



Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni

A.C. 1542-B

Dossier n° 44 - Elementi di valutazione sulla qualità del testo
1 aprile 2014

Informazioni sugli atti di riferimento

A.C.	1542-B
Titolo:	Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni
Iniziativa:	Governativa
Iter al Senato:	Sì
Numero di articoli:	1
Commissione competente :	I Affari costituzionali
Sede:	referente
Stato dell'iter:	All'esame della Commissione
Iscrizione nel programma dell'Assemblea:	Sì

Contenuto

Il disegno di legge, nel testo approvato in prima lettura dalla Camera e modificato dal Senato, si compone di un unico articolo, composto di 151 commi. Esso:

- istituisce e disciplina le città metropolitane;
- disciplina organi e funzioni delle province;
- disciplina la città metropolitana di Roma capitale;
- disciplina le unioni e fusioni di Comuni e contiene una delega al Governo riguardante il riordino delle disposizioni concernenti il comune di Campione d'Italia;
- ridisciplina la composizione dei consigli e delle giunte dei comuni fino a 10.000 abitanti;
- contiene talune norme finali, incluse le abrogazioni, nonché il riferimento all'entrata in vigore della legge dal giorno successivo a quello della pubblicazione nella "Gazzetta Ufficiale".

Tipologia del provvedimento

Il disegno di legge in titolo è stato approvato in prima lettura dalla Camera nella seduta del 21 gennaio e modificato dal Senato il 26 marzo 2014 (S. 1058).

Viene sottoposto all'esame del Comitato a norma dell'articolo 16-*bis*, comma 6-*bis* del regolamento, in quanto contenente disposizioni di delega al Governo.

L'esame in seconda lettura è limitato alle parti modificate dal Senato.

Omogeneità delle disposizioni

Il disegno di legge presenta un contenuto sostanzialmente omogeneo, in quanto reca disposizioni che incidono sull'organizzazione e sul funzionamento degli enti locali, a tal fine prevedendo: l'istituzione e la disciplina delle città metropolitane, la definizione di una nuova disciplina delle province quali enti di area vasta, l'introduzione di una nuova disciplina organica delle unioni di comuni e di fusioni di comuni.

Coordinamento con la legislazione vigente e semplificazione

Modifiche non testuali

Alcune delle modifiche introdotte dal Senato (in particolare, il **comma 138**) incidono sull'ambito materiale oggetto del decreto legislativo n. 267 del 2000, recante il testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, senza che, tuttavia, esso venga novellato, e compromettendone così i caratteri di unitarietà ed onnicomprensività, propri di un testo unico riferito ad un determinato settore disciplinare.

Ulteriori difetti di coordinamento con l'ordinamento vigente si rinvergono:

al **comma 14** - che incide sulla durata in carica delle amministrazioni provinciali per l'ordinaria amministrazione - ed agisce "in deroga alle disposizioni di cui all'articolo 1, comma 325, della legge 27 dicembre 2013, n. 147", che dovrebbe invece novellare in quanto, di fatto, ne modifica interamente l'ambito applicativo;

al **comma 112**, che incide in più punti in via non testuale sulla legge n. 225 del 1992, recante Istituzione del Servizio nazionale della protezione civile, senza novellarla.

Portata normativa

Alcune delle modifiche introdotte al Senato appaiono di dubbia portata normativa in quanto:

◆ meramente ricognitive di:

norme di rango costituzionale. Ad esempio: il **comma 5** mantiene ferma la competenza regionale ai sensi dell'articolo 117 della Costituzione; il **comma 45** mantiene ferma "l'applicazione di quanto previsto dall'articolo 118 della Costituzione";

norme di rango primario. Ad esempio: il **comma 44, lettera a)** prevede che le città metropolitane operino nel rispetto delle leggi regionali;

◆ volte a far salve altre disposizioni vigenti o contenute nel testo (si veda, ad esempio, il **comma 12)**;

◆ meramente dichiarative poiché volte ad esplicitare che la riforma introdotta opera "in attesa" della riforma del titolo V della parte seconda della Costituzione. In particolare, i **commi 5 e 51** si limitano a dichiarare che "In attesa della riforma del titolo V della parte seconda della Costituzione e delle relative norme di attuazione", – rispettivamente – le città metropolitane e le province "sono disciplinate dalla presente legge". Il comma 5, con riguardo alle città metropolitane, specifica anche, come in parte accennato, che la nuova disciplina agisce "ai sensi e nel rispetto di quanto previsto dagli articoli 114 e 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione e ferma restando la competenza regionale ai sensi del predetto articolo 117".

Chiarezza e proprietà della formulazione del testo

Delegificazione spuria

Talune disposizioni affidano a fonti subordinate il compito di incidere su disposizioni di rango legislativo, *secondo una procedura difforme rispetto a quella prevista dall'articolo 17, comma 2, della legge n. 400 del 1988, che non offre quindi le medesime garanzie individuate da tale procedura e di cui appare dubbia la coerenza con le regole che presiedono ad un appropriato impiego delle fonti del diritto*. A titolo esemplificativo:

il **comma 90, lettera a)**, a seguito di una integrazione ad esso apportata dal Senato, prevede che la soppressione di enti e agenzie e l'attribuzione delle funzioni alle province, possa essere disposta da fonti primarie, come le leggi statali e regionali, ovvero, in alternativa, da una fonte atipica del diritto, quale il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, disponendo così una impropria commistione tra fonti del diritto, nonché una sorta di delegificazione (eventuale e, in ipotesi, parziale) della materia;

il **comma 125, lettera a)**, nello stabilire che il comune risultante da fusione debba approvare il bilancio di previsione entro novanta giorni dall'istituzione, o "dal diverso termine di proroga eventualmente previsto per l'approvazione dei bilanci e fissato con decreto del Ministro dell'interno", affida ad una fonte subordinata il compito di incidere su disposizioni di rango legislativo, secondo una procedura difforme rispetto a quella prevista dall'articolo 17, comma 2, della legge n. 400 del 1988, che non offre le medesime garanzie individuate da tale procedura e di cui appare dubbia la coerenza con le regole che presiedono ad un appropriato impiego delle fonti del diritto.

Coordinamento interno del testo

Al **comma 3**, che richiama il riconoscimento alle province interamente montane e confinanti con Paesi stranieri delle "specificità di cui ai commi da 51 a 57 e da 85 a 97", *andrebbe valutata l'opportunità di circostanziare meglio tali richiami normativi*, citando esclusivamente le disposizioni che in effetti richiamano tali specificità, che sono contenute ai **commi 52, 57 e 86**.

Il **comma 80**, introdotto dal Senato, contiene una disposizione di carattere generale (in base alla quale in sede di prima applicazione sono eleggibili al consiglio provinciale da parte dell'assemblea dei sindaci anche i consiglieri uscenti) che viene poi ripetuta, in un identico testo, al **comma 81** con riferimento alle elezioni che si terranno entro il 30 settembre 2014.

Struttura del testo

A seguito della questione di fiducia posta al Senato, il provvedimento, inizialmente articolato in 6 capi e composto di 31 articoli, risulta di un unico articolo, di 151 commi.

Andrebbe in proposito valutata l'opportunità di dare applicazione al disposto dell'articolo 10, comma 3-bis del testo unico delle disposizioni sulla promulgazione delle leggi, sulla emanazione dei decreti del Presidente della Repubblica e sulle pubblicazioni ufficiali della Repubblica italiana, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092, in base al quale:

“Al fine di agevolare la lettura di una legge, decreto o altro atto normativo, i cui articoli risultino di particolare complessità in ragione dell'elevato numero di commi, la Presidenza del Consiglio dei ministri ne predispone, per la pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale, un testo corredato da sintetiche note a margine, stampate in modo caratteristico, che indichino in modo sommario il contenuto di singoli commi o di gruppi di essi. Tale testo viene pubblicato in una data indicata contestualmente alla pubblicazione della legge o dell'atto normativo e, comunque, non oltre quindici giorni dalla pubblicazione stessa”.