121 prevede che gli obblighi di esercizio associato di funzioni vengono attenuati e in alcuni casi derogati, per la durata di un mandato elettorale: la deroga vale per i Comuni sorti da fusione con popolazione inferiore a 3.000 abitanti, o 2.000 abitanti se appartenenti o appartenuti a comunità montane);

Il comma 122 prevede che gli incarichi esterni svolti dai consiglieri comunali dei Comuni oggetto di fusione e gli incarichi di nomina comunale continuano fino alla nomina dei successori

Il comma 123 prevede che 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.

Il comma 124 detta disposizioni organizzative, per regolamentare il passaggio dalla vecchia alla nuova gestione, anche per quanto riguarda l'approvazione dei bilanci. In particolare prevede):

- ✓ tutti gli atti normativi, i piani, gli strumenti urbanistici, i 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 sorto dalla fusione 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 novanta giorni dall'istituzione dal nuovo consiglio comunale, il quale 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.

Comma 130

Ex articolo 26 (incorporazione di Comuni)

Il comma 130 introduce un nuovo procedimento di fusione di Comuni per incorporazione. Fermo restando quanto previsto dall'articolo 15 del Testo unico degli enti locali (fusione di Comuni con legge regionale e referendum tra le popolazioni interessate), il nuovo procedimento prevede che il Comune incorporante mantenga la propria personalità e i propri organi, mentre decadono gli organi del comune incorporato.

Commi 131-134

Ex articolo 27 (Incentivi per le Unioni e le fusioni di Comuni)

Il comma 131 prevede che le Regioni possono individuare misure di incentivazione alle Unioni e fusioni, entro il patto di stabilità verticale.

Il comma 132 detta una disposizione transitoria, volta a graduare gli effetti della fusione, sì da consentire il mantenimento (tuttavia non oltre l'ultimo esercizio finanziario del primo mandato amministrativo del nuovo Comune) di tributi e tariffe differenziati per ciascuno dei territori degli enti preesistenti alla fusione, ove il nuovo Comune sorto dalla fusione istituisca municipi.

Il comma 133 stabilisce che 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.

Il comma 134 prevede che i progetti presentati dai Comuni istituiti per fusione o dalle Unioni di Comuni abbiano, nel 2014, la priorità nell'accesso alle risorse del Primo Programma cd. "6.000 campanili" (di cui all'articolo 18, comma 9, del decreto-legge n. 69 del 2013).

Commi 135-139

Ex articolo 28 introdotto dalla Commissione Affari Costituzionali del Senato in sede referente (Disposizioni relative alla composizione dei consigli e delle giunte comunali)

Il comma 135 prevede: per i comuni fino a 3.000 abitanti 10 consiglieri e la giunta (prima soppressa per i comuni fino a 1.000 abitanti) fino al massimo di 2 assessori; per i comuni da 3.001 a 10.000 abitanti 12 consiglieri e non più di 4 assessori.

Il comma 136 concerne la rideterminazione degli oneri connessi all'attività di amministratore locale onde assicurare l'invarianza finanziaria di tali previsioni, già contenute nell'articolo 21 dell'A.S. n. 1212.

Il comma 137 prevede la parità di genere nella composizione delle giunte comunali (40 per cento quale soglia minima), che si applica alle giunte dei Comuni con popolazione superiore a 3.000 abitanti.

Il comma 138 prescrive che ai Comuni fino a 3.000 abitanti non si applichino le disposizioni (dell'articolo 51, commi 2 e 3, del Testo unico sugli enti locali) prescrittive che chi ha ricoperto per due mandati consecutivi la carica di sindaco e di presidente della provincia non sia, allo scadere del secondo mandato, immediatamente rieleggibile alle medesime cariche, consentendosi un terzo mandato consecutivo solo se uno dei due mandati precedenti abbia avuto durata inferiore a due anni, sei mesi e un giorno, per causa diversa dalle dimissioni volontarie. Si prevede ora che ai sindaci di quei Comuni (fino a 3.000 abitanti) sia comunque consentito un numero massimo di tre mandati.

Si prevede inoltre al comma 139 che l'incompatibilità di parlamentare o membro del Governo sia con altra carica pubblica elettiva di natura monocratica relativa ad organi di governo di enti pubblici territoriali aventi, alla data di indizione delle elezioni o della nomina, popolazione superiore a 15.000 abitanti (non già 5.000 abitanti, com'è ai sensi dell'articolo 13, comma 3 del decreto-legge n. 138 del 2011).