



Istituto De Gasperi - Bologna



CAMERA DEI DEPUTATI
XVI Legislatura

Documentazione per l'esame di Progetti di legge

D.L. 95/2012 – A.C. 5389

Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica
con invarianza dei servizi ai cittadini

Schede di lettura dell'Articolo 18

31 luglio 2012

Servizio responsabile:

SERVIZIO STUDI – Dipartimento Bilancio

NB.

Viene esaminato il testo giunto dal Senato (in neretto le modifiche da esso apportate); la Camera lo approverà senza variazioni.

Articolo 18

(Istituzione delle Città metropolitane e soppressione delle province del relativo territorio)

1. A garanzia dell'efficace ed efficiente svolgimento delle funzioni amministrative, in attuazione degli articoli 114 e 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione, le Province di Roma, Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Bari, Napoli e Reggio Calabria sono soppresse, con contestuale istituzione delle relative città metropolitane, il 1° gennaio 2014, ovvero precedentemente, alla data della cessazione o dello scioglimento del consiglio provinciale, ovvero della scadenza dell'incarico del commissario eventualmente nominato ai sensi delle vigenti disposizioni di cui al testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, qualora abbiano luogo entro il 31 dicembre 2013. Sono abrogate le disposizioni di cui agli articoli 22 e 23 del citato testo unico di cui al decreto legislativo n. 267 del 2000, nonché agli articoli 23 e 24, commi 9 e 10, della legge 5 maggio 2009, n. 42, e successive modificazioni.

2. Il territorio della città metropolitana coincide con quello della provincia contestualmente soppressa ai sensi del comma 1, fermo restando il potere dei comuni **interessati di deliberare, con atto del consiglio, l'adesione alla città metropolitana o, in alternativa, a una provincia limitrofa** ai sensi dell'articolo 133, primo comma, della Costituzione. Le città metropolitane conseguono gli obiettivi del patto di stabilità interno attribuiti alle province soppresse.

L'**articolo 18** ridefinisce l'istituzione e la disciplina delle **città metropolitane** che **sono istituite** tassativamente entro il **1° gennaio 2014** nei territori delle 10 province, che sono contestualmente soppresse, di Roma, Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Bari, Napoli e Reggio Calabria.

Viene così superata l'impostazione previgente (che viene abrogata), recata dal D.Lgs. 267/2000 recante testo unico degli enti locali (TUEL), che prevedeva l'istituzione (facoltativa) della città metropolitana all'esito di un articolato procedimento che coinvolgeva la popolazione, gli enti locali, le regioni e lo Stato.

Superato anche quanto previsto dalla legge 42/2009 sul **federalismo fiscale** che, pur mantenendo la disciplina ordinaria del TUEL, introduceva una procedura transitoria (anch'essa facoltativa) e semplificata per la creazione delle città metropolitane che prevedeva: iniziativa del comune capoluogo e della provincia, congiuntamente tra loro o separatamente; parere della regione; *referendum* confermativo. Una disposizione di delega (ormai scaduta) subordinava l'effettiva istituzione di ciascuna città metropolitana all'adozione di altrettanti decreti legislativi.

Il **comma 1** sopprime, come accennato, le province di Roma, Torino, Milano, Venezia,

2-bis. Lo statuto della città metropolitana può prevedere, su proposta del comune capoluogo deliberata dal consiglio secondo la procedura di cui all'articolo 6, comma 4, del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, una articolazione del territorio del comune capoluogo medesimo in più comuni. In tale caso sulla proposta complessiva di statuto, previa acquisizione del parere della regione da esprimere entro novanta giorni, è indetto un *referendum* tra tutti i cittadini della città metropolitana da effettuare entro centottanta giorni dalla sua approvazione sulla base delle relative leggi regionali. Il *referendum* è senza *quorum* di validità se il parere della regione è favorevole o in mancanza di parere. In caso di parere regionale negativo il *quorum* di validità è del 30 per cento degli aventi diritto. Se l'esito del *referendum* è favorevole, entro i successivi novanta giorni, e in conformità con il suo esito, le regioni provvedono con proprie leggi alla revisione delle circoscrizioni territoriali dei comuni che fanno parte della città metropolitana. Nel caso di cui al presente comma il capoluogo di regione diventa la città metropolitana che comprende nel proprio territorio il comune capoluogo di regione.

3. Sono organi della città metropolitana il consiglio metropolitano ed il sindaco metropolitano, il quale può nominare un vicesindaco ed attribuire deleghe a singoli consiglieri. Gli organi di cui al primo periodo del presente comma durano in carica secondo la disciplina di cui agli articoli 51, comma 1, 52 e 53 del citato testo unico di cui al decreto legislativo n. 267 del 2000. Se il sindaco del comune capoluogo è di diritto il sindaco metropolitano, non trovano applicazione agli organi della città metropolitana i citati articoli 52 e 53 e, in caso di cessazione dalla carica di sindaco del comune capoluogo, le funzioni del sindaco metropolitano sono svolte, sino all'elezione del nuovo sindaco del comune capoluogo, dal vicesindaco nominato ai sensi del primo periodo del presente comma, ovvero, in mancanza, dal consigliere metropolitano più anziano.

Genova, Bologna, Firenze, Bari, Napoli e Reggio Calabria e istituisce contestualmente le "relative" città metropolitane; la decorrenza temporale è fissata in modo articolato:

- dal 1° gennaio 2014;
- ovvero "precedentemente", qualora abbia luogo entro il 31 dicembre 2013:
 - la cessazione o lo scioglimento del relativo consiglio provinciale,
 - la scadenza dell'incarico del commissario eventualmente nominato ai sensi del testo unico degli enti locali^[195] qualora abbia luogo entro il 31 dicembre 2013.

Gli articoli 141 e seguenti TUEL disciplinano le ipotesi e la procedura di scioglimento dei consigli comunali e provinciali e la nomina di commissari straordinari per l'amministrazione temporanea dell'ente locale in diverse ipotesi: dimissioni del presidente della provincia, impossibilità di funzionamento, infiltrazioni mafiose ecc..

La norma abroga altresì le disposizioni gli articoli 22 e 23 del citato TUEL nonché gli articoli 23 e 24, commi 9 e 10, della legge n. 42/2009 (c.d. legge sul "federalismo fiscale").

Le norme citate contenevano:

- la disciplina delle aree metropolitane (le zone comprendenti i comuni di Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Roma, Bari, Napoli e gli altri comuni con rapporti di stretta integrazione territoriale (art. 22 del TUEL);
- la disciplina delle città metropolitane (che potevano istituirsi nelle aree metropolitane tra il comune capoluogo e gli altri comuni ad esso uniti da contiguità territoriale e da rapporti di stretta integrazione: art. 23 TUEL);
- la disciplina transitoria delle città metropolitane nell'ambito del c.d. federalismo fiscale (le città metropolitane potevano essere istituite nelle aree metropolitane comprendenti i comuni di Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Bari, Napoli e Reggio Calabria:

legge di conversione del presente decreto è istituita, senza oneri aggiuntivi per la finanza pubblica, la Conferenza metropolitana della quale fanno parte i sindaci dei comuni del territorio di cui al comma 2 nonché il presidente della provincia, con il compito di elaborare e deliberare lo statuto della città metropolitana entro il novantesimo giorno antecedente alla scadenza del mandato del presidente della provincia o del commissario, ove anteriore al 2014, ovvero, nel caso di scadenza del mandato del presidente successiva al 1° gennaio 2014, entro il 31 ottobre 2013. La deliberazione di cui al primo periodo è adottata a maggioranza dei due terzi dei componenti della Conferenza e, comunque, con il voto favorevole del sindaco del comune capoluogo e del presidente della provincia. Lo statuto di cui al presente comma resta in vigore fino all'approvazione dello statuto definitivo di cui al comma 9.

3-ter. In caso di mancata approvazione dello statuto entro il termine di cui al comma 3-bis, il sindaco metropolitano è di diritto il sindaco del comune capoluogo, fino alla data di approvazione dello statuto definitivo della città metropolitana nel caso in cui lo stesso preveda l'elezione del sindaco secondo le modalità di cui al comma 4, lettere b) ec), e comunque, fino alla data di cessazione del suo mandato.

3-quater. La conferenza di cui al comma 3-bis cessa di esistere alla data di approvazione dello statuto della città metropolitana o, in mancanza, il 1° novembre 2013.

4. Fermo restando che trova comunque applicazione la disciplina di cui all'articolo 51, commi 2 e 3, del citato testo unico, lo Statuto della città metropolitana di cui al comma 3-bis e lo statuto definitivo di cui al comma 9 possono stabilire che il sindaco metropolitano:

a) sia di diritto il sindaco del comune capoluogo;

b) sia eletto secondo le modalità stabilite per l'elezione del presidente della provincia;

c) nel caso in cui lo statuto contenga la previsione di cui al comma 2-bis, sia eletto a suffragio universale e diretto, secondo il sistema previsto dagli articoli 74 e 75 del

art. 23 L. 42/2009);

- la disciplina di Roma capitale, ma esclusivamente in relazione alla applicazione a Roma delle disposizioni sulle città metropolitane (art. 24, commi 9 e 10 legge 42/2009).

Finalità esplicita è la garanzia dell'efficace ed efficiente svolgimento delle funzioni amministrative, in attuazione degli articoli 114 e 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione.

L'art. 114 elenca anche le Città metropolitane tra gli enti costitutivi della Repubblica, la citata lettera b) assegna allo Stato la competenza in tema di elezioni, organi e funzioni fondamentali degli enti locali, comprese le città metropolitane.

Il comma 2 chiarisce che il territorio della città metropolitana coincide con quello della provincia contestualmente soppressa ai sensi del comma 1, fermo restando il potere di iniziativa dei comuni, ai sensi dell'articolo 133, primo comma, della Costituzione, per il mutamento delle circoscrizioni provinciali o la creazione di nuove province.

Si ricorda in proposito che il procedimento di iniziativa comunale è disciplinato in dettaglio dall'art. 21 del testo unico degli enti locali – TUEL (D.Lgs. 267/2000) per il quale si rinvia all'articolo 17 del presente provvedimento.

Nel corso dell'esame del Senato, è stato specificato che:

- il potere di iniziativa dei comuni si estrinseca in un atto del consiglio;

- i comuni possono con tale atto deliberare l'adesione alla città metropolitana o, in alternativa, ad altra provincialimitrofa. Sembra restare preclusa la possibilità di deliberare l'istituzione di una nuova provincia.

L'articolo 17 del provvedimento in esame (riordino delle province) prevede che l'atto legislativo del Governo che dovrà, a conclusione del complesso procedimento di razionalizzazione delle province, ridisegnare

citato testo unico di cui al decreto legislativo n. 267 del 2000, nel testo vigente alla data di entrata in vigore del presente decreto; il richiamo di cui al comma 1 del citato articolo 75 alle disposizioni di cui alla legge 8 marzo 1951, n. 122, è da intendersi al testo vigente alla data di entrata in vigore del presente decreto.

5. Il consiglio metropolitano è composto da:

a) sedici consiglieri nelle città metropolitane con popolazione residente superiore a 3.000.000 di abitanti;

b) dodici consiglieri nelle città metropolitane con popolazione residente superiore a 800.000 e inferiore o pari a 3.000.000 di abitanti;

c) dieci consiglieri nelle altre città metropolitane.

6. I componenti del consiglio metropolitano sono eletti tra i sindaci e i **consiglieri comunali** dei comuni ricompresi nel territorio della città metropolitana, da un collegio formato dai medesimi. L'elezione è **effettuata nei casi di cui al comma 4, lettera b), secondo le modalità stabilite per l'elezione del consiglio provinciale e, nei casi di cui al medesimo comma 4, lettera c) secondo il sistema previsto dall'articolo 75 del citato testo unico di cui al decreto legislativo n. 267 del 2000 nel testo vigente alla data di entrata in vigore del presente decreto. Il richiamo di cui al comma 1 del citato articolo 75 alle disposizioni di cui alla legge 8 marzo 1951, n. 122, è da intendersi al testo vigente alla data di entrata in vigore del presente decreto. L'elezione del consiglio metropolitano ha luogo entro quarantacinque giorni dalla proclamazione del sindaco del comune capoluogo o, nel caso di cui al comma 4, lettera b), contestualmente alla sua elezione. Entro quindici giorni dalla proclamazione dei consiglieri della città metropolitana, il sindaco metropolitano convoca il consiglio metropolitano per il suo insediamento.**

7. Alla città metropolitana sono attribuite:

a) le funzioni fondamentali delle province;

b) le seguenti funzioni fondamentali:

1) pianificazione territoriale generale e delle

le circoscrizioni provinciali, provvederà anche alla contestuale ridefinizione dell'ambito (territoriale) delle città metropolitane conseguente alle eventuali iniziative di comuni ai sensi dell'art. 133 Cost.

La soppressione – sia pure a scadenza non immediata e con contestuale istituzione di città metropolitane – di talune province anche in (eventuale) assenza dell'iniziativa dei comuni di cui all'art. 133 Cost. (che pure resta ferma), sono elementi che potrebbero far ritenere la norma meritevole di approfondimento sotto il profilo della compatibilità costituzionale.

Il **comma 2-bis**, introdotto dal Senato, prevede la possibilità di **articolare in più comuni** il territorio del comune, già capoluogo della *ex* provincia, confluito nella città metropolitana.

In altre parole sia dà la facoltà al comune capoluogo di mantenere la propria integrità, oppure scegliere di suddividere il proprio territorio in comuni (magari riproducendo i confini delle circoscrizioni di decentramento comunale, ove presenti). In questo caso la città metropolitana verrebbe ad essere composta dai comuni della *ex* provincia e dai nuovi comuni sorti dalla suddivisione del comune capoluogo.

L'esercizio della facoltà prevista dal comma in esame comporta necessariamente un aumento delle spese derivanti dalla creazione di più comuni (e quindi più sindaci, giunte e consigli comunali) nel territorio dove ora insiste un solo comune. Tanto più che la disposizione in esame non prevede requisiti minimi di popolazione o territorio per questi nuovi comuni con il rischio proliferazione di microcomuni; ma anche se venissero trasformati in comuni le circoscrizioni di decentramento comunale ugualmente sarebbe notevole l'onere complessivo. Infatti, quest'ultime hanno organi politici generalmente composti da pochi membri, in maniera adeguata alle funzioni limitate proprie del decentramento

reti infrastrutturali;

2) strutturazione di sistemi coordinati di gestione dei servizi pubblici, nonché organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito metropolitano;

3) mobilità e viabilità;

4) promozione e coordinamento dello sviluppo economico e sociale.

7-bis. Restano ferme le funzioni di programmazione e di coordinamento delle regioni, loro spettanti nelle materie di cui all'articolo 117, commi terzo e quarto, della Costituzione, e le funzioni esercitate ai sensi dell'articolo 118 della Costituzione.

8. Alla città metropolitana spettano:

a) il patrimonio e le risorse umane e strumentali della provincia soppressa, a cui ciascuna città metropolitana succede a titolo universale in tutti i rapporti attivi e passivi;

b) le risorse finanziarie di cui agli articoli 23 e 24 del decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68; il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri di cui al citato articolo 24 è adottato entro tre mesi dall'entrata in vigore del presente decreto, ferme restando le risorse finanziarie e i beni trasferiti ai sensi del comma 8 dell'articolo 17 del presente decreto e senza nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio statale.

9. Lo statuto **definitivo della città metropolitana è adottato dal consiglio metropolitano a maggioranza assoluta entro sei mesi dalla prima convocazione, previo parere dei comuni da esprimere entro tre mesi dalla proposta di statuto. Lo statuto di cui al comma 3-bis nonché lo statuto definitivo della città metropolitana:**

a) regola l'organizzazione interna e le modalità di funzionamento degli organi e di assunzione delle decisioni;

b) regola le forme di indirizzo e di coordinamento dell'azione complessiva di governo del territorio metropolitano;

c) disciplina i rapporti fra i comuni facenti parte della città metropolitana e le modalità di organizzazione e di esercizio delle funzioni metropolitane, prevedendo le modalità con le

comunale. Nella trasformazione in comuni tali organi aumenterebbero inevitabilmente il numero dei propri componenti.

Per dare un'idea dell'ordine di grandezza degli organi delle grandi città si riporta nella tabella che segue la composizione dei consigli e delle giunte comunali a seguito delle riduzioni intervenute negli ultimi anni (fonte: Ministero dell'interno, Dipartimento per gli affari interni e territoriali, Circolare n. 2915 del 18 febbraio 2011).

CONSIGLIERI COMUNALI ESCLUSO IL SINDACO

PRECEDENTE COMPOSIZIONE		COMPOSIZIONE A DECORRERE DAL 2011	
T.U.O.E.L. N. 267/2000 (art. 37)		Legge 23 dicembre 2009 (finanziaria 2010) come modificata dalla legge n. 42/2010	
Popolazione superiore a un milione di abitanti	60	Popolazione superiore a un milione di abitanti	48*
Popolazione superiore a 500.000 abitanti	50	Popolazione superiore a 500.000 abitanti	40
Popolazione superiore a 250.000 abitanti	46	Popolazione superiore a 250.000 abitanti	36
Popolazione superiore a 100.000 abitanti	40	Popolazione superiore a 100.000 abitanti o capoluoghi di provincia	32
Popolazione superiore a 30.000 abitanti	30	Popolazione superiore a 30.000 abitanti	24
Popolazione superiore a 10.000 abitanti	20	Popolazione superiore a 10.000 abitanti	16
Popolazione superiore a 3.000 abitanti	16	Popolazione superiore a 3.000 abitanti	12
Popolazione altri comuni	12	Popolazione altri comuni	9

* fatte salve le modifiche apportate in sede di conversione del D.L. 29 dicembre 2010, n. 225 (c.d. mille proroghe) per i comuni con popolazione superiore a un milione di abitanti.

quali la città metropolitana può conferire ai comuni ricompresi nel suo territorio o alle loro forme associative, anche di forma differenziata per determinate aree territoriali, proprie funzioni, con il contestuale trasferimento delle risorse umane, strumentali e finanziarie necessarie per il loro svolgimento;

d) prevede le modalità con le quali i comuni facenti parte della città metropolitana e le loro forme associative possono conferire proprie funzioni alla medesima con il contestuale trasferimento delle risorse umane, strumentali e finanziarie necessarie per il loro svolgimento;

e) può regolare le modalità in base alle quali i comuni non ricompresi nel territorio metropolitano possono istituire accordi con la città metropolitana.

10. La titolarità delle cariche di consigliere metropolitano, sindaco metropolitano e vicesindaco è a titolo esclusivamente onorifico e non comporta la spettanza di alcuna forma di remunerazione, indennità di funzione o gettoni di presenza.

11. Si applicano, in quanto compatibili, le disposizioni relative ai comuni di cui al citato testo unico di cui al decreto legislativo n. 267 del 2000, e successive modificazioni, ed all'articolo 4 della legge 5 giugno 2003, n. 131. Entro sei mesi dalla data di entrata in vigore del presente decreto, nel rispetto degli statuti speciali, le Regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e di Bolzano adeguano i propri ordinamenti alle disposizioni di cui al presente articolo, che costituiscono principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica.

II-bis. Lo Stato e le regioni, ciascuno per le proprie competenze, attribuiscono ulteriori funzioni alle città metropolitane in attuazione dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza di cui al primo comma dell'articolo 118 della Costituzione.

NUMERO MASSIMO ASSESSORI COMUNALI

		<u>RINNOVI DAL 2011</u>	
T.U.O.E.L. n. 267/2000 (art. 47, comma 1)		Legge finanziaria per il 2010 come modificata dalla legge n. 42/2010	
un terzo dei consiglieri computando il sindaco		un quarto dei consiglieri, computando il sindaco	
Popolazione superiore a un milione di abitanti Calcolo su 61 (60 consiglieri + il sindaco)	12	Popolazione superiore a un milione di abitanti Calcolo su 49 (48 consiglieri + il sindaco)	12* **
Popolazione superiore a 500.000 abitanti Calcolo su 51 (50 consiglieri + il sindaco)	12	Popolazione superiore a 500.000 abitanti Calcolo su 41 (40 consiglieri + il sindaco)	11
Popolazione superiore a 250.000 abitanti Calcolo su 47 (46 consiglieri + il sindaco)	12	Popolazione superiore a 250.000 abitanti Calcolo su 37 (36 consiglieri + il sindaco)	10
Popolazione superiore a 100.000 abitanti Calcolo su 41 (40 consiglieri + il sindaco)	12	Popolazione superiore a 100.000 abitanti Calcolo su 33 (32 consiglieri + il sindaco)	9
Popolazione superiore a 30.000 abitanti Calcolo su 31 (30 consiglieri + il sindaco)	10	Popolazione superiore a 30.000 abitanti Calcolo su 25 (24 consiglieri + il sindaco)	7
Popolazione superiore a 10.000 abitanti Calcolo su 21 (20 consiglieri + il sindaco)	7	Popolazione superiore a 10.000 abitanti Calcolo su 17 (16 consiglieri + il sindaco)	5
Popolazione superiore a 3.000 abitanti Calcolo su 17 (16 consiglieri + il sindaco)	6	Popolazione superiore a 3.000 abitanti Calcolo su 13 (12 consiglieri + il sindaco)	4
Popolazione altri comuni Calcolo su 13 (12 consiglieri + il sindaco)	4	Popolazione altri comuni Calcolo su 10 (9 consiglieri + il sindaco)	3

* ai sensi dell'art. 47, comma 1, del d.lgs. n. 267/2000 il numero massimo degli assessori non può essere superiore a 12 unità.

** fatte salve le modifiche apportate in sede di conversione del D.L. 29 dicembre 2010, n. 225 (c.d. mille proroghe) per i comuni con popolazione superiore a un milione di abitanti.

Si ricorda, inoltre, che il D.L. 138/2011, art. 16, co. 17, ha ridotto ulteriormente il numero dei consiglieri e degli assessori fino a 10.000 abitanti (si veda in proposito Ministero dell'interno, Dipartimento per gli affari interni e territoriali, Circolare n. 2379 del 16 febbraio 2012).

L'articolazione in più comuni del capoluogo, se si sceglie tale possibilità, deve essere inserita nello statuto della città metropolitana con un particolare procedura rinforzata che prevede:

- proposta del comune capoluogo deliberata dal consiglio, secondo la stessa

procedura prevista per l'approvazione degli statuti comunali e provinciali: maggioranza dei due terzi o in caso di mancato raggiungimento di tale *quorum*, ripetute votazioni in successive sedute da tenersi entro 30 giorni durante i quali lo statuto è approvato se ottiene per due volte il voto favorevole della maggioranza assoluta dei consiglieri assegnati (art. 6, comma 4, D.Lgs. 267/2000);

- parere della regione da esprimere entro 90 giorni;
- *referendum* tra tutti i cittadini della città metropolitana da effettuare entro 180 giorni dalla sua approvazione sulla base delle relative leggi regionali.

L'esito del parere regionale incide sul *quorum* di validità del *referendum*: questo è senza *quorum* se il parere della regione è favorevole o in mancanza di parere, mentre in caso di parere negativo il *quorum* è pari al 30% degli aventi diritto.

Nei successivi 90 giorni, in caso di esito favorevole, le regioni provvedono con proprie leggi alla revisione delle circoscrizioni territoriali dei comuni che fanno parte della città metropolitana.

Nel caso di articolazione in più comuni della città metropolitana, una norma di chiusura dispone che la città metropolitana che ha inglobato il comune capoluogo di regione diventa essa stessa **capoluogo di regione**.

Il **comma 3** individua, al primo periodo, gli **organi** della città metropolitana in:

- il **consiglio metropolitano**;
- il **sindaco metropolitano**, il quale può nominare un vicesindaco ed attribuire deleghe a singoli consiglieri.

(Per le ulteriori disposizioni del comma 3 v. infra).

Il **comma 4** interviene sulla disciplina del **sindaco metropolitano** prevedendo che:

- resta ferma l'applicazione dell'articolo 51, commi 2 e 3, del TUEL (limite del "doppio mandato" per il sindaco e per il

presidente del consiglio provinciale); la norma non specifica espressamente che ne resta ferma l'applicazione nei confronti del sindaco metropolitano.

- in sede di prima applicazione, il sindaco del comune capoluogo è di diritto sindaco metropolitano (**tale disposizione è stata soppressa al Senato**, ma si veda in proposito il nuovo comma 3-ter);

- lo statuto della città metropolitana può stabilire diverse **modalità di designazione del sindaco metropolitano**, e in particolare che:

- sia di diritto il sindaco del comune capoluogo;

- sia eletto secondo le modalità stabilite per l'elezione del presidente della provincia; questa ipotesi sembra costituire un rinvio "mobile" - a differenza del successivo rinvio "fisso" - alle modalità nel tempo stabilite per l'elezione del presidente della provincia (attualmente art. 23, commi 14 - 21 del D.L. 201/2011 che prevede una legge dello Stato, un disegno di legge del Governo in materia è attualmente all'esame della Camera A.C. 5210);

- sia eletto a suffragio universale e diretto (ma, è stato precisato nel **corso dell'esame del Senato**, esclusivamente nel caso in cui lo statuto abbia previsto l'articolazione del comune capoluogo in più comuni di cui al comma 2-bis), secondo il sistema previsto dagli articoli 74 e 75 del TUEL, nel testo vigente alla data di entrata in vigore del decreto in esame; il richiamo di cui al comma 1 del citato art. 75 alle disposizioni di cui alla legge n. 122/1951, è da intendersi al testo vigente alla data di entrata in vigore del presente decreto. *Le norme citate riguardano il sistema elettorale del presidente della provincia e del consiglio provinciale la cui disciplina - nella formulazione utilizzata - appare "congelata" (così come pure la correlata norma del 1951 sulle candidature).*

La decisione di articolare il comune capoluogo in più comuni comporta dunque la possibilità di poter scegliere tra l'elezione diretta del sindaco metropolitano o

l'elezione indiretta; mentre le città metropolitane che non dovessero esercitare tale opzione potranno eleggere solo indirettamente il proprio sindaco oppure scegliere che il sindaco sia di diritto lo stesso del comune capoluogo.

La lettera p) del secondo comma dell'art. 117 Cost. assegna allo Stato la competenza sul sistema elettorale - tra l'altro - delle città metropolitane. La disposizione in esame sembra "cedere" la competenza (almeno in parte) allo statuto metropolitano, ma tale norma andrebbe verificata alla luce del rango costituzionale dell'attribuzione statale di tale competenza.

E' ancora il **comma 3** a prevedere, inoltre, nei periodi successivi al primo, che gli organi metropolitani durano in carica cinque anni (art. 51, comma 1 del TUEL), oppure un periodo minore secondo la disciplina delle fattispecie previste dagli artt. 52 e 53 del TUEL (mozione di sfiducia, nonché dimissioni, impedimento, rimozione, decadenza, sospensione o decesso).

Se il sindaco del comune capoluogo è di diritto il sindaco metropolitano, non trovano applicazione agli organi della città metropolitana i citati articoli 52 e 53.

Si tratta, come visto in precedenza, della disciplina della mozione di sfiducia, nonché di dimissioni, impedimento, rimozione, decadenza, sospensione.

La norma prevede inoltre che - in caso di cessazione dalla carica di sindaco del comune capoluogo - si dà luogo a supplenza delle funzioni del sindaco metropolitano da parte del vicesindaco - se nominato - o del consigliere metropolitano più anziano.

Il terzo periodo del comma 3 in esame potrebbe comportare questioni applicative in relazione a talune ipotesi di cui agli artt. 52 e 53, in riferimento alla lett. a) del comma 4. Mentre infatti sembrerebbe pacifico che la conseguenza principale della disposizione sia che, in caso di cessazione dalla carica del sindaco del comune capoluogo - che è anche sindaco metropolitano - nelle ipotesi di cui ai

commi del 51.2, 51.3 e 51.4 il consiglio metropolitano - che è eletto in secondo grado (comma 6) - non si scioglie, meno chiara appare la sorte di disposizioni come quella che riguarda la sostituzione temporanea del sindaco (art. 53.2) o la conseguenza del voto contrario del consiglio (52.1) delle quali l'applicabilità, in linea generale possibile, appare invece esclusa; in tale contesto, l'incertezza applicativa potrebbe riverberare sulla stessa applicabilità della mozione di sfiducia (art. 52.2) del consiglio.

Nel corso dell'esame del Senato, sono stati aggiunti 3 commi ulteriori, dopo il comma 3, che recano norme sull'elaborazione dello **statuto** chesi innestano sul procedimento di approvazione previsto dal comma 9.

In particolare, il **comma 3-bis**, affida il compito di **elaborare** e **deliberare** lo statuto ad una specie di organo costituente, la **conferenza metropolitana**, composta da tutti i sindaci dei comuni del territorio della provincia - città metropolitana e dal presidente della provincia.

La conferenza elabora lo statuto almeno 90 giorni prima della scadenza del mandato del presidente della provincia (se questo scade prima del 2014); se invece il mandato scade dopo tale data, il termine per la deliberazione dello statuto è il 31 ottobre 2013. La deliberazione deve essere approvata con la maggioranza dei due terzi dei membri della conferenza e, comunque, con il voto favorevole sia del sindaco del comune capoluogo, sia del presidente della provincia.

Lo statuto deliberato dalla conferenza entra in vigore fino all'approvazione dello statuto definitivo. La deliberazione della conferenza costituisce dunque un atto intermedio e provvisorio perché l'**approvazione(definitiva** come specificato dal **Senato**) spetta al consiglio metropolitano ai sensi del comma 9 (cui si rinvia).

Il nuovo **comma 3-ter**reca una norma di chiusura che disciplina la mancata

approvazione dello statuto entro i termini previsti dal comma 3-bis.

La disposizione prevede che, in mancanza dell'approvazione dello statuto "provvisorio", il sindaco metropolitano è di diritto il sindaco del comune capoluogo fino alla data di approvazione dello statuto definitivo, se questo dovesse prevedere l'elezione (diretta o indiretta) del sindaco metropolitano; il sindaco rimane in carica fino alla scadenza del mandato se invece lo statuto dovesse optare per l'ipotesi che il sindaco metropolitano è il sindaco del comune capoluogo.

Ai sensi del **comma 3-quater** la conferenza cessa di esistere alla data di approvazione dello statuto, o in mancanza, il 1° novembre 2013.

Il **comma 5** disciplina la **composizione** del consiglio metropolitano come segue:

- sedici consiglieri nelle città metropolitane con popolazione residente superiore a 3.000.000 di abitanti;
- dodici consiglieri nelle città metropolitane con popolazione residente superiore a 800.000 e inferiore o pari a 3.000.000 di abitanti;
- dieci consiglieri nelle altre città metropolitane.

Segue un elenco non ufficiale delle 10 Province interessate per numero di abitanti:

1. Roma	4.042. 676
2. Napoli	3.080. 873
3. Milano	3.072. 152
4. Torino	2.245. 252
5. Bari	1.248. 086
6. Bologna	981.80 7

7. Firenze	971.43 7
8. Genova	862.26 7
9. Venezia	850.52 3
10. Reggio Calabria	547.89 7

Il **comma 6** prevede che i **consiglieri metropolitani** siano **eletti** con un sistema di **secondo grado**.

Sono eleggibili i sindaci dei comuni (e i **consiglieri metropolitani, come aggiunto dal Senato**) del territorio della città metropolitana. Gli stessi soggetti esercitano in diritto di voto.

Nel **corso dell'esame al Senato** è stato introdotto un nuovo periodo al comma 6 che disciplina le modalità di elezione del consiglio metropolitano, modificando l'originaria impostazione dell'articolo che prevede l'applicazione del (nuovo) sistema elettorale delle province anche alle città metropolitane, a prescindere dalle modalità di designazione del sindaco metropolitano.

Invece, le modifiche introdotte al Senato sono finalizzate a differenziare il sistema di elezione del consiglio e ad omologarlo a quello del sindaco metropolitano: così si stabilisce che, se il sindaco metropolitano è eletto secondo le nuove modalità (ancora *in fieri* come si è detto) previste per il presidente di provincia, lo sia anche il consiglio metropolitano. Parimenti, se lo statuto ha optato per l'elezione diretta del sindaco metropolitano secondo il previgente sistema elettorale per il presidente della provincia, disciplinato dal TUEL, anche il consiglio metropolitano sarà eletto secondo tale sistema (ed in particolare si applica l'art. 75 TUEL che prevede un sistema proporzionale basato su candidature presentate in collegi uninominali).

Si osserva in proposito che rimane una terza possibilità di designazione del sindaco

metropolitano, ossia che il sindaco del comune capoluogo sia di diritto il sindaco metropolitano (art. 4, co. 1, lett. a): in tal caso non viene specificato il sistema elettorale del consiglio metropolitano.

La stessa proposta emendativa ha anche soppresso la previsione che il sistema elettorale debba rispettare il principio di **rappresentanza delle minoranze**.

Il penultimo periodo del comma 6 fissa il termine per l'elezione del consiglio metropolitano entro 45 giorni dalla proclamazione del sindaco del comune capoluogo o, nel caso in cui sia eletto secondo le modalità stabilite per l'elezione del presidente della provincia (comma 4, lett. b), contestualmente alla sua elezione.

A prima lettura, la norma non appare di immediata ed univoca leggibilità quanto alle conseguenze.

L'elezione del consiglio metropolitano - che è elezione di secondo grado da parte di consiglieri comunali - appare evidentemente scandita dalla sorte della sua componente preminente, identificata nelle vicende elettorali (del sindaco) del comune capoluogo e del relativo consiglio comunale.

Tuttavia, nel caso in cui il sindaco metropolitano sia eletto con le modalità proprie della legge statale sull'elezione degli organi provinciali (allo stato in secondo grado dal consiglio metropolitano), il consiglio metropolitano è eletto "contestualmente alla sua elezione", ergo all'elezione del sindaco del comune capoluogo; essendo l'elezione indiretta, non appare agevole ipotizzare la contestualità di elezione tra l'eligendo consiglio metropolitano e il consiglio comunale che esprime diversi suoi componenti.

Entro quindici giorni dalla proclamazione dei consiglieri della città metropolitana, il sindaco metropolitano convoca il consiglio metropolitano per il suo insediamento.

Il **comma 7** individua le funzioni fondamentali delle città metropolitana in:

- le funzioni fondamentali delle province (cfr. comma 10 dell'art 17);

• le seguenti funzioni fondamentali (*non viene specificato, come altrove nel testo - cfr. art. 17 - l'ambito territoriale proprio*):

- pianificazione territoriale generale e delle reti infrastrutturali;

- 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.

Si tratta delle stesse funzioni assegnate alle città metropolitane dall'articolo 23 della legge 42/2009 recante la disciplina transitoria delle città metropolitane nell'ambito del federalismo fiscale, con l'aggiunta di mobilità e viabilità.

Nella sentenza 238 del 2007 la Corte costituzionale, a proposito della presunta illegittimità della attribuzione alle città metropolitane della «funzione di pianificazione di area vasta», che costituirebbe, invece, una delle «funzioni tradizionalmente spettanti alle province», osserva che la infondatezza di tale censura □ deriva, prima ancora che dalla sostanziale analogia fra quanto previsto nella [scrutinata] legge regionale n. 1 del 2006 e quanto previsto dall'art. 23 del testo unico degli enti locali in riferimento alle Città metropolitane, dal fatto che nel sistema di entrambi questi testi legislativi, la Città metropolitana corrisponde all'ente locale di area vasta, tanto che nel territorio in cui si crea la Città metropolitana, questa succede alla Provincia”.

Per un esame più approfondito delle tematiche legate alla definizione delle funzioni degli enti locali si rinvia alla scheda relativa all'articolo 19 del decreto in esame.

Nel corso dell'esame del Senato è stato aggiunto un nuovo **comma 7-bis** che fa salve le funzioni di programmazione e coordinamento che spettano alle **regioni** nelle materie a legislazione concorrente Stato-regioni (art. 117, 3° comma, Cost.) e

nelle materie di competenza esclusiva delle regioni (art. 117, 4° comma, Cost.). Parimenti restano ferme le funzioni amministrative esercitate dalle regione in virtù del principio di sussidiarietà (art. 118 Cost.).

Il **comma 8** dispone che ciascuna città metropolitana succede a titolo universale in tutti i rapporti attivi e passivi della provincia soppressa e individua le risorse della città metropolitana in:

- il patrimonio e le risorse umane e strumentali della provincia soppressa;
- le risorse finanziarie di cui agli articoli 23 (che istituisce il fondo perequativo delle province e delle città metropolitane) e 24 (che disciplina articolatamente il sistema finanziario delle città metropolitane) del D.Lgs. n. 68/2011; il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri di cui al citato articolo 24 (quello con cui sono attribuite a ciascuna città metropolitana le proprie fonti di entrata e assicura l'armonizzazione di tali fonti di entrata con il sistema perequativo e con il fondo di riequilibrio) è adottato entro tre mesi dall'entrata in vigore del presente decreto.

Il **comma 9** disciplina lo **statuto(definitivo come specificato dal Senato) metropolitano** (su cui vedi anche oltre il comma 11), da adottarsi da parte del consiglio metropolitano, a maggioranza assoluta, entro sei mesi dalla prima convocazione.

Sembrirebbe che l'approvazione dello statuto da parte del consiglio costituisca un mero atto formale vista la procedura rinforzata prevista dal comma 3-bis. Tuttavia, l'approvazione formale non avrebbe alcun effetto stante l'immediata efficacia dello statuto provvisorio ai sensi del medesimo comma 3-bis.

Nel **corso dell'esame del Senato** è stato introdotto, nel procedimento di adozione dello statuto, il **parere dei comuni**, da rendere entro 3 mesi dalla proposta di statuto.

In relazione al loro **contenuto**, la proposta di statuto e lo statuto definitivo:

- regolano l'organizzazione interna e le modalità di funzionamento degli organi e di assunzione delle decisioni;
- regolano le forme di indirizzo e di coordinamento dell'azione complessiva di governo del territorio metropolitano;
- disciplinano i rapporti fra i comuni facenti parte della città metropolitana e le modalità di organizzazione e di esercizio delle funzioni metropolitane, prevedendo le modalità con le quali la città metropolitana può **conferire** funzioni ai comuni, o alle associazioni di comuni, ricompresi nel proprio territorio con il contestuale trasferimento delle relative risorse umane, strumentali e finanziarie necessarie per il loro svolgimento (il testo originario, che fa riferimento alla delega di poteri e funzioni è stato così **modificato nel corso dell'esame del Senato**);
- prevedono le modalità con le quali i comuni facenti parti della città metropolitana possono conferire compiti e funzioni alla medesima: il testo originario prevede le modalità di delega (e non di conferimento) quale contenuto eventuale dello statuto, mentre a seguito dell'approvazione di una proposta emendativa al **Senato** tali modalità sono obbligatorie;
- possono regolare le modalità in base alle quali i comuni non ricompresi nel territorio metropolitano possono istituire accordi con la città metropolitana.

Il comma rimette allo statuto metropolitano la possibilità di disporre sulla delega di funzioni, sia da parte dei comuni alla città metropolitana, sia da parte della città ai comuni; la competenza a disciplinare la titolarità di funzioni – quantomeno non fondamentali – spetta allo Stato o alle Regioni in funzione della relativa competenza legislativa (art. 118: “con legge statale o regionale.....”). Pertanto l'attribuzione da parte della legge statale alla Città metropolitana di tale possibilità di delega potrebbe essere ritenuta da approfondire sotto

il profilo della compatibilità costituzionale, specie per quanto riguarda funzioni eventualmente attribuite dalla legge regionale.

Il **comma 10** dispone che la titolarità delle cariche metropolitane sia a **titolo esclusivamente onorifico** e non comporti la spettanza di alcuna forma di remunerazione.

Il **comma 11** dispone l'applicazione, in quanto compatibili, delle disposizioni del TUEL e dell'articolo 4 della n. 131/2003; come precisato **nel corso dell'esame presso il Senato** disposizioni applicabili sono solamente quelle **relative ai comuni**; sono quindi escluse implicitamente le disposizioni che riguardano i comuni e quelle, eventualmente residuali a seguito dell'abrogazione degli articoli 22 e 23 TUEL operata dal comma 1 dell'articolo in esame, delle città metropolitane.

L'art. 4 della legge 5 giugno 2003, n. 131, *Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla L. Cost. 18 ottobre 2001, n. 3*, disciplina la **potestà normativa degli enti locali** (comuni, province e Città metropolitane) prescrivendo che questa consiste nella potestà statutaria e in quella regolamentare. Dispone altresì che lo statuto (su cui v. anche comma 9 del testo in esame) stabilisca i principi di organizzazione e funzionamento dell'ente, le forme di controllo, anche sostitutivo, nonché le garanzie delle minoranze e le forme di partecipazione popolare. La disciplina dell'organizzazione, dello svolgimento e della gestione delle funzioni è riservata alla potestà regolamentare dell'ente, nell'ambito della legislazione dello Stato o della Regione, che ne assicura i requisiti minimi di uniformità, secondo le rispettive competenze, conformemente a quanto previsto dagli articoli 114, 117, sesto comma, e 118 della Costituzione.

Il comma contiene anche una disposizione - *eterogenea rispetto alla precedente* - a norma della quale, entro sei mesi dalla data di

entrata in vigore del decreto in esame, nel rispetto degli statuti speciali, le **Regioni a statuto speciale** e le Province autonome di Trento e di Bolzano adeguano i propri ordinamenti alle disposizioni di cui al presente articolo, che costituiscono principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica.

Sulle competenze (e sui relativi limiti) delle Regioni a statuto speciale in materia di enti locali e sul valore relativo dell'autoqualificazione legislativa, si rinvia a quanto osservato a commento dell'articolo 17.

Infine, è stato aggiunto **dal Senato** un nuovo **comma 11-bis** che interviene in materia di **funzioni** delle città metropolitane, oggetto anche del comma 7 (vedi sopra).

Il nuovo comma stabilisce che lo Stato e le regioni, ciascuna nelle materie di propria competenza, attribuiscono ulteriori funzioni alle città metropolitane in attuazione dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza indicati dal 1° comma dell'art. 118 Cost. Tali funzioni si aggiungono alle funzioni fondamentali di cui al citato articolo 7.

La disposizione non fa altro che ribadire quanto disposto dal 2° comma del citato art. 118 che prevede che gli enti territoriali, oltre ad esercitare di diritto le funzioni amministrative proprie, sono titolari anche di quelle conferite con legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze.

Aree e città metropolitane. Per quanto concerne l'identificazione delle "aree metropolitane" - al cui interno sono circoscritte le Città metropolitane - l'art. 22 del D.Lgs. 18 agosto 2000 n. 267, *Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali*, disponeva, al comma 1, che fossero considerate aree metropolitane le zone comprendenti i comuni di Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Roma, Bari, Napoli e gli altri comuni i cui insediamenti avessero con essi rapporti di stretta integrazione territoriale e in ordine

alle attività economiche, ai servizi essenziali alla vita sociale, nonché alle relazioni culturali e alle caratteristiche territoriali.

Il comma 2 prevedeva che fosse la regione, entro centottanta giorni dalla conforme proposta degli enti locali interessati, a procedere alla relativa delimitazione territoriale dell'area metropolitana. Qualora la regione non provvedesse entro tale termine indicato, il Governo, sentita la Conferenza unificata, invitava la regione a provvedere entro un ulteriore termine, scaduto il quale la delimitazione dell'area sarebbe stata effettuata dal Governo.

Il successivo art. 23 regolava - nell'ambito delle aree metropolitane - l'istituzione delle città metropolitane, prevedendola come facoltativa. Nelle aree metropolitane il comune capoluogo e gli altri comuni ad esso uniti da contiguità territoriale e da rapporti di stretta integrazione possono costituirsi in città metropolitane ad ordinamento differenziato secondo la seguente procedura:

- convocazione dell'assemblea dei rappresentanti degli enti locali interessati;
- proposta di istituzione della città metropolitana dell'assemblea su conforme deliberazione dei consigli comunali;
- referendum a cura di ciascun comune partecipante;
- presentazione della proposta da parte della regione ad una delle due Camere per l'approvazione con legge.

L'art. 23 della legge 42/2009 (legge delega sul federalismo fiscale), abrogato dalla decreto in commento, introduceva una disciplina transitoria che consentiva, in via facoltativa, una prima istituzione delle città metropolitane situate nelle regioni a statuto ordinario.

Le città metropolitane avrebbero potuto istituirsi, nell'ambito di una regione, nelle aree metropolitane in cui sono compresi i comuni di Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Bari, Napoli e Reggio Calabria.

La proposta di istituzione spettava al comune capoluogo e alla provincia, congiuntamente tra loro o separatamente

(in questo caso era assicurato il coinvolgimento dei comuni della provincia interessata).

Successivamente si prevedeva lo svolgimento di un referendum confermativo, indetto tra tutti i cittadini della provincia interessata, previo parere della regione.

Dopo il referendum, l'istituzione di ciascuna città metropolitana sarebbe stata rimessa a decreti legislativi del Governo, da adottare entro il 21 maggio 2012, che avrebbero dettato una disciplina di carattere provvisorio.

L'art. 15 della legge 42/2009 (non abrogato) rimette inoltre ad un apposito decreto legislativo, da adottare entro il 21 maggio 2011, la disciplina delle modalità di finanziamento delle funzioni delle città metropolitane, alle quali dev'essere garantita una maggiore autonomia d'entrata e di spesa, corrispondente alla complessità delle funzioni esercitate. Deve contestualmente procedersi alla riduzione dei finanziamenti agli enti locali le cui funzioni sono trasferite alle città metropolitane.

Per quanto concerne il finanziamento delle funzioni fondamentali, l'articolo 8 del D.Lgs. n. 216/2010 ha esteso le modalità di individuazione dei fabbisogni standard recate da tale provvedimento per gli enti locali, alle città metropolitane, una volta costituite e in quanto compatibili.

Si segnala che è in corso di esame presso al I Commissione (Affari costituzionali) e la VIII Commissione (Ambiente) la proposta di legge A.C. 3979 che prevede, tra l'altro, l'istituzione della città metropolitana di Venezia.