

CAMERA DEI DEPUTATI N. 736

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

MOGHERINI REBESANI, GIOVANELLI, BARANI, BENAMATI, BRAGA, DIVELLA, FADDA, FEDI, FERRARI, FOGLIARDI, GINEFRA, GRASSI, LENZI, LUSETTI, MELANDRI, MISIANI, NARDUCCI, OLIVERIO, PIZZETTI, RIA, ROSSA, SAMPERI, SBROLLINI, TENAGLIA, FEDERICO TESTA, VASSALLO, VILLECCO CALIPARI

Disposizioni per la riforma e la semplificazione del sistema istituzionale e amministrativo territoriale

Presentata il 6 maggio 2008

ONOREVOLI COLLEGHI! — Sono di seguito indicati i punti qualificanti della presente proposta di legge recante disposizioni per la riforma e la semplificazione del sistema istituzionale e amministrativo territoriale.

Essa riprende gli articoli principali del disegno di legge d'iniziativa del Governo Prodi recante « Delega al Governo per l'attuazione dell'articolo 117, secondo comma, lettera *p*), della Costituzione e per l'adeguamento delle disposizioni in materia di enti locali alla legge costituzionale n. 3 del 2001 » (atto Governo n. 1464 della XV legislatura), la cosiddetta « Carta delle autonomie locali ». Contiene inoltre altre norme concernenti il completamento del trasferimento di funzioni statali al sistema

delle autonomie territoriali e lo snellimento della amministrazione periferica dello Stato.

Il citato disegno di legge del Governo Prodi era stato presentato il 5 aprile 2007 dopo aver acquisito il parere favorevole della Conferenza unificata. L'*iter* parlamentare era iniziato presso la Commissione Affari costituzionali del Senato della Repubblica, ma non si è concluso per l'interruzione anticipata della legislatura. Anche altri disegni di legge molto importanti per le autonomie territoriali, come l'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione in materia di autonomia finanziaria e la riforma del sistema delle conferenze, non sono purtroppo stati approvati.

Nel disegno di legge relativo alla Carta delle autonomie locali della XV legislatura non era compreso il tema della riforma e della semplificazione dell'amministrazione periferica dello Stato, che è invece essenziale affrontare congiuntamente se si vuole superare l'ormai storico dualismo italiano tra strutture ministeriali e autonomie territoriali, e se si intendono conseguentemente raggiungere risultati di maggiore efficienza e di consistente riduzione della spesa pubblica.

L'obbligatorietà delle unioni di comuni (articolo 1).

Lo strumento che permette di semplificare e di differenziare gli attori del governo locale è costituito dal ricorso alle unioni tra i piccoli comuni in chiave polifunzionale sulla base di indirizzi fissati dalla legge statale. In tal caso il singolo piccolo comune parteciperà ad una e ad una sola unione, che sostituirà le molteplici forme di esercizio associato di funzioni comunali, e sarà rappresentato in un ente di secondo livello i cui organi di vertice politico sono costituiti dai sindaci dei comuni partecipanti.

Fissati con legge statale i parametri per dare vita alle unioni polifunzionali, al legislatore regionale spetta, in considerazione delle specificità del proprio territorio, il compito di provvedere alla delimitazione territoriale e alla disciplina delle modalità di funzionamento, naturalmente concertando gli ambiti territoriali delle unioni con i comuni interessati. Nell'ambito della disciplina regionale dovrà trovare spazio la specificità montana che, senza connotare una diversa e ulteriore forma associativa, rappresenterà unioni obbligatorie polifunzionali di comuni appartenenti ad aree omogenee, che svolgono sia funzioni comunali sia interventi per la montagna. Esse sono denominate « unioni montane di comuni » e assorbono le funzioni attualmente svolte dalle comunità montane.

Per avere un'idea delle dimensioni che potrebbero assumere tali unioni obbligatorie di comuni si potrebbe fare riferi-

mento al primo testo del disegno di legge d'iniziativa governativa relativo alla Carta delle autonomie locali della scorsa legislatura. In esso si prevedeva che vi fossero determinate funzioni fondamentali esercitate dai comuni con popolazione superiore a 10.000 abitanti; altre esercitate dai comuni con popolazione da 3.000 a 10.000 abitanti che rispettino determinati requisiti di adeguatezza; altre ancora esercitate in forma associata dai comuni con popolazione inferiore a 3.000 abitanti, ovvero con popolazione da 3.000 a 10.000 abitanti che non rispettino i requisiti di adeguatezza.

Il comma 6 dell'articolo 1 prevede che i comuni e le unioni di comuni possono stipulare accordi per l'utilizzo ottimale delle strutture burocratiche e amministrative allo scopo di rispondere all'esigenza di gestire servizi in una dimensione territoriale diversa dall'unione di cui fanno parte, senza dover costituire ulteriori forme associative.

L'applicazione di questo primo articolo della presente proposta di legge, unitamente all'attuazione di quanto disposto alla lettera f) del comma 2 dell'articolo 7, relativo all'indicazione di principi per l'esercizio associato delle funzioni da parte dei comuni ispirati al criterio dell'unificazione per livelli dimensionali ottimali attraverso l'eliminazione di sovrapposizione di ruoli e di attività, è destinata a produrre una fortissima semplificazione di tutto il sistema delle autonomie territoriali.

Tra i comuni e le unioni di comuni, le province e le regioni non vi saranno infatti altre forme associative tra enti locali, che attualmente sono numerose e molteplici.

Norme in favore dei comuni contermini (articolo 2).

Al fine di provvedere nei confronti dei comuni che si trovano nella peculiare situazione di vicinanza al capoluogo di provincia di una regione diversa da quella di appartenenza, si prevede che per il tramite di accordi tra Stato, regioni, province e comuni, gli uffici pubblici ricadenti in comuni contermini di regioni diverse

siano tenuti a erogare servizi e prestazioni anche ai cittadini di un'altra regione.

Tale disposizione — vincolata all'individuazione da parte del legislatore regionale dei territori nei quali la nuova disciplina troverà applicazione — consentirà alla popolazione residente in molte zone di confine regionale di poter usufruire dei servizi pubblici, individuati tramite accordi in sede di Conferenza unificata, secondo il principio di massima prossimità, senza dare luogo a migrazioni di comuni da una regione all'altra.

Delega al Governo per l'istituzione delle città metropolitane (articoli 3 e 4).

Punto qualificante del processo di rinnovamento e di differenziazione del sistema istituzionale e amministrativo territoriale è l'attenzione alla costituzione delle città metropolitane — già previste dall'ormai abrogata legge n. 142 del 1990, dal vigente testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo n. 267 del 2000, e oggi anche dall'articolo 114 della Costituzione — attraverso una nuova disciplina del loro procedimento istitutivo e dei relativi aspetti organizzativi.

Si innova, in questa sede, soprattutto attraverso la scelta dello strumento legislativo con il quale istituire le città metropolitane.

In dettaglio, si prevede che le città metropolitane siano istituite, nell'ambito delle regioni a statuto ordinario, nelle aree metropolitane in cui sono compresi i comuni di Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Roma, Bari e Napoli. Le regioni a statuto speciale hanno la facoltà di istituire nel proprio territorio le città metropolitane, anche se sono tenute anch'esse a rispettare l'autonomia locale come le regioni a statuto ordinario.

In linea di principio, il territorio metropolitano coinciderà con il territorio di una o di più province, salva l'espressa previsione di una nuova delimitazione delle circoscrizioni provinciali interessate in caso di non coincidenza con una provincia, senza però dare luogo a nuove

province anche in relazione a quanto previsto dall'articolo 10.

Sul piano funzionale, la città metropolitana acquisisce tutte le funzioni della preesistente provincia, regolando con la legge istitutiva la successione della città metropolitana alla provincia in tutti i rapporti già attribuiti alla titolarità di quest'ultimo ente. Oltre a dette funzioni fondamentali, alle città metropolitane spettano anche quelle di governo metropolitano.

Quanto alla struttura, l'area metropolitana si articola al suo interno in comuni; il comune capoluogo si articola in municipi. Una volta costituite, le città metropolitane adottano il loro statuto nel termine di sei mesi. Lo statuto definisce le forme di esercizio associato di funzioni con i comuni in essa compresi al fine di garantire il coordinamento dell'azione complessiva di governo all'interno del territorio metropolitano, la coerenza dell'esercizio della potestà normativa da parte dei due livelli di amministrazione, un efficiente assetto organizzativo e di utilizzazione delle risorse strumentali, nonché l'economicità di gestione delle entrate e delle spese attraverso il coordinamento dei rispettivi sistemi finanziari e contabili.

L'iniziativa spetta o al comune capoluogo o al 30 per cento dei comuni della provincia o delle province interessate che rappresentino il 60 per cento della relativa popolazione, ovvero ad una o più province congiuntamente ad un numero di comuni che rappresentino il 60 per cento della popolazione della provincia o delle province proponenti. La proposta di istituzione contiene la perimetrazione dell'area metropolitana e una proposta di statuto della città metropolitana.

Sulla proposta è acquisito anzitutto il parere della regione. Successivamente, sulla medesima proposta è indetto un referendum tra tutti i cittadini dell'area compresa nella città metropolitana; il referendum è senza *quorum* strutturale se il parere della regione è favorevole; in caso di parere regionale negativo, il *quorum* strutturale è del 30 per cento.

Acquisiti l'iniziativa dei soggetti legittimati e il parere regionale, ed espletato il *referendum*, l'istituzione delle città metropolitane avviene con uno o più decreti legislativi delegati (di regola, un decreto legislativo per ciascuna città), da emanare nel termine di sei mesi dalla data di svolgimento del citato *referendum*, su proposta del Ministro dell'interno.

Gli schemi dei decreti legislativi sono trasmessi al Consiglio di Stato e alla Conferenza unificata, che rendono il parere nel termine di trenta giorni. Successivamente sono trasmessi alle Camere per l'acquisizione del parere delle competenti Commissioni parlamentari da rendere entro quarantacinque giorni dall'assegnazione alle Commissioni medesime.

Nelle aree metropolitane, in alternativa all'istituzione delle città metropolitane secondo il procedimento previsto, possono essere individuate specifiche modalità di esercizio associato delle funzioni comunali senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica; ulteriori modalità di esercizio congiunto di funzioni possono essere definite dalle istituzioni locali e dalla regione interessate, tenuto conto delle diverse specificità territoriali.

Disciplina per Roma capitale (articolo 5).

Nel sistema di riordino e di razionalizzazione del nostro assetto istituzionale è ormai improcrastinabile, in attuazione dell'articolo 114 della Costituzione, provvedere a disciplinare i poteri e l'organizzazione di Roma capitale.

La disciplina, delegata al Governo, sarà volta ad assicurare il migliore esercizio delle funzioni della città di Roma, quale capitale della Repubblica, simbolo della storia e dell'unità nazionali, sede degli organi costituzionali dello Stato, di uffici ed enti pubblici nazionali, nonché delle rappresentanze ufficiali degli Stati esteri presso la Repubblica. Sarà inoltre finalizzata ad armonizzare gli interessi della comunità locale con le prerogative e con gli interessi dello Stato della Città del Vaticano e delle istituzioni internazionali che hanno sede in Roma.

Nell'attuazione della delega — oltre alla previsione del mantenimento delle attuali funzioni della città di Roma, della valorizzazione del suo patrimonio culturale, ambientale e architettonico, nonché della salvaguardia delle esigenze di sviluppo sociale ed economico — il Governo dovrà prevedere, tra l'altro, che per Roma capitale sia assicurata la sicurezza interna e internazionale mediante programmi del Ministero dell'interno e che alla capitale saranno assicurate le risorse necessarie per il finanziamento delle funzioni da essa esercitate secondo i principi di cui all'articolo 119 della Costituzione.

A Roma capitale sarà inoltre conferito — nell'ambito delle materie del governo del territorio, dell'edilizia pubblica e privata, dei trasporti e della mobilità, nonché dei servizi sociali — un potere regolamentare negli ambiti di cui all'articolo 117, sesto comma, della Costituzione, anche in deroga a specifiche disposizioni legislative, nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico.

In linea con la previsione dell'istituzione delle città metropolitane, è prevista infine l'istituzione di una sede di raccordo istituzionale tra Roma capitale, il Governo della Repubblica, la regione Lazio e la provincia di Roma.

Soppressione di enti intermedi e strumentali (articolo 6).

La norma riprende le disposizioni della legge finanziaria 2007 (legge n. 296 del 2006), nell'ottica di provvedere ad una reale semplificazione del sistema istituzionale territoriale. Troppe volte, a fronte degli sforzi di riorganizzazione del sistema territoriale, la legislazione statale ha ceduto alla molteplicità di enti, organismi o agenzie istituiti dalle regioni o dagli enti locali. Lo stesso legislatore statale ha stabilito più volte la soppressione di enti erariali, senza essere poi in grado di provvedere realmente alla loro liquidazione.

Obiettivo della norma in oggetto è il trasferimento definitivo agli enti locali, secondo i principi contenuti nella delega

relativa al trasferimento di funzioni di cui all'articolo 7, di tutte le competenze e le funzioni oggi attribuite a questi organismi. Nel caso di inadempienza da parte degli enti territoriali è prevista l'attivazione del potere sostitutivo dello Stato ai sensi dell'articolo 120, secondo comma, della Costituzione.

L'attuazione rigorosa di questa norma può produrre effetti molto rilevanti in termini di semplificazione, efficienza e riduzione della spesa pubblica a tutti i livelli, sia dello Stato che delle autonomie territoriali. Per queste ultime, in particolare, si può giungere alla soppressione di numerosi enti settoriali di derivazione regionale o provinciale per attribuirne le relative funzioni al livello istituzionale più adeguato (province, comuni e unioni di comuni). La stessa cosa può avvenire a livello comunale.

Delega al Governo per l'individuazione e l'allocazione delle funzioni fondamentali e delle funzioni proprie degli enti locali (articolo 7).

La mancata approvazione del citato disegno di legge relativo alla Carta delle autonomie locali pone in capo al nuovo legislatore il compito di provvedere all'adeguamento alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, delle disposizioni in materia di enti locali. Il nuovo assetto costituzionale impone infatti una puntuale individuazione delle funzioni fondamentali e delle funzioni proprie degli enti locali e la loro allocazione nei diversi livelli di governo.

Al tal fine si delega il Governo ad adottare uno o più decreti legislativi, sulla base di alcuni precisi principi e criteri direttivi, a partire dalla garanzia del rispetto delle competenze legislative dello Stato e delle regioni e dell'autonomia e delle competenze degli enti territoriali, così come stabilito dagli articoli 114, 117 e 118 della Costituzione. Le regioni a statuto speciale sono tenute al rispetto delle garanzie di autonomia degli enti locali previste dalla Costituzione.

Nell'individuare le funzioni, il Governo dovrà prevedere, per ciascun livello di

governo locale, la titolarità di funzioni connaturate alle caratteristiche proprie di ciascun tipo di ente, essenziali e imprescindibili per il funzionamento dell'ente stesso e per il soddisfacimento dei bisogni primari delle comunità di riferimento, stabilendo che talune funzioni fondamentali possono essere esercitate solo in forma associata e che possono essere svolte unitariamente sulla base di accordi tra comuni e province.

Tali funzioni non potranno che essere svolte ad un solo livello di governo locale e agli altri livelli non potranno esservi strutture amministrative permanenti ad esse dedicate.

Il Governo dovrà inoltre considerare, nella determinazione delle funzioni fondamentali dei comuni e delle province, quelle storicamente svolte, considerando tra le funzioni fondamentali dei comuni tutte quelle che li connotano come enti di governo di prossimità e tra le funzioni fondamentali delle province tutte quelle che le connotano come enti per il governo di vasta area.

Nel rispetto dei principi di sussidiarietà, di adeguatezza, di semplificazione, di concentrazione e di differenziazione, dovrà poi essere assicurato l'esercizio unitario delle funzioni da parte del livello di ente locale che, per le caratteristiche dimensionali e strutturali, ne garantisca l'ottimale gestione. In linea con l'obiettivo di una razionale distribuzione di compiti e di funzioni, e ai fini del contenimento dei costi, il Governo dovrà poi prevedere l'esercizio associato delle funzioni da parte dei comuni, secondo il criterio dell'unificazione per livelli dimensionali ottimali e soprattutto attraverso l'eliminazione di sovrapposizione di ruoli e di attività.

Al fine, poi, di garantire il rispetto del principio di integrazione e di leale collaborazione tra i diversi livelli di governo locale per l'esercizio di funzioni fondamentali che richiedono la partecipazione di più enti, saranno individuate specifiche forme di consultazione e di raccordo tra enti locali, regioni e Stato.

Qualora al momento del conferimento di funzioni queste siano svolte da un ente

diverso da quello individuato, con decreti del Presidente del Consiglio dei ministri si provvederà alla loro corretta riallocazione sulla base di accordi con gli enti locali interessati, con l'intesa della Conferenza unificata. È infine previsto che entro due anni dalla data di entrata in vigore dei decreti legislativi il Governo possa emanare, nel rispetto dei stessi principi e criteri direttivi, disposizioni integrative e correttive dei medesimi.

Completamento del trasferimento di funzioni statali a regioni ed enti locali e rinnovo dell'amministrazione periferica dello Stato (articoli 8 e 9).

Negli ultimi anni, i processi di riorganizzazione dell'apparato periferico dello Stato e di devoluzione di funzioni e di compiti alle regioni ed alle autonomie locali hanno continuato, per molti versi, a procedere secondo direttrici parallele e non convergenti, stentando a trovare una riconduzione a sistema. Ciò ha comportato il rischio altissimo del moltiplicarsi di duplicazioni organizzative e di funzioni, ingenerando, in molti casi, seri dubbi sulle responsabilità dei diversi soggetti o, peggio ancora, su « chi fa che cosa ».

Il progetto di tendenziale confluenza delle diverse amministrazioni periferiche dello Stato nella sede unitaria della prefettura - ufficio territoriale del Governo già disegnato dalle riforme Bassanini (legge n. 59 del 1997 e decreto legislativo n. 112 del 1998) si è andato via via stemperando, per poi essere accantonato. Inoltre le vicende e i ritardi del trasferimento di funzioni, di compiti e di risorse dallo Stato a regioni e ad enti locali, in ossequio al principio costituzionale di sussidiarietà, ha posto, invece, in luce l'esigenza di individuare soggetti e sedi che, *medio tempore*, assicurino provvisoriamente l'esercizio delle funzioni nel corso della delicata fase del trasferimento.

È quindi necessario puntare a soluzioni organizzative che consentano di agevolare il completamento del trasferimento di funzioni statali in base all'articolo 118 della

Costituzione, sulla base dei principi di sussidiarietà, di differenziazione e di adeguatezza, e allo stesso tempo di individuare una nuova sede, dotata di adeguata autorevolezza e di elevata capacità di collegarsi con regioni e con enti locali, per le residue funzioni mantenute in capo allo Stato sul territorio. È in questa dimensione che deve essere recuperata la soluzione della tendenziale confluenza dell'amministrazione periferica dello Stato all'interno di una struttura unitaria, la prefettura - ufficio territoriale del Governo, quale soggetto prima facilitatore del trasferimento di funzioni stesso e poi deputato a costituire lo snodo unitario e il punto di contatto tra le residue funzioni statali e il territorio. Proprio per queste ragioni si è operata la scelta di prevedere, attraverso un apposito regolamento, una veste e un assetto provvisori per la prefettura - ufficio territoriale del Governo che vale per il periodo occorrente al trasferimento di funzioni in attuazione dell'articolo 118 della Costituzione, e un assetto finale funzionale all'esercizio delle sole funzioni residue.

Sul piano della razionalizzazione della residua amministrazione periferica dello Stato è stata, inoltre, operata la scelta di individuare il livello provinciale come livello base per l'esercizio delle funzioni residue, in conformità alle esigenze di massima prossimità dei servizi ai cittadini e per assicurare l'efficacia della funzione di rappresentanza generale del Governo, salvo che esigenze di efficienza, di efficacia e di economicità non rendano opportuna una scala territoriale più ampia, regionale o sovraregionale, con attribuzione delle rispettive funzioni alla prefettura - ufficio territoriale del Governo di un capoluogo di regione. Sono poi specificamente indicati criteri organizzativi atti a garantire risparmi di spesa sul fronte delle funzioni strumentali, quali l'esercizio unitario delle funzioni logistiche, l'istituzione di servizi comuni e l'uso in via prioritaria dei beni immobili di proprietà pubblica.

Il comma 4 dell'articolo 9 prevede modalità atte a garantire la dipendenza

funzionale della prefettura - ufficio territoriale del Governo, o di sue articolazioni, dai Ministeri di settore per gli aspetti relativi alle materie di competenza.

Il comma 6 esclude dall'applicazione delle disposizioni dell'articolo le amministrazioni periferiche dei Ministeri degli affari esteri, della giustizia e della difesa nonché le agenzie statali.

Si tratta comunque di un numero molto elevato di uffici statali presenti sul territorio, che una ricerca dell'Istituto nazionale di statistica del 2005 ha censito in circa 830, dipendenti da 11 Ministeri.

Non è possibile effettuare una valutazione preventiva circa i risultati che possono essere raggiunti in termini di riduzione della spesa pubblica per effetto della soppressione di funzioni statali, del loro trasferimento ai livelli territoriali più adeguati e dell'accorpamento delle residue funzioni amministrative periferiche dello Stato. Ma, considerate la quantità elevata di uffici coinvolti e la consistenza del personale attualmente impiegato, è ragionevole pensare che la riduzione di spesa e la maggiore efficienza conseguibili saranno molto significative.

Revisione delle circoscrizioni provinciali (articolo 10).

Al termine del processo delineato con la presente proposta di legge, si rende necessario provvedere con una norma di chiusura che consenta di stabilizzare il quadro dell'assetto istituzionale territoriale. A tale fine, il Governo è delegato ad adottare uno o più decreti legislativi finalizzati alla riduzione del numero delle circoscrizioni provinciali.

Secondo un principio base, all'esito dell'azione legislativa il territorio di ciascuna provincia dovrà avere un'estensione e dovrà comprendere una popolazione tali da consentire l'ottimale esercizio delle funzioni previste per il livello di governo di area vasta.

Naturalmente, in conformità all'articolo 133 della Costituzione, sono previsti, tra i criteri direttivi per la revisione delle circoscrizioni, l'adesione della maggioranza dei comuni dell'area interessata, che rappresentino comunque la maggioranza della popolazione complessiva dell'area stessa, nonché il parere della provincia o delle province interessate e della regione.

PROPOSTA DI LEGGE

ART. 1.

(Obbligatorietà delle unioni di comuni).

1. Sono costituite unioni obbligatorie di comuni per l'esercizio associato di funzioni fondamentali. Ogni comune può partecipare soltanto ad un'unione di comuni. L'organo di governo dell'unione di comuni è composto dai sindaci dei comuni partecipanti.

2. Nelle zone montane le unioni di comuni assumono la denominazione di unioni di comuni montani. Ad esse possono essere attribuite ulteriori funzioni riguardanti la tutela e la promozione della montagna.

3. Il Governo è delegato ad adottare, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, un decreto legislativo recante i parametri per l'individuazione dell'entità demografica dei comuni e delle unioni di comuni di cui al comma 1.

4. Nell'esercizio della delega di cui al comma 3 il Governo si attiene ai seguenti principi e criteri direttivi:

a) salvaguardia delle specificità territoriali e in particolare delle specificità del territorio montano;

b) adeguatezza delle dimensioni per l'ottimale erogazione dei servizi.

5. Le regioni, con legge regionale, sulla base dei parametri fissati con il decreto legislativo di cui al comma 3, individuano l'entità demografica dei comuni e delle unioni di comuni e disciplinano le modalità di funzionamento delle unioni di comuni e la loro delimitazione territoriale, sentiti i comuni interessati.

6. Fermo restando quanto disposto al comma 1, i comuni e le unioni di comuni possono stipulare accordi per l'utilizzo

ottimale delle strutture burocratiche e amministrative.

ART. 2.

(Norme in favore dei comuni contermini).

1. Lo Stato, le regioni, le province e i comuni stipulano apposti accordi al fine di consentire ai cittadini residenti nei comuni contermini, anche appartenenti a regioni diverse, di usufruire dei servizi secondo criteri di prossimità.

2. Al fine di cui al comma 1, le regioni individuano con legge, sentiti i comuni interessati, i comuni, o le frazioni di comune, per i quali trovano applicazione le disposizioni di cui al medesimo comma 1.

3. Con gli accordi di cui all'articolo 9, comma 2, lettera c), del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, sono individuati le attività programmatiche e i servizi per i quali si applicano le disposizioni di cui al comma 1 del presente articolo.

ART. 3.

(Istituzione delle città metropolitane).

1. Le città metropolitane sono istituite, nell'ambito di ciascuna regione, nelle aree metropolitane in cui sono compresi i comuni di Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Roma, Bari e Napoli. L'iniziativa spetta al comune capoluogo ovvero al 30 per cento dei comuni della provincia o delle province interessate, che rappresentino il 60 per cento della relativa popolazione, ovvero ad una o più province congiuntamente ad un numero di comuni che rappresentino il 60 per cento della popolazione della provincia o delle province proponenti. La proposta di istituzione contiene la definizione dei confini territoriali dell'area metropolitana e una proposta di statuto della città metropolitana. Sulla proposta è acquisito il parere della regione.

2. Sulla proposta di istituzione della città metropolitana è indetto un *referendum* cui partecipano tutti i cittadini del-

l'area compresa nella città metropolitana; per la validità del *referendum* non è richiesta la partecipazione al voto della maggioranza degli aventi diritto, se il parere della regione è favorevole; in caso di parere contrario è richiesto il *quorum* del 30 per cento degli aventi diritto.

3. Nelle aree metropolitane di cui al comma 1, in alternativa all'istituzione della città metropolitana secondo il procedimento previsto dal presente articolo, sono individuate specifiche modalità di esercizio associato delle funzioni comunali senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica; ulteriori modalità di esercizio congiunto di funzioni possono essere definite dalle istituzioni locali e dalla regione interessata, tenuto conto delle diverse specificità territoriali.

4. Ai fini di cui al comma 1, il Governo è delegato ad adottare, nel termine di sei mesi dalla data di svolgimento del *referendum* di cui al comma 2, uno o più decreti legislativi per l'istituzione delle città metropolitane con l'osservanza dei principi e criteri direttivi indicati nell'articolo 5, comma 2.

5. Gli schemi dei decreti legislativi di cui al comma 4, sono trasmessi al Consiglio di Stato e alla Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e successive modificazioni, di seguito denominata « Conferenza unificata ». Successivamente sono trasmessi alle Camere per l'acquisizione del parere delle competenti Commissioni parlamentari da rendere entro quarantacinque giorni dall'assegnazione.

ART. 4.

(Territorio e funzioni delle città metropolitane).

1. Il territorio della città metropolitana coincide con il territorio di una o di più province; in caso di non coincidenza con il territorio di una provincia si procede alla nuova delimitazione delle circoscrizioni provinciali interessate ai sensi del-

l'articolo 133, primo comma, della Costituzione.

2. La città metropolitana succede alla provincia in tutti i rapporti già attribuiti alla titolarità di quest'ultimo ente secondo i criteri di cui alla presente legge, garantendo, eventualmente anche attraverso la proroga dei poteri e delle funzioni, la continuità dell'amministrazione nella successione tra gli enti.

3. La città metropolitana acquisisce tutte le funzioni della preesistente provincia riguardanti il territorio di competenza e ad essa sono attribuite le risorse umane, strumentali e finanziarie inerenti alle funzioni trasferite, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica. Per ciascuna città metropolitana sono stabilite le modalità organizzative e le funzioni in relazione alle specifiche esigenze del rispettivo territorio.

4. Il territorio della città metropolitana si articola al suo interno in comuni; il comune capoluogo si articola in municipi.

5. Lo statuto della città metropolitana è adottato nei sei mesi successivi allo svolgimento delle elezioni per la prima costituzione degli organi di governo. Lo statuto definisce le forme di esercizio associato di funzioni con i comuni in essa compresi al fine di garantire il coordinamento dell'azione complessiva di governo all'interno del territorio metropolitano, la coerenza dell'esercizio della potestà normativa da parte dei due livelli di amministrazione, un efficiente assetto organizzativo e di utilizzazione delle risorse strumentali, nonché l'economicità della gestione delle entrate e delle spese attraverso il coordinamento dei rispettivi sistemi finanziari e contabili; le relative disposizioni sono adottate previa intesa con i comuni interessati, recepita con deliberazioni di identico contenuto dei rispettivi consigli comunali.

ART. 5.

(Roma capitale della Repubblica).

1. Il Governo è delegato ad adottare, entro un anno dalla data di entrata in

vigore della presente legge, un decreto legislativo recante l'ordinamento di Roma, capitale della Repubblica, in attuazione dell'articolo 114, terzo comma, della Costituzione. Sullo schema di decreto legislativo è acquisito il parere della Conferenza unificata e successivamente delle competenti Commissioni parlamentari, che sono resi entro sessanta giorni dal ricevimento della richiesta di parere.

2. Nell'attuazione della delega di cui al comma 1, il Governo si attiene ai seguenti principi e criteri direttivi:

a) mantenimento delle attuali funzioni e previsione di ulteriori funzioni essenziali in relazione al ruolo di Roma, capitale della Repubblica;

b) previsione di una disciplina finalizzata ad assicurare il migliore esercizio delle funzioni di Roma, capitale della Repubblica, simbolo della storia e dell'unità nazionali, sede degli organi costituzionali dello Stato, di uffici ed enti pubblici nazionali, delle rappresentanze ufficiali degli Stati esteri presso la Repubblica, nonché finalizzata ad armonizzare gli interessi della comunità locale con le prerogative e con gli interessi dello Stato della Città del Vaticano e delle istituzioni internazionali che hanno sede in Roma;

c) previsione di modalità particolari per garantire la sicurezza pubblica mediante programmi del Ministero dell'interno, sentito il sindaco;

d) garanzia delle massime efficienza ed efficacia dei servizi urbani, con riguardo alla funzionalità degli organi costituzionali dello Stato e degli uffici ed enti pubblici nazionali, nonché dei servizi urbani necessari alla funzionalità delle rappresentanze estere e delle istituzioni internazionali con sede in Roma, anche con riguardo allo Stato della Città del Vaticano;

e) previsione che alla città di Roma, capitale della Repubblica siano assicurate le risorse necessarie per il finanziamento delle funzioni da essa esercitate secondo i

principi di cui all'articolo 119 della Costituzione;

f) previsione di una disciplina del potere regolamentare di cui all'articolo 117, sesto comma, della Costituzione, anche in deroga a specifiche disposizioni legislative, nel rispetto degli obblighi internazionali, del diritto comunitario, della Costituzione e dei principi generali dell'ordinamento giuridico, nell'ambito delle materie del governo del territorio, dell'edilizia pubblica e privata, dei trasporti e della mobilità, nonché dei servizi sociali, in relazione alle peculiari esigenze del ruolo di capitale della Repubblica;

g) previsione di una sede di raccordo istituzionale tra Roma, capitale della Repubblica, la Presidenza del Consiglio dei ministri, la regione Lazio e la provincia di Roma;

h) previsione che il sindaco di Roma, capitale della Repubblica sia membro di diritto della Conferenza Stato-città ed autonomie locali e della Conferenza unificata;

i) previsione che le funzioni assegnate a Roma, capitale della Repubblica, quando incidano su servizi essenziali anche per l'area esterna alla capitale, possano essere esercitate, all'occorrenza, anche dalla provincia di Roma, d'intesa con il comune di Roma.

ART. 6.

(Soppressione di enti intermedi e strumentali).

1. Anche ai fini del coordinamento della finanza pubblica, in attuazione dell'articolo 118 della Costituzione, lo Stato e le regioni, nell'ambito delle rispettive competenze legislative, provvedono all'accorpamento o alla soppressione degli enti, agenzie od organismi, comunque denominati, non espressamente ritenuti necessari all'adempimento delle funzioni istituzionali, nonché all'unificazione di quelli che

esercitano funzioni che si prestano ad essere meglio esercitate in forma unitaria.

2. Lo Stato e le regioni provvedono altresì a individuare le funzioni degli enti di cui al comma 1 del presente articolo in tutto o in parte coincidenti con quelle assegnate agli enti territoriali, riallocando contestualmente le stesse agli enti locali, secondo i principi di cui all'articolo 7.

3. Entro sei mesi dall'attuazione delle disposizioni di cui al comma 2, i comuni e le province provvedono, secondo i principi di cui al comma 1, e tenuto conto dell'allocazione delle funzioni di cui al medesimo comma 2, alla soppressione degli enti, agenzie ed organismi, comunque denominati, istituiti dai medesimi enti locali, titolari di funzioni in tutto o in parte coincidenti con quelle svolte dagli enti locali stessi.

4. Lo Stato e le regioni concorrono alla razionalizzazione amministrativa sulla base del principio di leale collaborazione. L'allocazione delle funzioni di cui al comma 2 del presente articolo è effettuata previo accordo in sede di Conferenza unificata, ai sensi dell'articolo 9, comma 1, del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281.

5. Nel caso in cui gli enti territoriali non provvedano ai sensi dei commi 1, 2 e 3, il Governo, ai sensi dell'articolo 120, secondo comma, della Costituzione, esercita i poteri sostitutivi.

ART. 7.

(Delega al Governo per l'individuazione e l'allocazione delle funzioni fondamentali e delle funzioni proprie degli enti locali e per l'adeguamento alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, delle disposizioni in materia di enti locali).

1. Il Governo è delegato ad adottare, entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, con l'osservanza dei principi e criteri direttivi di cui ai commi 3 e 4, uno o più decreti legislativi diretti a individuare e allocare le funzioni fondamentali dei comuni, delle province e

delle città metropolitane, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera *p*), della Costituzione, nonché le funzioni proprie ai sensi dell'articolo 118, secondo comma, della Costituzione.

2. Sui decreti legislativi di cui al comma 1 sono acquisiti il parere del Consiglio di Stato, nonché l'intesa in seno alla Conferenza unificata; i decreti legislativi sono adottati dopo l'acquisizione del parere delle competenti Commissioni parlamentari, che si esprimono entro sessanta giorni dall'assegnazione degli schemi dei decreti legislativi medesimi.

3. Nell'esercizio della delega di cui al comma 1, il Governo si attiene ai seguenti principi e criteri direttivi:

a) garantire il rispetto delle competenze legislative dello Stato e delle regioni, l'autonomia e le competenze costituzionali degli enti territoriali, ai sensi degli articoli 114, 117 e 118 della Costituzione;

b) individuare le funzioni fondamentali dei comuni, delle province e delle città metropolitane, in modo da prevedere, per ciascun livello di governo locale, la titolarità di funzioni connaturate alle caratteristiche proprie di ciascun tipo di ente, essenziali e imprescindibili per il funzionamento dell'ente e per il soddisfacimento dei bisogni primari delle comunità di riferimento, anche al fine della tenuta e della coesione dell'ordinamento della Repubblica; prevedere che determinate funzioni fondamentali, da individuare in sede di decreto legislativo, possano essere esercitate in forma associata;

c) prevedere che l'esercizio delle funzioni fondamentali possa essere svolto unitariamente sulla base di accordi tra comuni e province;

d) considerare, nella determinazione delle funzioni fondamentali dei comuni e delle province, quelle storicamente svolte, nonché quelle preordinate a garantire i servizi essenziali su tutto il territorio nazionale, secondo criteri di razionalizzazione e di adeguatezza; in particolare, considerare tra le funzioni fondamentali dei comuni tutte quelle che li connotano come ente di

governo di prossimità e tra le funzioni fondamentali delle province quelle che le connotano come enti per il governo di area vasta; considerare tra le funzioni fondamentali delle città metropolitane, oltre a quelle spettanti alle province, anche quelle di governo metropolitano;

e) valorizzare i principi di sussidiarietà, di adeguatezza, di semplificazione, di concentrazione e di differenziazione nell'individuazione delle condizioni e delle modalità di esercizio delle funzioni fondamentali, in modo da assicurarne l'esercizio unitario da parte del livello di governo locale che, per le caratteristiche dimensionali e strutturali, ne garantisca l'ottimale gestione, anche mediante sportelli unici, di regola istituiti presso i comuni, anche in forma associata, competenti per tutti gli adempimenti inerenti ciascuna funzione o servizio e che curino l'acquisizione di tutti gli elementi e atti necessari;

f) indicare i principi sulle forme associative e per la razionalizzazione, la semplificazione e il contenimento dei costi per l'esercizio associato delle funzioni da parte dei comuni, ispirati al criterio dell'unificazione per livelli dimensionali ottimali attraverso l'eliminazione di sovrapposizione di ruoli e di attività;

g) prevedere strumenti che garantiscano il rispetto dei principi di integrazione e di leale collaborazione tra i diversi livelli di governo locale nello svolgimento delle funzioni fondamentali che richiedono per il loro esercizio la partecipazione di più enti, allo scopo individuando specifiche forme di consultazione e di raccordo tra enti locali, regioni e Stato.

4. Qualora, in applicazione dei principi di sussidiarietà, di differenziazione e di adeguatezza, l'esercizio delle funzioni fondamentali spetti ad un ente, diverso da quello che le esercita alla data di entrata in vigore dei decreti legislativi di cui al comma 1, alla decorrenza del loro esercizio, alla determinazione dei beni e delle risorse finanziarie, umane, strumentali e

organizzative necessarie al loro esercizio, si provvede con decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, da adottare entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore dei decreti legislativi, su proposta dei Ministri dell'interno e per gli affari regionali e le autonomie locali, di concerto con i Ministri interessati e con il Ministro dell'economia e delle finanze, sulla base di accordi con gli enti locali interessati, previa intesa in sede di Conferenza unificata. Ciascun decreto del Presidente del Consiglio dei ministri è corredato della relazione tecnica con l'indicazione della quantificazione dei beni e delle risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative, ai fini della valutazione della congruità tra i trasferimenti e gli oneri conseguenti all'espletamento delle funzioni attribuite. La decorrenza dell'esercizio delle funzioni è subordinata all'atto dell'effettiva attuazione dei meccanismi previsti dal presente comma. Le presenti disposizioni cessano di avere efficacia alla data di entrata in vigore dei provvedimenti attuativi dell'articolo 119 della Costituzione.

5. Entro due anni dalla data di entrata in vigore dei decreti legislativi di cui al comma 1, il Governo può emanare, nel rispetto dei principi e criteri direttivi indicati nel presente articolo, disposizioni integrative e correttive.

6. L'articolo 2 della legge 5 giugno 2003, n. 131, e successive modificazioni, è abrogato.

ART. 8.

(Disposizioni per l'attuazione dell'articolo 118, primo e secondo comma, della Costituzione in materia di conferimento delle funzioni amministrative statali alle regioni e agli enti locali).

1. Fermo restando il processo di individuazione delle funzioni fondamentali, il Governo è delegato ad adottare, entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi, aventi ad oggetto l'individuazione delle restanti funzioni amministra-

tive in atto esercitate dallo Stato che, non richiedendo l'unitario esercizio a livello statale, devono, sulla base dei principi di sussidiarietà, di differenziazione e di adeguatezza, essere attribuite ai comuni, alle province, alle città metropolitane e alle regioni e segnatamente:

a) le funzioni amministrative da conferire alle regioni e agli enti locali, nelle materie dell'articolo 117, secondo comma, della Costituzione;

b) le funzioni amministrative da conferire alle regioni nelle materie di cui all'articolo 117, terzo e quarto comma, della Costituzione, ai fini del loro successivo conferimento agli enti locali.

2. Nell'esercizio della delega di cui al comma 1 il Governo si attiene ai seguenti principi e criteri direttivi:

a) conferire al livello diverso da quello comunale soltanto le funzioni di cui occorra assicurare l'unitarietà di esercizio, sulla base dei principi di sussidiarietà, di differenziazione e di adeguatezza;

b) favorire l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli o associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, ai sensi dell'articolo 118, quarto comma, della Costituzione.

3. Ai fini dell'attuazione dei decreti legislativi di cui al comma 1 e con le scadenze temporali e le modalità dagli stessi previste, alla puntuale individuazione dei beni e delle risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative da trasferire, alla loro ripartizione tra le regioni e tra regioni ed enti locali e ai conseguenti trasferimenti si provvede con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri. Il trasferimento dei beni e delle risorse deve comunque essere congruo rispetto alle competenze trasferite e al contempo deve comportare la parallela soppressione o il ridimensionamento dell'amministrazione statale periferica, in rapporto ad eventuali compiti residui.

4. Sugli schemi dei decreti legislativi di cui al comma 1 è acquisito il parere della

Conferenza unificata. Sui medesimi schemi, inoltre, è assicurata la consultazione delle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative a livello regionale. I pareri devono essere espressi entro trenta giorni dalla richiesta. Decorso inutilmente tale termine i decreti legislativi possono comunque essere emanati.

5. Con i provvedimenti di trasferimento di cui al comma 3, alle regioni e agli enti locali destinatari delle funzioni e dei compiti conferiti sono attribuiti beni e risorse corrispondenti per ammontare a quelli utilizzati dallo Stato per l'esercizio delle medesime funzioni e dei medesimi compiti prima del conferimento. Con gli stessi provvedimenti si provvede all'individuazione delle modalità e delle procedure di trasferimento, nonché dei criteri di ripartizione del personale, in conformità alla disciplina recata dal capo III del titolo II del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni. Ferma restando l'autonomia normativa e organizzativa degli enti territoriali riceventi, al personale trasferito è comunque garantito il mantenimento della posizione retributiva già maturata. Il personale medesimo può optare per il mantenimento del trattamento previdenziale previgente.

6. Le regioni, con proprie leggi, sulla base di accordi stipulati nei Consigli delle autonomie o in altra sede di concertazione prevista dai propri ordinamenti, entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore dei decreti legislativi di cui al comma 1:

a) adeguano la propria legislazione alla disciplina statale di individuazione delle funzioni fondamentali, nelle materie di propria competenza legislativa ai sensi dell'articolo 117, commi terzo e quarto della Costituzione, regolandone le modalità di esercizio;

b) conferiscono, agli enti locali nelle materie di propria competenza legislativa ai sensi dell'articolo 117, commi terzo e quarto, della Costituzione, le funzioni ad esse conferite dallo Stato ai sensi del presente articolo che non richiedano di essere esercitate unitariamente a livello

regionale in attuazione dell'articolo 118 della Costituzione;

c) conferiscono agli enti locali le funzioni amministrative esercitate dalla regione che non richiedano l'unitario esercizio a livello regionale.

7. In caso di inadempimento da parte delle regioni, il Governo è delegato ad emanare, in relazione alle lettere a) e d) del comma 6, uno o più decreti legislativi che si applicano in via suppletiva fino alla data di entrata in vigore delle leggi regionali.

ART. 9.

(Modalità di esercizio delle funzioni statali sul territorio).

1. Fino al completamento del trasferimento delle funzioni statali alle regioni e agli enti locali di cui all'articolo 8, le funzioni amministrative esercitate dalle amministrazioni periferiche dello Stato, che devono essere conferite alle regioni e agli enti locali, sono concentrate provvisoriamente presso le prefetture - uffici territoriali del Governo.

2. Le prefetture - uffici territoriali del Governo svolgono specifica attività volta a sostenere e ad agevolare il trasferimento delle funzioni di cui al comma 1 e delle relative risorse concorrendo alle necessarie intese con il sistema delle regioni e degli enti locali.

3. Al termine del processo di trasferimento delle funzioni, le residue funzioni statali sul territorio sono esercitate presso le prefetture - uffici territoriali del Governo.

4. Con regolamento emanato ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, si provvede alla specificazione dei compiti e delle responsabilità delle prefetture - uffici territoriali del Governo e all'individuazione delle funzioni da esercitare su scala regionale o sovraregionale, nonché delle modalità atte a garantire la dipendenza funzionale delle prefetture - uffici territoriali del Governo, o di singole articolazioni, dai Ministeri di

settore per gli aspetti relativi alle materie di competenza.

5. La rideterminazione delle strutture periferiche assicura maggiori livelli di funzionalità attraverso l'esercizio unitario delle funzioni logistiche e strumentali, l'istituzione di servizi comuni e l'uso in via prioritaria dei beni immobili di proprietà pubblica.

6. Le disposizioni del presente articolo non si applicano alle amministrazioni periferiche dei Ministeri degli affari esteri, della giustizia e della difesa. Non si applicano inoltre agli uffici i cui compiti sono attribuiti ad agenzie statali.

ART. 10.

(Delega per la revisione delle circoscrizioni provinciali).

1. Ai fini della razionalizzazione e dell'armonizzazione degli assetti territoriali conseguenti alla definizione e all'attribuzione delle funzioni fondamentali e amministrative degli enti locali, all'istituzione delle città metropolitane e alla fissazione dell'ordinamento di Roma, capitale della Repubblica, il Governo è delegato ad adottare, entro due anni dalla data di entrata in vigore dell'ultimo dei decreti legislativi di individuazione delle funzioni di cui agli articoli 3, 5, 7 e 8, previa iniziativa dei comuni, sentite le province e la regione interessate, uno o più decreti legislativi per la riduzione del numero delle circoscrizioni provinciali.

2. Nell'esercizio della delega di cui al comma 1, il Governo si attiene ai seguenti principi e criteri direttivi:

a) previsione che il territorio di ciascuna provincia abbia un'estensione e comprenda una popolazione tali da consentire l'ottimale esercizio delle funzioni previste per il livello di governo di area vasta;

b) previsione, in conformità all'articolo 133 della Costituzione, dell'adesione della maggioranza dei comuni dell'area interessata, che rappresentino comunque

la maggioranza della popolazione complessiva dell'area stessa, nonché previsione dell'acquisizione del parere della provincia o delle province interessate e della regione.

2. Sui decreti legislativi di cui al comma 1 è acquisito il parere della Conferenza unificata e successivamente delle competenti Commissioni parlamentari che, entro sessanta giorni dal ricevimento della richiesta di parere, si esprimono anche in ordine alla sussistenza delle condizioni e dei requisiti della proposta di revisione delle circoscrizioni provinciali.

PAGINA BIANCA

€ 0,70



16PDL0015230