



CONSIGLIO
REGIONALE
DEL PIEMONTE

Settore Studi, documentazione e Supporto Giuridico Legale

FOCUS

**Disegno di legge 1542:
Disposizioni sulle Città metropolitane,
sulle Province, sulle unioni e fusioni di Comuni**

59

10 febbraio 2014

*Direzione Processo legislativo
Silvia Bertini*

*Settore Studi documentazione e supporto giuridico legale
Aurelia Jannelli*

A cura di Sabrina Scaduto

*Realizzazione grafica
Simonetta Morreale*

Indice

<i>Premessa</i>	3
1. LA CITTÀ METROPOLITANA	4
<i>1.1. Disciplina transitoria</i>	11
2. LE PROVINCE	12
<i>2.1. Disciplina transitoria</i>	18
3. UNIONI DI COMUNI	21

DISEGNO DI LEGGE 15421: DISPOSIZIONI SULLE CITTÀ METROPOLITANE, SULLE PROVINCE SULLE UNIONI E FUSIONI DI COMUNI

PREMESSA

Il Disegno² di legge 1542/2013, “Del Rio”, riguarda il riordino degli enti territoriali italiani. Il testo che sarà oggetto di analisi è quello della Camera dei deputati approvato il 21 dicembre 2013, che ha assorbito altre proposte³ di legge inerenti la medesima materia.

Tale testo il 27 dicembre 2013 è stato trasmesso dal Presidente della Camera, al Senato.

Esso disciplina:

- *Città metropolitane*, delle quali si prevede l'istituzione entro la fine del 2014;
- *Province*;
- *commissari e sub-commissari* delle Province;
- la Città metropolitana di *Roma* capitale;
- *Unioni* (e fusioni e incorporazioni) *di Comuni*.

Si segnala che le Province sono anche oggetto del disegno di legge costituzionale A. C. n. 1543, sempre d'iniziativa governativa, presentato il 20 agosto 2013 alla Camera dei deputati. Siffatto testo prevede, a differenza del d.d.l. 1542, l'abolizione delle Province.

¹ Per la stesura del presente lavoro è stato consultato il dossier n. 93 del Senato, che per ulteriori approfondimenti è consultabile alla pagina:

http://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg17/attachments/dossier/file_internets/000/000/485/Dossier_93.pdf

² Il testo del d.d.l.1542, attualmente in corso di esame in Senato, è consultabile alla pagine:

<http://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/17/DDLPRES/733919/index.html>

³ **Proposta di legge n. 1408:** “Disposizioni concernenti la composizione dei consigli provinciali e disciplina dell'elezione del presidente della provincia e del consiglio provinciale”; **Proposta di legge n. 1737** “Modifiche al testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, e altre disposizioni concernenti i comuni di minore dimensione demografica, l'esercizio associato delle loro funzioni, nonché le unioni di comuni e la fusione dei medesimi”

Il d.d.l. 1542 recepisce quanto affermato dalla sentenza della Corte costituzionale 220/2013⁴, che sostanzialmente ha ritenuto non conforme a Costituzione la forma del decreto legge per una riforma organica e di sistema dell'ente Provincia, mancando i presupposti della necessità ed urgenza. L'intervento normativo pertanto predispone una riorganizzazione, ossia una nuova disciplina delle Province quali enti intermedi di area vasta, inoltre definisce una nuova disciplina organica delle Unioni di comuni affinché queste possano esercitare le loro funzioni in modo più efficiente. In altre parole il futuro testo di legge delinea un modello di organizzazione delle autonomie fondato su due livelli, uno di rappresentanza diretta (Regioni e Comuni) e l'altro elettivo di secondo grado (livello di area vasta ulteriormente articolato in area metropolitana e non metropolitana).

Oggetto di approfondimento di questo scritto sono, in particolare, le Città metropolitane, le Province e le Unioni di Comuni.

1. LA CITTÀ METROPOLITANA

Il disegno di legge riprende ed amplia il processo di istituzione delle città metropolitane, già previste dalla legge 142/1990, successivamente recepite nel D.lgs. 267/2000 ed infine inserite nella riforma costituzionale del 2001, negli articoli 114 e 117 del Titolo V della Costituzione.

Prima di sviluppare nel dettaglio la nuova disciplina, in sintesi si può dire che la città metropolitana otterrà per legge autonomia giuridica e statutaria, avrà la dimensione della

⁴ La sentenza 220/2013 richiama i limiti costituzionali che attengono alla forma della legge, quale fonte necessaria per procedere al riordino delle Province, oltre che alla previsione di procedere alla loro soppressione solo previa modifica costituzionale, indispensabile se si intenda sopprimere uno degli Enti costitutivi della Repubblica previsti dall'art. 114 Cost. o comunque se si voglia togliere allo stesso garanzia costituzionale. In altre parole la Corte considera "non utilizzabile un atto normativo come il decreto legge per introdurre nuovi assetti ordinamentali che superino i limiti di misure meramente organizzative".

Per un ulteriore approfondimento si segnala la scheda del settore scrivente, consultabile alla pagina:
<http://www.consiglioregionale.piemonte.it/infolegint/dettaglioSchede.do?idScheda=10592>

Provincia e ne assumerà il personale, il patrimonio (immobiliare e azionario), parte delle competenze (l'edilizia scolastica, ad esempio, sarà trasferita ai Comuni), i trasferimenti. Dopo l'approvazione del disegno di legge, un comitato istitutivo e una Conferenza statutaria (composta dai sindaci) provvederanno alla redazione di una proposta di statuto. Dal primo luglio 2014, qualora il d.d.l. diventerà legge, il sindaco del comune capoluogo, assumerà le vesti di **commissario della Città Metropolitana** fino all'elezione del Consiglio metropolitano, che dovrebbe avvenire a fine dicembre, poi diventerà automaticamente sindaco metropolitano.

Qualora non tutti i comuni dell'attuale provincia aderiranno alla città metropolitana si verificherà il fenomeno della c.d. "**provincia-ciambella**". La precisazione è d'obbligo, visto che dal primo luglio 2014 al 30 settembre 2014 le amministrazioni potranno decidere se aderire oppure no alla nuova città metropolitana. Quelle che non aderiranno continueranno ad essere rappresentate dalla Provincia omonima, seppure in forma riveduta e corretta perchè, in ogni caso, cambierà l'assetto amministrativo della Provincia, i cui organi sono: il presidente, eletto dai sindaci, un Consiglio provinciale, composto dai sindaci eletti dai consiglieri comunali del territorio interessato e l'assemblea dei sindaci, ne consegue che rispetto all'attuale assetto si assiste al venir meno della giunta provinciale, che non è più organo della provincia.

In altri termini un'**eccezione** all'istituzione della Città metropolitana è data dalla **possibilità per taluni comuni di non entrare, se lo deliberino, a far parte della Città metropolitana**, rimanendo di contro nella Provincia di appartenenza.

In particolare "ove un terzo dei comuni compresi nel territorio della città metropolitana ovvero un numero di comuni che rappresenti un terzo della popolazione della provincia, comunque tra loro confinanti, deliberi, con atto adottato dal rispettivo consiglio comunale a maggioranza assoluta dei componenti, la volontà di non aderire alla rispettiva città metropolitana e di continuare a far parte della provincia omonima, il

territorio della predetta città comprende provvisoriamente, a decorrere dal 30 settembre 2014, in attesa della legge che lo determinerà ai sensi dell'articolo 133 della Costituzione, soltanto quello dei comuni che non hanno manifestato tale volontà” (articolo 3 comma 9).

La provincia omonima continua quindi ad esercitare le proprie funzioni nel territorio dei comuni che hanno manifestato tale volontà ed **il componente del comitato istitutivo**, presidente o commissario uscente della provincia, **è nominato commissario**. Successivamente si procede alla formazione dei nuovi organi provinciali ed **il commissariamento cessa** alla data di insediamento dei predetti organi.

Ne consegue che in tal caso, l'istituzione della Città metropolitana si accompagnerà non già alla soppressione ma al mantenimento della Provincia - il cui territorio, il patrimonio ed il personale saranno oggetto da disciplinarsi con apposita legge, operazione che deve essere priva di nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica. Quindi nel caso di coesistenza tra Città Metropolitana e Provincia, il personale, le competenze e le risorse verranno ripartite in base alla popolazione.

Analizzando nel dettaglio il disegno di legge, la **Città metropolitana** è definita **ente di area vasta**, la cui disciplina è allocata al capo II, articoli 2-10, del d.d.l. 1542 e le cui funzioni sono quelle fondamentali già attribuite alle province oltre ad altre funzioni sue proprie quali: l'adozione del piano strategico, la pianificazione territoriale generale, il coordinamento dei servizi pubblici, sostanzialmente la “cura dello sviluppo del territorio metropolitano” e la “promozione e gestione integrata dei servizi, delle infrastrutture e delle reti di comunicazione”.

Le città metropolitane individuate dal d.d.l. sono nove: Torino, Milano Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Napoli, Bari, Reggio Calabria, alle quali si aggiunge Roma Capitale. Le medesime riguardano il territorio delle Regioni ordinarie.

Ma anche le Regioni ad autonomia speciale Friuli-Venezia Giulia, Sicilia, Sardegna possono istituire città metropolitane nei rispettivi capoluoghi nonché nelle Province individuate come aree metropolitane da loro leggi regionali già vigenti. Ed attualmente sono cinque le città metropolitane: Trieste, Palermo, Catania, Messina, Cagliari (ai sensi delle leggi regionali: Friuli n. 10 del 1988; Sicilia n. 9 del 1986; Sardegna n. 4 del 1997).

A queste quindici città metropolitane, altre - per così dire “eventuali” - possono aggiungersi, per effetto dell'articolo 2, comma 2, del disegno di legge “Del Rio”, subordinatamente all'esistenza di un milione di abitanti.

➤ Per quanto riguarda il **territorio** della Città metropolitana, questo **coincide con quello della omonima provincia e può essere oggetto di variazione ad iniziativa dei Comuni interessati**, sentita la Regione, sulla base del procedimento indicato dall'articolo 133, primo comma della Costituzione, il quale prescrive l'iniziativa dei Comuni, il parere della Regione, la determinazione con legge statale. L'iniziativa del Comune interessato è possibile anche se esso sia capoluogo di una Provincia limitrofa (articolo 2, comma 3).

Inoltre qualora il parere della Regione sia negativo, il Governo promuove un'intesa entro i novanta giorni successivi, e se questa non sopraggiunge, decide entro tale medesimo termine - sentito il presidente della Regione - circa l'approvazione e presentazione al Parlamento del conseguente disegno di legge di variazione territoriale.

- Le **funzioni** delle Città metropolitane sono disciplinate dall'articolo 8 e sono:
- **le funzioni fondamentali** delle Province e quelle delle Città metropolitane **che saranno attribuite a seguito del processo di riordino delle funzioni delle Province** (articolo 17);

- adozione e aggiornamento annuale del **piano strategico del territorio metropolitano** (atto di indirizzo per tutte le gli enti del territorio metropolitano);
- **pianificazione territoriale generale** comprese le strutture di comunicazione, le reti di servizi e delle infrastrutture;
- la strutturazione di **sistemi coordinati di gestione dei servizi pubblici**, nonché organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito metropolitano;
- **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 sia dallo Stato che dalle Regioni.

Il d.d.l. 1542 fa salve le funzioni che spettano alle Regioni nelle materie a legislazione concorrente Stato-Regioni (articolo 117, terzo comma, della Costituzione) e nelle materie di competenza esclusiva delle Regioni (articolo 117, quarto comma). E fa altresì salve le funzioni amministrative esercitate dalle Regioni in virtù del principio di sussidiarietà (articolo 118 della Costituzione).

Relativamente agli **organi** della Città metropolitana, il disegno di legge specifica la **gratuità dell'incarico** e prevede:

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

Non è pertanto previsto alcun organo esecutivo collegiale.

La disciplina degli organi è demandata allo statuto metropolitano, fuorché alcuni profili, che il disegno di legge disciplina direttamente (articolo 2, commi 5 e 6).

➤ il **sindaco metropolitano** è di **diritto il sindaco del Comune capoluogo**, rappresenta l'ente e presiede il consiglio metropolitano oltre alla conferenza metropolitana. Egli 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 deleghe a consiglieri metropolitani (consiglieri delegati) secondo le modalità e nei limiti stabiliti dallo statuto (articolo 6).

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

Il consiglio metropolitano è ad **elezione indiretta**, durata in carica **cinque anni** e ha una composizione numerica variabile, a seconda della popolazione residente (articolo 4, comma 2):

- 14 componenti, per un popolazione fino a 800.00 abitanti.
- 18 componenti, per una popolazione tra 800.001 e 3.000.000 abitanti;
- 24 componenti, per una popolazione sopra 3.000.000 "abitanti".

Il d.d.l. "Del Rio" ammette la **possibilità di elezione diretta** per il consiglio e per il sindaco, nel senso che lo statuto metropolitano potrà prevedere - per il consiglio e per il sindaco - una *elezione diretta*, subordinatamente ad una particolare disciplina contenuta nell'articolo 4, comma 4.

I componenti del consiglio metropolitano sono assoggettati alla disciplina in materia di *ineleggibilità e incompatibilità*, contenuta negli articoli 60, 63 e 65 del Testo unico degli enti locali, articoli novellati dal disegno di legge di cui è esame, proprio per includere anche le ipotesi di ineleggibilità e incompatibilità inerenti i consiglieri metropolitani.

➤ La **conferenza metropolitana** è **organo deliberativo dello statuto** e delle relative modifiche. Ha inoltre funzione consultiva relativamente al bilancio.

Si sottolinea che la conferenza metropolitana è **un organismo nuovo**, non previsto dalla disciplina degli enti locali. Nel disegno di legge la conferenza metropolitana 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. La conferenza è **composta dal sindaco metropolitano**, che la convoca e la presiede, **e dai sindaci dei Comuni appartenenti alla città metropolitana** (articolo 7). 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, ad eccezione della maggioranza qualificata richiesta dall'articolo 2, commi 5 e 6, per l'approvazione dello statuto e delle sue modifiche.

➤ Per quanto riguarda lo **statuto** della Città metropolitana, questo è disciplinato dall'articolo 2 commi 7 ed 8 e può prevedere ulteriori funzioni del consiglio e della conferenza, inoltre sono oggetto di competenza dello statuto materie quali il coordinamento della "azione complessiva di governo" del territorio; 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) ed accordi con i Comuni non ricompresi nel territorio metropolitano.

1.1. Disciplina transitoria

Di rilievo la fase transitoria relativa all'applicazione iniziale della nuova disciplina inerente la città metropolitana (art. 3 del disegno di legge).

Il procedimento di prima istituzione prevede:

- un **comitato istitutivo** composto da: il sindaco del Comune capoluogo, il quale ne è presidente; il presidente della Provincia o, se essa sia commissariata, il Commissario; il presidente della Regione; il sindaco di uno dei Comuni, eletto da un'apposita assemblea dei sindaci dei Comuni. Il comitato ha funzioni istruttorie circa il trasferimento di funzioni, beni immobili, risorse finanziarie;

- l'indizione, ad opera del sindaco del Comune capoluogo, delle elezioni per una **conferenza**, incaricata della stesura di un progetto di statuto il cui termine ultimo è il 30 giugno 2014, progetto da trasmettere ai sindaci dei Comuni. La conferenza è composta da 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 entro trenta giorni dall'entrata in vigore della legge. 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;

- fino al 1° luglio 2014 sono **prorogati** gli organi provinciali in carica alla data di entrata in vigore della futura legge, comprese le gestioni commissariali;
- dopo il 1° luglio ed entro il 30 settembre 2014, **il comitato istitutivo subentra** agli organi della Provincia;
- dopo il 30 settembre 2014, **la Città metropolitana subentra** alla Provincia;
- dopo il 30 settembre ed entro il 1° novembre 2014, sono **indette** (dal comitato istitutivo) **le elezioni del consiglio metropolitano**;

- dopo il 30 settembre fino al 1° novembre 2014, **il sindaco esercita le funzioni degli organi della Città metropolitana;**

- entro due mesi dall'insediamento del consiglio metropolitano, è approvato lo statuto.

Una specifica tempistica è prevista per l'istituzione della Città metropolitana di Reggio Calabria, che slitta al 1° gennaio 2016 (articolo 3, comma 10).

Ciascuna Città metropolitana succede a titolo universale in tutti i rapporti attivi e passivi, comprese le entrate provinciali, della Provincia cui subentra.

Le **risorse** della Città metropolitana sono date dal patrimonio, dal personale e dalle risorse strumentali della Provincia medesima (articolo 9, comma 1).

2. LE PROVINCE

Il disegno di legge 1542 dispone una riorganizzazione delle Province quali enti intermedi di area vasta. La disciplina è contenuta nel capo III, articoli da 11 a 19 del d.d.l. "Del Rio". La Provincia è definita **ente territoriale di area vasta** al pari della Città metropolitana.

➤ I nuovi **organi** della Provincia sono:

- il presidente della Provincia;
- il consiglio provinciale;
- l'assemblea dei sindaci.

Il riparto di competenza è analogo a quello fissato per gli organi della Città metropolitana (l'assemblea dei sindaci corrisponde alla conferenza metropolitana). E come per la Città metropolitana l'**incarico** di presidente della provincia, di consigliere provinciale e di componente dell'assemblea dei sindaci è svolto **a titolo gratuito** (articolo 16).

➤ 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 (articolo 12, comma 2). Il presidente è **eletto dai sindaci e dai consiglieri dei Comuni della Provincia** (articolo 13) e **sono eleggibili i sindaci** della provincia “il cui mandato scada non prima di diciotto mesi dalla data delle elezioni”.

Il presidente è *organo elettivo di secondo grado* e resta in carica **quattro anni**, anche in caso di cessazione dalla carica di sindaco (se avvenga per fine mandato).

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.

➤ 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 bilanci (articolo 12, comma 2).

Il consiglio è composto dal presidente della Provincia e da un numero di consiglieri, variabile in base alla popolazione (articolo 14):

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.

➤ **L'assemblea dei sindaci** è composta dai sindaci dei comuni della Provincia (articolo 12 commi 2 e 3).

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.

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 residente.

Il procedimento di approvazione del bilancio prevede che i relativi schemi siano 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.

➤ Nella disciplina predisposta dal d.d.l 1542, particolare rilevanza ha l'articolo 17⁵, in quanto specifica le **funzioni fondamentali** della Provincia, che sono:

a) **pianificazione territoriale provinciale di coordinamento**, nonché valorizzazione dell'ambiente, per gli aspetti di competenza;

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;

⁵ Si mettono a confronto le *funzioni fondamentali* delle Province, quali individuate dal disegno di legge e le *funzioni* delle Province previste dall'attuale Testo unico degli enti locali (decreto legislativo n. 267 del 2000):

TESTO UNICO ENTI LOCALI (ART. 19)

a) difesa del suolo, tutela e valorizzazione dell'ambiente e prevenzione delle calamità;

b) tutela e valorizzazione delle risorse idriche ed energetiche;

c) *valorizzazione dei beni culturali*;

d) *viabilità e trasporti*;

e) protezione della flora e della fauna parchi e riserve naturali;

f) *caccia e pesca nelle acque interne*;

g) organizzazione dello smaltimento dei rifiuti a livello provinciale, rilevamento, disciplina e controllo degli scarichi delle acque e delle emissioni atmosferiche e sonore;

h) servizi sanitari, di igiene e profilassi pubblica, attribuiti dalla legislazione statale e regionale;

i) compiti connessi alla istruzione secondaria di secondo grado ed artistica ed alla formazione professionale, compresa l'edilizia scolastica, attribuiti dalla legislazione statale e regionale;

l) raccolta ed elaborazione dati, assistenza tecnico-amministrativa agli enti locali.

Inoltre la Provincia, in collaborazione con i Comuni e sulla base di programmi da essa proposti, promuove e coordina attività, nonché realizza opere, di rilevante interesse provinciale nel settore sia economico, produttivo, commerciale e turistico, sia sociale, culturale e sportivo.

DISEGNO DI LEGGE

a) pianificazione territoriale provinciale di coordinamento, nonché valorizzazione dell'ambiente, per gli aspetti di competenza;

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;

d) raccolta ed elaborazione dati ed assistenza tecnico-amministrativa agli enti locali.

Le funzioni fondamentali delle Province sono da esercitarsi “nei limiti e secondo le modalità” stabiliti dalla **legislazione statale e regionale** (comma 3).

La Provincia può altresì, d'intesa con i Comuni, provvedere alla gestione dell'edilizia scolastica con riferimento alle scuole secondarie di secondo grado (comma 2)⁶.

➤ **Funzioni diverse da quelle fondamentali.**

Dalle funzioni individuate nell'articolo 17 del d.d.l. emerge che vi sono funzioni oggi attribuite alle Province, suscettibili di esser loro sottratte ed attribuite ad altri soggetti (Comuni, Regioni, altre soluzioni gestionali). Infatti “lo Stato e le regioni, secondo le rispettive competenze, dispongono in ordine alle funzioni provinciali diverse da quelle fondamentali in attuazione dell'articolo 118 della Costituzione e, nell'ambito di ciascuna materia, nel rispetto dei seguenti principi fondamentali: individuazione per ogni funzione dell'ambito territoriale ottimale di esercizio; efficacia nello svolgimento delle funzioni fondamentali da parte dei comuni; sussistenza di riconosciute esigenze unitarie; adozione di forme di avvalimento e deleghe di esercizio mediante intesa o convenzione. Sono altresì valorizzate forme di esercizio associato di funzioni da parte di più enti territoriali, nonché le autonomie funzionali”(articolo 17, comma 5).

L'articolo 17 - commi 5 e 7, 8, 9, 10, 11 e 13 - delinea il procedimento per il riordino delle funzioni.

In particolare qualora il d.d.l. diventerà legge “**entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della legge**, sentite le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative, lo Stato e **le regioni individuano** in modo puntuale, mediante accordo sancito nella Conferenza unificata, **le funzioni diverse** da quelle fondamentali, oggetto del riordino e le relative competenze” (comma 7).

⁶ Questa previsione incide sulla normativa vigente, secondo la quale le Province “devono” provvedere (articolo 3 della legge 23 del 1996).

Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, previa intesa con la Conferenza unificata, sono determinati i criteri generali per l'individuazione dei beni e delle risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative, connesse all'esercizio delle funzioni oggetto di trasferimento, garantendo i rapporti di lavoro in corso (comma 8).

Il medesimo d.P.C.m dispone sulle funzioni amministrative delle Province di competenza statale, per il caso di mancato raggiungimento dell'accordo o dell'intesa sopra ricordati (comma 9).

E il d.P.C.m. - che tratta altresì del trasferimento delle risorse finanziarie, corrispettivo al trasferimento delle funzioni un tempo provinciali - può modificare corrispondentemente gli obiettivi del patto di stabilità, purché senza maggiori oneri (comma 10).

Con **legge regionale** si **provvede a dare attuazione all'accordo sul riordino delle funzioni e se la Regione non provvede il Governo esercita il potere sostitutivo** ai sensi dell'articolo 8 della legge n. 131 del 2003, (comma 11).

Il d.d.l. prevede la delega al Governo per adottare uno o più decreti legislativi per l'adeguamento della legislazione statale relativamente alle funzioni e alle competenze dello Stato e degli enti territoriali; la finanza e il patrimonio dei medesimi enti (comma 13).

Per quanto riguarda i trasferimenti:

➤ **il personale**, questo mantiene la posizione giuridica ed economica in essere (le corrispettive risorse provinciali sono traslate all'ente destinatario quale emerge dal riordino delle funzioni);

➤ I **beni** mobili ed immobili sono esenti da oneri fiscali;

➤ Gli enti subentranti non subiscono gli effetti derivanti dal trasferimento, ai fini della disciplina sui limiti dell'indebitamento, inoltre l'ente che subentra nella funzione succede anche nei rapporti attivi e passivi, compreso il contenzioso.

Ove disposizioni normative statali o regionali di settore, riguardanti **servizi a rete di rilevanza economica**, statuiscono l'attribuzione ad enti o agenzie in ambito provinciale o sub-provinciale di funzioni di organizzazione dei predetti servizi, di competenza comunale o provinciale, le leggi statali o regionali prevedono la soppressione di tali enti o agenzie e l'attribuzione delle funzioni alle Province nel nuovo assetto istituzionale (articolo 17 comma 6)

Alle Regioni che dispongano la soppressione sono riconosciute “misure premiali”, da individuarsi con decreto del ministro dell'economia, senza maggiori oneri.

➤ Norme specifiche riguardano le **Province montane**. Le Regioni riconoscono loro, nelle materie di competenza, forme particolari di autonomia (articolo 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 (purché non conseguano maggiori oneri) (articolo 12, comma 7).

A tali Province sono inoltre attribuite **due funzioni fondamentali, ulteriori** rispetto a quelle attribuite alla generalità delle province:

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 (articolo 17, comma 2).

2.1. Disciplina transitoria

Si rammenta che la sentenza n. 220 del 2013 della Corte costituzionale ha inciso sulle disposizioni dei decreti-legge n. 201 del 2011 e n. 95 del 2012.

Nello specifico il d.l. 201/2011⁷ convertito in legge 214/2011 aveva previsto il commissariamento degli organi provinciali, da rinnovare entro il 31 dicembre 2012, sino al 31 marzo 2013.

Per far fronte alle conseguenze immediate della sentenza, è intervenuto il decreto-legge n. 93 del 2013 (articolo 12), per assicurare la salvezza dei provvedimenti di scioglimento delle Province e dei conseguenti atti di nomina dei commissari nonché degli atti di questi ultimi.

Nel corso della conversione del decreto-legge n. 93, divenuto legge n. 119 del 2013, è stata soppressa la previsione di una **proroga delle gestioni commissariali** al 30 giugno 2014. Tale proroga⁸ è peraltro stata **inserita nell'articolo 1, comma 441 della legge n. 147 del 2013 (c.d. legge di stabilità 2014)**. Inoltre il **comma 325⁹ estende** le disposizioni sul **commissariamento anche ai casi di scadenza naturale o cessazione anticipata del mandato di organi provinciali, intervenienti tra il 1° gennaio e il 30 giugno 2014**.

Riprendendo l'esame del d.d.l. 1542, si rileva che come per la Città metropolitana, anche per le Province è prevista una disposizione che regola la fase di **prima**

⁷ In particolare il comma 20 dell'articolo 23 del decreto-legge n. 201 (convertito in legge n. 214 del 2011) recita: "20. Agli organi provinciali che devono essere rinnovati entro il 31 dicembre 2012 si applica, sino al 31 marzo 2013, l'articolo 141 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, e successive modificazioni. Gli organi provinciali che devono essere rinnovati successivamente al 31 dicembre 2012 restano in carica fino alla scadenza naturale. Decorsi i termini di cui al primo e al secondo periodo del presente comma, si procede all'elezione dei nuovi organi provinciali di cui ai commi 16 e 17". La Corte costituzionale, con sentenza 3-19 luglio 2013, n. 220 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale del presente comma.

⁸ Si ricorda che l'articolo 3 del d.d.l. 1542 dispone che fino al 1° luglio 2014 sono prorogati gli organi provinciali in carica alla data di entrata in vigore della futura legge, comprese le gestioni commissariali. Siffatta disposizione è di analogo tenore rispetto a quella già contenuta nella legge di stabilità per il 2014, il cui comma 441 dell'art. 1 prevede: "Le gestioni commissariali di cui all'articolo 2, comma 1, della legge 15 ottobre 2013, n. 119, nonché quelle disposte in applicazione dell'articolo 1, comma 115, terzo periodo, della legge 24 dicembre 2012, n. 228, cessano il 30 giugno 2014".

⁹ L'art. 1, c. 325, legge 147/2013 prevede che "le disposizioni di cui all'articolo 1, comma 115, della legge 24 dicembre 2012, n. 228, relative al commissariamento delle amministrazioni provinciali si applicano ai casi di scadenza naturale del mandato nonché di cessazione anticipata degli organi provinciali che intervengono in una data compresa tra il 1° gennaio e il 30 giugno 2014". Per esempio la scadenza naturale della provincia di Torino è prevista per maggio 2014, in applicazione di tale disposizione, si arguisce che la provincia di Torino sarà oggetto di commissariamento.

applicazione della nuova disciplina, infatti il presidente della Provincia o il commissario convocano l'assemblea dei sindaci per l'**elezione del presidente** della Provincia (articolo 15). Le elezioni si svolgono **entro trenta giorni dalla scadenza o decadenza o scioglimento degli organi provinciali**.

Tuttavia nell'ipotesi di Province i cui organi sono in scadenza per fine mandato nel 2014, le elezioni si svolgono entro trenta giorni dalla data di svolgimento delle elezioni per il rinnovo di sindaci e consigli dei Comuni appartenenti alla Provincia. In tal caso, se in un solo Comune è previsto il turno di ballottaggio, i trenta giorni decorrono da quel secondo turno (lett. a), articolo 15).

Non figura la previsione che 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.

L'assemblea dei sindaci approva le modifiche statutarie al fine di adeguarsi alle nuove disposizioni di cui si è detto, 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 (e ove nomini un commissario, a questo non sono corrisposti emolumenti).

➤ Alcune precisazioni sulle figure dei **commissari e sub-commissari delle Province**, in quanto si estendono al commissario governativo e agli eventuali sub-commissari nominati nelle ipotesi di scioglimento¹⁰ dei consigli comunali e provinciali (ai sensi dell'articolo 141 del Testo unico degli enti locali), le seguenti previsioni (articolo 18):

¹⁰ Le amministrazioni provinciali che risultano sciolte alla data del 1° settembre 2013 sono: Belluno (13 dicembre 2011), Genova (9 maggio 2012), Vicenza (31 maggio 2012), La Spezia (1 giugno 2012), Ancona (2 giugno 2012), Como (2 giugno 2012), Asti (23 novembre 2012), Biella (23 novembre 2012), Brindisi (23 novembre 2012), Vibo Valentia (10 dicembre 2012), Roma (10 gennaio 2013), Avellino (12 febbraio 2013); Rieti (12 febbraio 2013); Frosinone (18 marzo 2013); Napoli (18 marzo 2013), Benevento (18 aprile 2013); Catanzaro (18 aprile 2013); Massa Carrara (18 aprile 2013); Varese (18 aprile 2013); Foggia (16 maggio 2013); Lodi (6 giugno 2013); Taranto (19 luglio 2013).

- disciplina sulle incompatibilità prevista per il commissario straordinario delle grandi imprese in crisi, di cui all'articolo 38, comma 1-bis, della legge n. 270 del 1999;
- requisiti di professionalità ed onorabilità dei commissari giudiziali e straordinari delle procedure di amministrazione straordinaria delle grandi imprese in crisi, formulati dal decreto ministeriale n. 60 del 2013.;
- disposizioni sull'incandidabilità e sul divieto di ricoprire cariche elettive e di governo, introdotte dal decreto legislativo n. 235 del 2012.

A completamento della disciplina sui commissari è previsto 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.

Inoltre è disposta la decadenza, con effetto dalla data di entrata in vigore della legge (oggi d.d.l. 1542), degli eventuali sub-commissari che non corrispondano al su esposto requisito.

3. UNIONI DI COMUNI

In base all'articolo 1 commi 4 - 7, l'unione di Comuni è **ente locale** costituito da due o più Comuni **per l'esercizio associato di funzioni e servizi**, secondo quanto previsto dall'articolo 32¹¹ del Testo unico (articolo 1 comma 4).

Per i Comuni al di sotto di 5.000 abitanti, o 3.000 abitanti se “appartenenti o appartenuti” a comunità montane, resta fermo l'obbligo¹² di esercitare in forma associata le funzioni fondamentali tramite unione o convenzione.

¹¹ Il Testo unico degli enti locali, decreto legislativo n. 267 del 2000, individua plurime forme associative tra Comuni: le convezioni (articolo 30); i consorzi (articolo 31); le unioni (articolo 32, novellato dal presente disegno di legge); l'esercizio associato di funzioni e servizi (articolo 33); gli accordi di programma (articolo 34).

¹²Così dispone l'articolo 14, comma 28 del decreto-legge n. 78 del 2010, convertito nella legge 122/2010.

Tali piccoli Comuni sono esclusi dalle norme del d.d.l. 1542 e la loro disciplina di riferimento è data dall'articolo 14 del decreto-legge n. 78 del 2010 e non dall'articolo 32 del Testo unico.

Sono esentati dall'obbligo dell'esercizio associato di funzioni i Comuni il cui territorio coincida integralmente con quello di una o più isole nonché il Comune di Campione (ai sensi della ricordata disposizione del decreto-legge n. 78 del 2010).

E' inoltre prevista una compensazione di obiettivi inerenti al patto di stabilità, tra Comune capofila (con riduzione degli obiettivi) e gli altri Comuni associati (con aumento degli obiettivi), in relazione alla gestione di funzioni e servizi in forma associata. La compensazione avviene dietro comunicazione delle variazioni, entro il 31 marzo di ogni anno, da parte dell'ANCI, al Ministero dell'economia, sulla base delle istanze presentate, entro il 15 marzo di ogni anno, dai medesimi Comuni.

Il d.d.l. 1542, al capo V (articoli 21-28) prevede le disposizioni sulle *unioni o fusioni o incorporazioni di Comuni*. Pertanto:

➤ Sono abrogate le disposizioni sulle unioni di piccoli Comuni (fino a 1.000 abitanti) per l'esercizio facoltativo associato di tutte le funzioni, poste dal decreto-legge n. 138 del 2011 e modificate dal decreto-legge n. 95 del 2012 (articolo 21 comma 1).

➤ L'articolo 32 del Testo unico degli enti locali, relativo alle unioni di Comuni è modificato nel seguente modo:

- si demanda allo statuto dell'unione di Comuni la determinazione del numero dei membri del consiglio¹³;

- 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'unione¹⁴.

¹³ Il Testo unico prescrive che il consiglio è composto da un numero di consiglieri, non superiore a quello previsto per i Comuni con popolazione pari a quella complessiva dell'ente.

- si introduce la previsione che il presidente dell'unione dei Comuni possa avvalersi per specifiche funzioni del segretario di un Comune dell'unione, senza maggiori oneri di finanza pubblica (articolo 21 comma 2).

➤ La disposizione che prevedeva il limite demografico minimo delle unioni in 10.000 abitanti, salvo diverso limite demografico individuato dalla Regione (articolo 14 comma 31 del d.l. 78/2010) è ora novellata da un differente limite demografico minimo, fissato in 3.000 abitanti, qualora si tratti di Comuni appartenenti o appartenuti a comunità montane ed in tal caso, le unioni debbono essere composte da almeno tre Comuni. Il nuovo limite di 3.000 abitanti non si applica alle unioni già costituite (articolo 21 comma 4).

➤ Il **numero degli assessori** nei Comuni con popolazione fino a 3.000 abitanti non può essere superiore a 2¹⁵ e nei Comuni con popolazione tra 3.000 e 10.000, non può essere superiore a 4¹⁶ (articolo 21 comma 5). Tale previsione si riflette anche sul numero dei consiglieri comunali, che come si è avuto modo di ricordare, il d.d.l 1542 demanda allo statuto dell'unione di Comuni la determinazione del numero dei membri del consiglio.

➤ Estensione alle unioni composte da Comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti, delle disposizioni normative relative ai “piccoli Comuni” (articolo 24 comma 4).

➤ Si introduce nell'articolo 46, comma 2, nel Testo unico degli enti locali, la “garanzia della presenza di entrambi i sessi” e quindi il rispetto del **principio delle pari opportunità**, infatti il d.d.l. in esame stabilisce che nella giunta nessuno dei due sessi possa essere rappresentato in misura inferiore al 40 per cento (articolo 21 comma 7).

➤ La futura normativa ribadisce anche per l'unione dei Comuni, la **gratuità delle cariche** negli organi delle suddette unioni. Inoltre statuisce l'applicabilità delle disposizioni in materia di ineleggibilità, incandidabilità e incompatibilità relative ai Comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti, al primo mandato degli amministratori

¹⁴ L'articolo 32, comma 6 del Testo unico recita: “L'atto costitutivo e lo statuto dell'unione sono approvati dai consigli dei Comuni partecipanti con le procedure e con la maggioranza richieste per le modifiche statutarie”.

¹⁵ Attualmente è zero, nei Comuni fino a 1.000 abitanti; invece è 2, per i Comuni tra 1.001 e 3.000 abitanti.

¹⁶ Attualmente è 3, per i Comuni tra 3.001 e 5.000 abitanti; invece è 4, per i Comuni tra 5.001 e 10.000.

del Comune nato dalla fusione o delle unioni comprendenti Comuni, con popolazione inferiore a 5.000 abitanti (articolo 22).

➤ Le funzioni di **responsabile anticorruzione** e di **responsabile per la trasparenza** sono svolte da un unico funzionario, nominato dal presidente dell'unione anche per i Comuni associati. Inoltre le funzioni di revisione sono 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** (articolo 23).