

SENATO DELLA REPUBBLICA

AFFARI COSTITUZIONALI (1^a)

MERCOLEDÌ 8 GENNAIO 2014

84^a Seduta

Presidenza della Presidente

FINOCCHIARO

Intervengono il ministro per gli affari regionali e le autonomie Delrio e il sottosegretario di Stato per l'interno Bocci.

La seduta inizia alle ore 14,10.

IN SEDE REFERENTE

(1212) Disposizioni sulle Città metropolitane, sulle Province, sulle unioni e fusioni di Comuni, approvato dalla Camera dei deputati

(965) Rita GHEDINI ed altri. - Istituzione delle città metropolitane e modalità di elezione del sindaco e del consiglio metropolitano

- e petizione n. 1026 e voto regionale n. 16 ad essi attinenti

(Esame congiunto e rinvio)

Il relatore **PIZZETTI** (PD) ricorda anzitutto l'importanza politica delle nuove disposizioni presentate dal Governo sulle Città metropolitane, le Province e le unioni e fusioni di Comuni, il cui intento è non solo quello di ridurre i costi della politica, ma soprattutto di rendere più efficiente il sistema istituzionale. La riforma, lungamente attesa, prevede la definizione di funzioni di programmazione e controllo della cosiddetta "area vasta", attribuite a un ente di secondo livello, le cui norme di regolazione dovrebbero entrare in vigore prima delle prossime elezioni amministrative, secondo l'impegno assunto dal Governo.

Si sofferma, quindi, sul disegno di legge n. 1212, già approvato dalla Camera dei deputati. L'articolo 2, comma 1, individua, quali Città metropolitane delle Regioni ad autonomia ordinaria, Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Napoli, Bari e Reggio Calabria. Ad esse si aggiungono Roma Capitale e le città istituite, mediante leggi regionali già vigenti, dalle Regioni ad autonomia speciale Friuli-Venezia Giulia, Sicilia, Sardegna nei rispettivi capoluoghi, nonché nelle Province individuate come aree metropolitane (Trieste, Palermo, Catania, Messina, Cagliari). Altre Città metropolitane possono aggiungersi per effetto dell'articolo 2, comma 2, che rende possibile l'acquisizione dello *status* di Città metropolitana anche alle Province con popolazione superiore a un milione di abitanti, per iniziativa del Comune capoluogo e di altri Comuni rappresentanti almeno 500.000 abitanti della Provincia medesima. A seguito di tale previsione, possono essere costituite in Città metropolitana anche Bergamo, Brescia e Salerno. Inoltre, possono essere costituite in Città metropolitana due Province confinanti se complessivamente con popolazione di almeno 1.500.000 abitanti, purché su iniziativa dei due Comuni capoluogo e di altri Comuni rappresentanti complessivamente almeno 350.000 abitanti per Provincia. Tale previsione potrebbe consentire l'istituzione di due Città metropolitane in Veneto, con aggregazioni tra Padova, Verona, Vicenza, Treviso, purché siano confinanti. Per la costituzione delle ulteriori Città metropolitane, si segue il procedimento tratteggiato dall'articolo 133 della Costituzione, dunque per iniziativa dei Comuni, sentita la Regione, mediante legge statale.

Il territorio della Città metropolitana coincide generalmente con quello della omonima Provincia, ma può esservi una variazione di tale configurazione territoriale secondo il procedimento delineato dall'articolo 133, primo comma, della Costituzione, e specificato dal disegno di legge.

Gli organi della Città metropolitana sono il sindaco metropolitano, due assemblee presiedute dal sindaco stesso, il consiglio metropolitano e la conferenza metropolitana. La disciplina di tali organi è demandata allo statuto metropolitano.

L'articolo 3 delinea il procedimento per la prima istituzione delle Città metropolitane, entro il 2014, attuato da un apposito comitato istitutivo presieduto dal sindaco del comune capoluogo, il quale indice le elezioni per una conferenza che sarà incaricata della redazione di un progetto di statuto da trasmettere ai sindaci dei Comuni. Entro due mesi dall'insediamento del comitato istitutivo, è approvato lo statuto.

Il comma 9 dell'articolo 3 disciplina una specifica procedura che consente, entro i termini del procedimento di prima istituzione, ad almeno un terzo dei Comuni o a un numero di Comuni che, assieme, abbiano una popolazione pari almeno a un terzo della popolazione della Città metropolitana, e che siano confinanti, di non entrare a far parte della Città metropolitana e di rimanere nella Provincia di appartenenza. L'attuazione di tali disposizioni non deve comportare nuovi o maggiori oneri di finanza pubblica.

Il comma 10 prevede tempi specifici per l'istituzione della Città metropolitana di Reggio Calabria, che dovrebbe perfezionarsi il 1° gennaio 2016 o comunque entro trenta giorni dalla decadenza o dallo scioglimento anticipato degli organi provinciali in carica.

Il sindaco metropolitano è di diritto il sindaco del Comune capoluogo. Il consiglio metropolitano ha una composizione numerica variabile, a seconda della popolazione residente, di 24 o 18 o 14 componenti.

Il comma 4 dell'articolo 4 stabilisce che lo statuto metropolitano possa prevedere per il consiglio e per il sindaco una elezione diretta, purché siano soddisfatte due condizioni: l'approvazione di una legge statale sul sistema elettorale e l'articolazione, alla data di indizione delle elezioni, del Comune capoluogo in più Comuni. In alternativa, per le sole Città metropolitane con popolazione superiore a tre milioni di abitanti, è prevista la costituzione di zone omogenee da parte dello statuto, nonché la ripartizione del territorio in zone dotate di autonomia amministrativa.

Il consiglio metropolitano dura in carica cinque anni; si procede comunque alla sua elezione, in caso di rinnovo del consiglio del Comune capoluogo. Le cause di ineleggibilità e incompatibilità dei membri del consiglio metropolitano sono le medesime vigenti per l'elezione a sindaco, presidente della Provincia, consigliere comunale, provinciale e circoscrizionale. Il comma 6 dell'articolo 4 statuisce la gratuità dell'incarico per i componenti dei nuovi organi metropolitani.

All'articolo 5 è disciplinata l'elezione indiretta del consiglio metropolitano. Suoi elettori sono i sindaci e i consiglieri comunali dei Comuni compresi nella Città metropolitana, i quali sono anche i titolari esclusivi dell'elettorato passivo. L'elezione avviene con sistema proporzionale per liste, nelle quali nessuno dei due sessi può essere rappresentato in misura superiore a due terzi. Ciascun elettore esprime un voto ponderato, sulla base di un indice determinato in relazione alla popolazione complessiva della fascia demografica del Comune di cui è rappresentante. I voti ponderati sono ripartiti tra le liste e l'assegnazione del numero di consiglieri metropolitani a ciascuna lista è effettuata con il metodo d'Hondt sulla base della cifra elettorale di ciascuna lista, costituita dalla somma dei voti ponderati validi conseguiti dalla medesima.

La conferenza metropolitana è composta dal sindaco metropolitano, che la convoca e la presiede, e dai sindaci dei Comuni appartenenti alla città metropolitana.

Le funzioni delle Città metropolitane sono disciplinate dall'articolo 8. Si tratta delle medesime funzioni assegnate alle Città metropolitane dall'articolo 18 del decreto legge n. 95 del 2012, ampliate con l'aggiunta del piano strategico e l'informatizzazione. Ulteriori funzioni possono essere attribuite alle Città metropolitane dallo Stato e dalle Regioni. Il comma 2 fa salve le funzioni che spettano alle Regioni, ai sensi dell'articolo 118 della Costituzione.

L'articolo 9 dispone che ciascuna Città metropolitana succeda a titolo universale in tutti i rapporti attivi e passivi della Provincia cui subentra. Secondo il comma 2, al personale trasferito dalla Provincia alla Città metropolitana si applicano le disposizioni vigenti per il personale delle Province, il cui trattamento economico e giuridico permane inalterato, fino al successivo contratto. Il comma 3 contiene una disposizione speciale concernente il subentro della Regione Lombardia, anche mediante società controllate, in tutte le partecipazioni azionarie di controllo detenute dalla Provincia di Milano, nelle società operanti nella realizzazione e gestione di infrastrutture comunque connesse ad Expo 2015. Dal 1° maggio 2015, le partecipazioni trasferite alla Regione Lombardia sono nuovamente trasferite in capo alla Città metropolitana.

Le Province, definite enti territoriali di area vasta, sono oggetto delle disposizioni contenute negli articoli da 11 a 17 del disegno di legge. L'articolo 11 specifica che non sono investite dalla nuova disciplina le Province autonome di Trento e di Bolzano e della Regione Valle d'Aosta; forme particolari di autonomia possono essere riconosciute alle Province dalle Regioni, nelle materie di competenza legislativa regionale.

L'articolo 17 individua le funzioni fondamentali delle Province, che dal confronto con il Testo unico degli enti locali risultano notevolmente diminuite, e delinea il procedimento per il riordino delle funzioni sottratte. In particolare, il comma 5 prevede che Stato e Regioni dispongono per ogni funzione, secondo la loro competenza, l'individuazione dell'ambito territoriale ottimale di esercizio. Al comma 6, si prevede che le leggi statali o regionali stabiliscano la soppressione di enti o agenzie in ambito provinciale o subprovinciale a cui sono attribuite funzioni di organizzazione dei servizi a rete di rilevanza economica e la loro attribuzione alle Province nel nuovo assetto istituzionale.

Gli organi della Provincia sono il presidente, il consiglio provinciale e l'assemblea dei sindaci. L'incarico di presidente della provincia, di consigliere provinciale e di componente dell'assemblea dei sindaci è svolto a titolo gratuito. Il presidente resta in carica quattro anni, anche in caso di cessazione dalla carica di sindaco, se avvenga per fine mandato. Il consiglio provinciale è composto dal presidente della Provincia e da un numero di consiglieri variabile in base alla popolazione (16, 12 o 10 consiglieri) ed è organo elettivo di secondo grado, che dura in carica due anni. Hanno diritto di elettorato attivo e passivo i sindaci e i consiglieri dei comuni della Provincia. Il voto anche in questo caso è ponderato; sono previste disposizioni identiche a quelle per l'elezione del consiglio metropolitano per promuovere la rappresentanza di genere. L'articolo 15 disciplina la costituzione degli organi provinciali in sede di prima applicazione.

Il capo V detta disposizioni sulle unioni o fusioni o incorporazioni di Comuni. Il comma 5 dell'articolo 21 stabilisce che il numero degli assessori nei Comuni con popolazione fino a 3.000 abitanti non possa essere superiore a due e, nei Comuni con popolazione tra 3.000 e 10.000, non possa essere superiore a quattro. Il comma 7 dell'articolo 21 modifica il Testo unico degli enti locali, prevedendo che nella giunta nessuno dei due sessi possa essere rappresentato in misura inferiore al 40 per cento.

L'articolo 22 dispone in ordine al trattamento economico dei titolari delle cariche negli organi delle unioni di Comuni, prevedendo la gratuità.

Gli articoli 25 e 26 contengono specifiche disposizioni, rispettivamente, in materia di fusione e di incorporazione di Comuni. L'articolo 28 reca una delega al Governo per una disciplina organica concernente il comune di Campione d'Italia.

L'articolo 29 reca le norme finali. È infine posta una clausola di invarianza finanziaria.

Interviene, quindi, il ministro DELRIO: egli sottolinea l'esigenza di approvare il disegno di legge n. 1212 prima delle prossime elezioni amministrative, per evitare la proroga delle gestioni commissariali delle Province e attuare le disposizioni sulle unioni comunali, finora rimaste inapplicate anche per impedimenti di natura amministrativa.

Sull'esempio dei modelli adottati in Europa, si individuano aree vaste di tipo metropolitano, enti di secondo grado a cui attribuire il coordinamento dei servizi di rete. È inoltre prevista l'attuazione di un sistema di pianificazione integrato e di sviluppo strategico. Il disegno di legge propone pertanto un'architettura istituzionale semplificata e più efficiente, basata sulla cooperazione tra i diversi livelli di governo.

In attesa dell'approvazione di un disegno di legge costituzionale per l'eliminazione delle Province, sono valorizzate le funzioni di Regioni e Comuni, che svolgeranno, rispettivamente, compiti di pianificazione e di gestione diretta.

Per evitare la duplicazione di competenze verificatasi a seguito della riforma del Titolo V della Costituzione, occorre individuare preliminarmente le funzioni di area vasta, tra cui la pianificazione territoriale di coordinamento, la tutela e valorizzazione dell'ambiente, la pianificazione dei servizi di trasporto e la programmazione provinciale della rete scolastica, che comunque dovranno essere esercitate anche dopo l'abolizione delle Province come enti costituzionali.

Sono promosse poi le unioni e le fusioni di Comuni per una gestione sinergica dei servizi, che consenta maggiore efficienza della spesa pubblica.

Attraverso il confronto costruttivo con il Parlamento, potranno essere accolte ulteriori proposte migliorative, nella consapevolezza dell'importanza di una riforma, attesa ormai da tempo, che offra al Paese l'opportunità di recuperare la propria capacità competitiva.

Ha inizio la discussione generale.

La senatrice **BISINELLA** (*LN-Aut*) ritiene che il Senato debba poter disporre del tempo necessario per approfondire gli aspetti del provvedimento su cui ha espresso riserve anche la Corte dei conti, con particolare riguardo ai costi di attuazione, all'impatto degli indirizzi di riforma sui territori,

nonché in riferimento al corretto riparto delle competenze. A tal fine, chiede che siano svolte alcune audizioni, come già avvenuto presso la Commissione affari costituzionali della Camera dei deputati.

Il senatore **ENDRIZZI** (*M5S*) ritiene necessario che sia precisata la differenza tra Città e aree metropolitane. Inoltre, nel delineare il modello dell'ente di secondo grado, a suo avviso, bisogna salvaguardare le caratteristiche specifiche dei diversi territori e prevedere in generale un sistema di elezione diretta. Infatti, poiché le competenze attribuite a tali enti saranno prevedibilmente piuttosto ampie, vi è il rischio che il potere di scelta sia sottratto ai cittadini e trasferito ai partiti politici.

Il senatore **PALERMO** (*Aut (SVP, UV, PATT, UPT)-PSI-MAIE*), pur condividendo nel complesso i contenuti del disegno di legge d'iniziativa governativa, sottolinea la necessità di un esame approfondito, anche attraverso l'audizione di esperti e rappresentanti di enti e associazioni. Segnala, infine, l'opportunità di tenere conto delle specificità delle zone montane.

Il senatore **MARAN** (*SCpI*) ritiene condivisibile l'impianto complessivo della riforma, che però difficilmente potrà essere attuata con successo, se prima non si effettuano le necessarie sperimentazioni per verificare - così come è stato fatto in altri Paesi - la praticabilità delle norme con cui si vorrebbero imporre nuovi assetti dell'organizzazione territoriale. Inoltre, se con la riforma si persegue l'obiettivo di colmare il divario tra società e istituzioni, sarebbe preferibile approvare il disegno di legge costituzionale di abolizione delle Province e successivamente affidare la riorganizzazione delle funzioni di gestione e coordinamento alle Regioni, che potrebbero tenere conto delle rispettive esigenze.

La **PRESIDENTE** informa che nella prossima riunione dell'Ufficio di Presidenza integrato dai rappresentanti dei Gruppi parlamentari, domani alle 14,30, sarà definito un programma di audizioni informali.

Il seguito dell'esame congiunto è quindi rinviato.

Omissis

La seduta termina alle ore 16,05.