

INDICE SOMMARIO

<i>Prefazione</i>	xv
-----------------------------	----

I

LE DISPOSIZIONI GENERALI

1. Caratteristiche strutturali della legge e metodo espositivo	3
2. Oggetto (commi da 1 a 4)	5
2.1. Ambito della legge (comma 1)	5
2.2. Le città metropolitane (comma 2)	8
2.3. Le province (comma 3)	9
2.4. Le unioni di comuni (comma 4)	11

II

ISTITUZIONE E DISCIPLINA DELLE CITTÀ METROPOLITANE

1. Le città metropolitane (commi da 5 a 11)	15
1.1. Le città metropolitane e il richiamo alla Costituzione (comma 5)	17
1.2. L'ambito territoriale delle città metropolitane (comma 6)	19
1.3. Gli organi della città metropolitana (comma 7)	20
1.4. Il sindaco, il consiglio e la conferenza metropolitani (commi 8 e 9)	22
1.4.1. Sindaco e consiglio metropolitano: il sindaco metropolitano e le funzioni ad esso assegnate; prime riflessioni sullo statuto (comma 8, primo periodo)	22
1.4.2. Consiglio metropolitano: compiti e funzioni. Collegamento con la Conferenza metropolitana (comma 8, secondo, terzo e quarto periodo)	27
1.4.3. La conferenza metropolitana (comma 9)	30
1.4.4. Lo statuto della città metropolitana (commi 10 e 11)	31
1.4.5. Ambito di competenza dello statuto (comma 10)	32
1.4.6. Materie specifiche, necessariamente regolate dallo statuto (comma 11)	33
2. Istituzione delle città metropolitane in sede di prima applicazione (commi da 12 a 18)	38
2.1. Tratti essenziali e caratteristiche della normativa di prima applicazione (commi da 12 a 18)	40

2.1.1.	Data di istituzione delle città metropolitane e deroga per Reggio Calabria (comma 12). Due casi particolari: Reggio Calabria e Roma (commi 12, 18, 101 e 102)	41
2.1.2.	Primi correttivi in corso d'applicazione (abrogazione del comma 13).	43
2.1.3.	Proroga del presidente e della giunta provinciali precedenti per assicurare la fase transitoria (comma 14)	43
2.1.4.	Elezioni del consiglio metropolitano (comma 15)	45
2.1.5.	Subentro delle città metropolitane alle province (comma 16)	45
2.1.6.	Eventuale potere sostitutivo del governo (comma 17)	46
2.1.7.	Rinvio per Reggio Calabria (comma 18).	46
3.	Sindaco e consiglio metropolitano (commi da 19 a 24).	47
3.1.	Individuazione del sindaco metropolitano (comma 19)	49
3.2.	Composizione del consiglio metropolitano (comma 20)	50
3.3.	Durata del consiglio (comma 21)	51
3.4.	Elezione diretta del sindaco metropolitano (comma 22).	54
3.5.	Adeguamenti del T.U.E.L. (comma 23)	55
3.6.	Gratuità delle cariche e indennità (comma 24)	56
4.	Elezioni del consiglio metropolitano (commi da 25 a 39)	58
4.1.	Elezione del consiglio (comma 25)	63
4.2.	Composizione delle liste per l'elezione del consiglio (comma 26)	64
4.3.	Parità di genere (commi 27 e 28).	65
4.4.	Presentazione delle liste (comma 29).	65
4.5.	Modalità elettorali (commi da 30 a 35)	65
4.6.	Il voto (comma 30).	66
4.7.	Le schede (comma 31).	67
4.8.	Il voto ponderato (comma 32)	67
4.9.	Ripartizione dei comuni in "fasce" (comma 33)	68
4.10.	L'indice di ponderazione (comma 34)	68
4.11.	Il voto di preferenza (comma 35).	68
4.12.	Assegnazione dei seggi alle liste (comma 36)	69
4.13.	Proclamazione dei risultati elettorali, dell'assegnazione alle liste dei seggi e degli eletti (commi 37 e 38)	69
4.13.1.	Compiti dell'ufficio elettorale (comma 37)	70
4.13.2.	Parità di genere e "iunioritas" (comma 38)	70
4.14.	Attribuzione di seggi vacanti (comma 39).	71
5.	Vicesindaco metropolitano e consiglieri delegati (commi 40 e 41)	72
5.1.	Il vicesindaco metropolitano (comma 40)	72
5.2.	Assegnazione di deleghe ai consiglieri (comma 41)	73
6.	La conferenza metropolitana (commi 42 e 43).	75
6.1.	Composizione della conferenza metropolitana (comma 42).	76
6.2.	Le maggioranze nella conferenza metropolitana (comma 43).	76
7.	Funzioni della città metropolitana (commi da 44 a 46).	78
7.1.	Funzioni fondamentali delle città metropolitane e funzioni fondamentali delle province ad esse attribuite <i>ex lege</i> ; collegamento con ulteriore trasferimento di funzioni. Somiglianze, differenze, problemi (comma 44, primo periodo)	81

7.2.	Funzioni fondamentali delle città metropolitane: il <i>core business</i> di questi enti (elenco del comma 44)	83
7.3.	La riserva di competenza dello Stato. Le funzioni fondamentali come vincolo anche per il legislatore statale e la possibilità di modificarle con legge specifica (comma 45).	90
7.4.	La facoltà del legislatore statale e regionale di assegnare nuove funzioni alle città metropolitane e il vincolo dell'art. 118 Cost. anche per il contenuto delle funzioni fondamentali (comma 46).	92
7.5.	Il ruolo complessivo delle città metropolitane secondo la legge n. 56 del 2014	93
7.6.	La saldatura fra le finalità di cui al comma 2 e le funzioni fondamentali o assegnate da Stato e regioni di cui ai commi da 44 a 46: il ruolo europeo e internazionale delle città metropolitane	94
8.	Patrimonio e risorse umane e strumentali della città metropolitana (commi 47 e 48) (7)	95
8.1.	La città metropolitana succede nel patrimonio, personale e risorse strumentali della provincia (comma 47)	96
8.2.	Stato giuridico e retributivo del personale delle città metropolitane (comma 48)	97
9.	Norme speciali relative ai rapporti tra provincia e città metropolitana di Milano e regione Lombardia nel quadro dell'Expo 2015 (commi da 49 a 49-ter)	99
10.	Ulteriori disposizioni relative alle città metropolitane (comma 50)	103

III

LE PROVINCE

1.	La struttura della parte relativa alle province.	107
2.	Disposizioni generali (commi da 51 a 53)	108
2.1.	Disciplina delle province e richiamo alla Costituzione (comma 51).	108
2.2.	Rispetto delle competenze legislative e amministrative delle regioni e poteri e vincoli delle regioni nei confronti delle province montane (comma 52)	111
2.3.	Limite all'applicazione della legge n. 56 in materia di province. La salvaguardia delle province di Trento e Bolzano e della regione Valle d'Aosta (comma 53).	112
3.	Organi delle province (commi da 54 a 57)	114
3.1.	Individuazione degli organi delle province e divieto di istituirne altri (comma 54)	115
3.2.	Il presidente, il consiglio e l'assemblea dei sindaci (comma 55)	116
3.2.1.	Il presidente (comma 55, primo periodo)	116
3.2.2.	Il consiglio provinciale (comma 55, secondo periodo)	119
3.2.3.	Assemblea dei sindaci. Funzioni e modalità di deliberazione (comma 55, quarto e quinto periodo)	120
3.3.	Assemblea dei sindaci. Composizione (comma 56).	121
3.4.	Province montane e articolazione in zone omogenee secondo quanto stabilito dagli statuti (comma 57)	121

4.	Elezione del presidente della provincia (commi da 58 a 66)	123
4.1.	Corpo elettorale del presidente della provincia (comma 58)	124
4.2.	Durata in carica del presidente della provincia (comma 59)	126
4.3.	Eleggibilità del presidente della provincia (comma 60)	127
4.4.	Modalità di presentazione delle candidature e loro requisiti (comma 61)	128
4.5.	Modifica della normativa elettorale precedentemente vigente (comma 61- <i>bis</i>)	129
4.6.	Modalità di voto del presidente (comma 62)	129
4.7.	Il peso ponderato del voto (comma 63)	130
4.8.	Proclamazione del presidente della provincia eletto (comma 64)	131
4.9.	Decadenza del presidente della provincia (comma 65)	131
4.10.	Possibilità della nomina di un vicepresidente e di attribuzione di deleghe ai consiglieri (comma 66)	132
5.	Elezione del Consiglio provinciale (commi da 67 a 78)	134
5.1.	Composizione del consiglio provinciale (comma 67)	135
5.2.	Durata in carica del consiglio provinciale (comma 68)	136
5.3.	Elettorato attivo e passivo del consiglio provinciale (comma 69)	137
5.4.	Modalità di voto e peso ponderato; ripartizione dei seggi; proclamazione degli eletti; copertura dei seggi vacanti (commi da 70 a 78)	137
6.	Costituzione degli organi in sede di prima applicazione della legge (commi da 79 a 83)	138
6.1.	Elezioni del presidente e del consiglio provinciale in prima attuazione (comma 79)	139
6.2.	Ampliamento dei requisiti di eleggibilità a consigliere provinciale e problemi interpretativi relativi alla loro applicazione (comma 80)	140
6.3.	Organi di governo delle province e loro funzioni nel periodo transitorio tra vecchie e nuove norme (commi 81, 82 e 83)	141
6.3.1.	Compiti del consiglio provinciale e dell'assemblea dei sindaci dal momento della proclamazione (consiglio) e della prima convocazione (assemblea) fino al 31 dicembre 2014 (comma 81)	143
6.3.2.	Definizione del regime transitorio e sua cessazione all'insediamento del presidente eletto della nuova provincia (comma 82)	144
6.3.3.	Il termine di approvazione dello statuto per le province i cui organi elettivi in carica al momento dell'entrata in vigore della legge scadano negli anni successivi al 2014 (comma 83)	145
7.	Disposizioni sugli incarichi (comma 84)	146
7.1.	Gratuità degli incarichi provinciali	146
8.	Riordino delle funzioni delle province (commi da 85 a 97)	148
8.1.	Le funzioni fondamentali delle province (commi da 85 a 88)	153
8.1.1.	L'elenco delle funzioni fondamentali e il loro carattere (comma 85)	153
8.1.2.	Le ulteriori funzioni fondamentali delle province montane di cui al comma 3 della legge (comma 86)	156
8.1.3.	Competenza legislativa statale e regionale in materia di funzioni fondamentali delle province (comma 87)	157

8.1.4.	Le funzioni basate su intese con i comuni in materia di predisposizione di documenti di gara, di stazione appaltante e di monitoraggio di contratti di servizio o organizzazione di concorsi e procedure selettive (comma 88)	157
8.2.	Il riordino delle funzioni non fondamentali. Il procedimento preparatorio del riordino da parte dello Stato e delle regioni. L'accordo e il d.p.c.m. come passaggi fondamentali del processo (commi da 89 a 93)	158
8.2.1.	Obbligatorietà e finalità del riordino delle funzioni non fondamentali delle province. Mantenimento in capo alle province delle funzioni fino all'effettivo avvio dell'ente subentrante (comma 89)	160
8.2.2.	Il mantenimento delle funzioni trasferite fino all'effettivo avvio di esercizio del soggetto subentrante (comma 89, ultima parte)	162
8.2.3.	Disciplina del trasferimento alle province di funzioni di organizzazione di servizi di rilevanza economica di competenza comunale o provinciale esercitate da enti o agenzie di ambito provinciale o sub-provinciale (comma 90)	165
8.2.4.	Le modalità operative legate al processo di riordino (commi da 91 a 93)	166
8.2.5.	L'individuazione delle competenze delle vecchie province oggetto di riordino e la definizione dei relativi ambiti di competenze tra Stato e regioni tramite specifico accordo (comma 91)	167
8.2.6.	Il contenuto dell'accordo dell'11 settembre 2014	168
8.2.7.	Una valutazione e un bilancio riassuntivo dell'accordo dell'11 settembre 2014	183
8.3.	Il d.p.c.m. previsto dal comma 92 e i criteri per l'individuazione delle risorse finanziarie umane e strumentali relativi alle funzioni da riordinare	184
8.3.1.	Il contenuto del d.p.c.m.	186
8.3.2.	Valutazione complessiva del d.p.c.m.	188
8.4.	Obbligo di emanazione e contenuto del d.p.c.m. in caso di mancato accordo <i>ex art. 91</i> e mancata intesa sullo schema di d.p.c.m., <i>ex comma 92</i> (comma 93).	189
8.5.	Ulteriori modalità attuative del processo di riordino e di trasferimento delle risorse finanziarie, umane e strumentali (commi da 94 a 97)	189
8.6.	Modificazioni al patto di stabilità interno e alla disciplina delle assunzioni (comma 94).	190
8.7.	Termine per l'attuazione del processo di riordino da parte delle regioni e potere sostitutivo del governo (comma 95)	190
8.8.	Disposizioni puntuali relative ai trasferimenti delle funzioni oggetto di riordino (comma 96)	192
8.9.	Delega al Governo per l'adeguamento della legislazione statale sulle funzioni e sulle competenze dello Stato e degli enti territoriali e di quella sul patrimonio e la finanza di questi enti (comma 97)	195

8.10.	Riflessione conclusiva sui commi da 91 a 97 relativi alle modalità del riordino delle funzioni e la legge di stabilità del 2015	196
9.	Norme sui commissari e i sub-commissari (commi da 98 a 100)	199
9.1.	Requisiti per la nomina dei commissari e dei sub-commissari (comma 98)	200
9.2.	Criteri per la nomina dei sub-commissari (comma 99)	200
9.3.	Norma di chiusura (comma 100)	201

IV

LA CITTÀ METROPOLITANA DI ROMA CAPITALE

1.	Città metropolitana di Roma capitale (commi da 101 a 103)	205
1.1.	Applicazione a Roma capitale delle norme sulle città metropolitane di cui alla l. n. 56 (comma 101)	206
1.2.	Richiamo a normative specifiche relative al comune di Roma capitale (comma 102)	207
1.3.	La specialità del comune di Roma capitale e i vincoli statutari per la città metropolitana di Roma (comma 103)	207
1.4.	Osservazioni riassuntive sul significato complessivo dei commi relativi alla città metropolitana di Roma capitale	208

V

ORGANI E FUNZIONAMENTO DELLE UNIONI DI COMUNI. FUSIONI DI COMUNI

1.	Premessa: il rapporto tra la normativa relativa a unioni e fusioni e la legge n. 56 nel suo complesso	211
1.1.	I tratti differenziali tra le diverse parti della legge: apparenza o realtà?	211
1.2.	I tratti comuni della legge n. 56 e le unioni e fusioni	212
1.3.	La legge n. 56 e il modello di unioni e fusioni a più facce	214
1.4.	Il potere statutario come elemento caratterizzante della legge n. 56	215
1.5.	La legge n. 56 come “ <i>work in progress</i> ” e i suoi limiti.	216
2.	Le unioni dei comuni	221
3.	Unioni e loro organi (commi da 104 a 107)	222
3.1.	Norme a contenuto abrogativo (comma 104)	223
3.2.	Norme a contenuto ricostruttivo e il nuovo testo del comma 32 del T.U.E.L. (comma 105)	224
3.3.	Il comma 106 e il richiamo alla legislazione regionale (comma 106).	227
3.4.	La differenziazione delle soglie demografiche minime per le unioni (comma 107)	228
4.	Gratuità delle cariche e status degli amministratori (commi 108 e 109)	231

4.1.	La gratuità delle cariche negli organi delle unioni (comma 108) . .	231
4.2.	Norme specifiche relative allo <i>status</i> degli amministratori delle unioni (comma 109)	232
5.	Disposizioni varie per le unioni di comuni e norme per favorirne l'efficienza (commi 110-115)	234
5.1.	Disposizioni in materia di anticorruzione, trasparenza, controllo contabile, valutazione e controllo di gestione (comma 110).	236
5.2.	Ulteriori disposizioni per favorire l'efficienza delle unioni di comuni (commi 111-115)	239
5.2.1.	Le disposizioni relative alle attività di polizia e di protezione civile (commi 111, 112, 113)	239
5.2.2.	Le norme relative a questioni sull'applicazione di leggi riguardanti il personale e generalmente l'attività e le strutture dell'unione (commi 114 e 115)	242
6.	Fusioni e incorporazioni di comuni: inquadramento della normativa. . .	245
7.	Fusione di comuni (commi da 116 a 129)	251
7.1.	Statuto delle fusioni e molteplicità delle forme di raccordo con le comunità precedenti (comma 116)	255
7.2.	Anticipazione dell'esercizio del potere statutario rispetto alla conclusione del processo di fusione (comma 117)	256
7.3.	Sulle norme da applicare ai comuni risultanti da fusioni e condizioni richieste (comma 118)	258
7.4.	Modifica dell'art. 20 del d.l. n. 95 del 2012 e estensione delle norme sulle fusioni alle incorporazioni (comma 118- <i>bis</i>)	259
7.5.	I limiti di indebitamento delle fusioni (e delle incorporazioni ex comma 118- <i>bis</i>) (comma 119).	261
7.6.	L'eventuale gestione commissariale nella fase di avvio delle fusioni (comma 120)	261
7.7.	Obblighi di esercizio associato delle funzioni e limitazione temporale della gestione associata da parte delle fusioni tra comuni piccoli (comma 121)	262
7.8.	Proroga degli incarichi dei consiglieri dei comuni estinti (comma 122).	263
7.9.	Le risorse umane nell'ambito della fusione (comma 123)	264
7.10.	Effetti della fusione (commi da 124 a 129)	264
7.10.1.	Il comma 124 (salvaguardia di alcuni atti dei comuni oggetto di fusione)	265
7.10.2.	Il comma 125 (norma derogatoria per i comuni risultanti da fusione)	267
7.10.3.	Il comma 126	268
7.10.4.	I commi relativi agli effetti della fusione sulle comunità e i territori dei comuni: il comma 127 (mantenimento della residenza)	268
7.10.5.	Il comma 128 (mantenimento di benefici ed esenzioni fiscali)	268
7.10.6.	Il comma 129 (conservazione dei codici di avviamento postale).	269
8.	Incorporazione di comuni (comma 130)	270

9. Ulteriori incentivi per le unioni e le fusioni di comuni (commi da 130-bis a 139)	274
9.1. Esclusione dell'applicazione del comma 28 l. n. 244/2007 (comma 130-bis)	276
9.2. Regioni, patto di stabilità, incentivi, unioni e fusioni (comma 131).	276
9.3. Fusione e municipi: differenziazione tariffe. Limiti (comma 132).	277
9.4. Adeguamento della normativa in materia di ambiti territoriali di gestione e partecipazione a gestioni di servizi in forma associata (comma 133)	278
9.5. Priorità nell'accesso alle risorse (comma 134).	279
9.6. Norme sugli organi e gli amministratori dei comuni (commi da 135 a 139)	279
9.6.1. Modifiche alla composizione dei consigli comunali (comma 135).	279
9.6.2. La rideterminazione degli oneri per gli amministratori (comma 136)	281
9.6.3. Parità dei sessi nelle giunte (comma 137)	282
9.6.4. Terzo mandato dei sindaci nei comuni con meno di 3.000 abitanti (comma 138).	283
9.6.5. Innalzamento della soglia demografica dei comuni legata all'incompatibilità tra le cariche (comma 139)	284
10. Riordino delle disposizioni concernenti il comune di Campione d'Italia (commi 140 e 141)	285
10.1. Il comma 140 (riordino delle disposizioni su Campione d'Italia).	286
10.2. Il comma 141 (divieto di nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica).	287

VI

DISPOSIZIONI FINALI

1. Norme finali (commi da 142 a 151)	291
1.1. Le norme abrogative o modificative di norme in vigore (commi 142 e 143)	294
1.1.1. Modifica agli articoli 1 e 2 della l. n. 182 del 1991 e soppressione del termine "provinciali" (comma 142)	295
1.1.2. Necessità di chiarimenti normativi in materia di scioglimento e rinnovo degli organi degli enti di area vasta (comma 142: continua).	297
1.1.3. Un'abrogazione di stabilizzazione (comma 143)	298
1.2. Le norme vincolanti le regioni ordinarie e quelle speciali (commi 144 e 145).	299
1.2.1. La diversa natura di questi due commi rispetto alle numerose norme relative alle regioni ordinarie e speciali contenute nella legge n. 56	300
1.2.2. Il vincolo rispetto alla legislazione delle regioni ordinarie. Le due letture possibili (comma 144)	302

1.2.3.	Il confronto tra le due letture possibili del comma 144 e le conseguenze relative	304
1.2.4.	Una conclusione, necessariamente interlocutoria	306
1.2.5.	I vincoli alle regioni a statuto speciale (comma 145).	306
1.3.	Il patto di stabilità di città metropolitane e nuove province (comma 146).	310
1.4.	Ambiti territoriali dei nuovi enti e uffici statali, ordini e collegi professionali, camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura (commi 147 e 148)	312
1.4.1.	Lo sganciamento dell'ambito territoriale delle amministrazioni decentrate delle pubbliche amministrazioni da quello degli enti di area vasta e l'obbligo di individuare gli ambiti ottimali (comma 147)	314
1.4.2.	Lo sganciamento dell'ambito territoriale degli enti di area vasta dagli ordini e collegi professionali e dalle camere di commercio (comma 148)	317
1.4.3.	Valutazione conclusiva: dalla rigidità alla flessibilità del territorio come elemento costitutivo degli enti di area vasta e delle strutture amministrative decentrate. Rispetto e superamento dell'art. 5 Cost.	317
1.5.	Le altre disposizioni finali (commi da 149 a 151)	319
1.5.1.	Il monitoraggio del governo sull'attuazione della legge n. 56 (comma 149)	319
1.5.2.	Divieto di nuovi e maggiori oneri per la finanza pubblica (comma 150)	320
1.5.3.	I tagli intervenuti dopo l'entrata in vigore della legge (commi 150- <i>bis</i> e 150- <i>ter</i>)	320
1.5.4.	Contributo alla finanza pubblica, imposto in misura variabile nel triennio 2014-2016, alle province e alle città metropolitane (comma 150- <i>bis</i>)	320
1.5.5.	Le modalità di recupero delle somme di cui al comma 150- <i>bis</i> (comma 150- <i>ter</i>)	321
1.5.6.	La determinazione del tempo di entrata in vigore della legge (comma 151)	321

APPENDICE NORMATIVA

Legge 7 aprile 2014, n. 56.	325
Circolare 4 aprile 2014, n. 4019	351
Decreto 8 luglio 2014, n. 75947	353
Conferenza unificata dell'11 settembre 2014	356
Accordo 11 settembre 2014	358
Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 26 settembre 2014	365
Nota 23 ottobre 2014, n. 1	371
Legge 23 dicembre 2014, n. 190	375
Circolare della Presidenza del Consiglio dei Ministri 29 gennaio 2015, n. 1	380
Corte costituzionale, sent. 26 marzo 2015 (24 marzo 2015), n. 50.	402