

CAMERA DEI DEPUTATI N. 5303

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**BERTOLINI, ORSINI, STRACQUADANIO,
BOCCIARDO, GALLI, COSSIGA, GAVA**

Delega al Governo per l'istituzione delle città metropolitane, la razionalizzazione delle province e il riordino dell'amministrazione periferica dello Stato e degli enti strumentali

Presentata il 20 giugno 2012

ONOREVOLI COLLEGHI! — La presente proposta di legge è frutto di un lavoro che ha l'obiettivo di riordinare le istituzioni per il governo di area vasta del Paese, attraverso l'istituzione delle città metropolitane, la razionalizzazione delle province e, conseguentemente, il riordino dell'amministrazione periferica dello Stato e dei tanti enti strumentali intermedi, aziende, consorzi e società, che esercitano funzioni tipiche dei comuni e delle province.

La difficile condizione della finanza pubblica, determinata soprattutto dalla stagnazione economica, a sua volta causata dalla crisi finanziaria ed economica

internazionale, impone scelte rigorose per l'eliminazione delle spese derivanti dalla sovrapposizione di enti e di strutture che esercitano le funzioni che possono essere attribuite agli enti territoriali, concentrando le risorse finanziarie pubbliche in modo razionale nei settori più importanti sotto il profilo dello sviluppo economico, sociale e civile del Paese.

La scelta di un profondo riordino degli enti per il governo di area vasta provinciale e metropolitano comporta una più complessiva semplificazione degli assetti istituzionali locali, con sensibili ricadute in termini di risparmi e di

riduzioni della spesa pubblica che non potrebbero assolutamente derivare dalla semplice abolizione delle province e che possono essere invece orientati al rilancio degli investimenti per lo sviluppo sostenibile del Paese.

In questa prospettiva, l'istituzione delle città metropolitane come enti per il

governo integrato delle aree metropolitane consente finalmente di dare una risposta adeguata alle domande di semplificazione degli assetti istituzionali che sono state avanzate da più di venti anni e fornisce uno strumento innovativo più funzionale al rilancio dello sviluppo del Paese.

	Popolazione	Territorio	PIL complessivo (milioni di euro)
Torino	3.123.205	6.830,3	85.588
Milano	3.136.971	1.620,6	114.067
Venezia	858.915	2.466,5	25.571
Genova	883.180	1.838,5	24.619
Bologna	984.342	3.702,4	32.599
Firenze	991.862	3.514,4	30.556
Roma	4.154.684	5.381,0	135.808
Napoli	3.079.685	1.171,1	48.804
Bari	1.252.249	3.825,4	21.963
Reggio Calabria	565.756	3.138,2	9.336
Totale aree metropolitane	19.030.849	33.488,4	528.911
Totale nazionale	60.340.328	301.336,0	1.559.224
Incidenza su totale	31,5	11,1	33,9

Sulla base dei dati ricavati dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT), nel 2010, le dieci aree metropolitane considerate coincidenti con le province hanno una superficie che corrisponde all'11 per cento del territorio nazionale, ma una popolazione che arriva al 31,5 per cento e un prodotto interno lordo (PIL) pari al 34 per cento in rapporto al dato nazionale. Ciò evidenzia come in queste aree si concentri un potenziale di sviluppo che travalica i confini del comune capoluogo e che dovrebbe essere gestito in modo integrato.

Le città metropolitane, infatti, sono chiamate a esercitare tutte le funzioni delle province e quelle di ambito metropolitano del comune capoluogo e sono titolari della pianificazione territoriale generale e delle reti infrastrutturali, della strutturazione di sistemi coordinati di gestione dei servizi pubblici, della promozione e del coordinamento dello sviluppo economico e sociale.

Accanto all'istituzione delle città metropolitane, la presente proposta di legge

avvia un profondo processo di razionalizzazione delle province per fare in modo che, considerate le peculiarità storiche delle aree interessate, esse abbiano una dimensione adeguata dal punto di vista demografico e territoriale e omogenea quanto a indici economici, per l'esercizio delle funzioni fondamentali previste dalla legge sul federalismo fiscale (legge n. 42 del 2009), e il profondo riordino di tutta l'amministrazione periferica statale e regionale.

Il profondo riordino delle istituzioni di area vasta previsto dalla proposta di legge implica un accordo preventivo tra tutti i soggetti costitutivi della Repubblica in sede di Conferenza unificata, secondo il principio di leale collaborazione, che possa costituire un solida base politica per l'avvio e per l'attuazione della riforma.

Nella riforma del governo di area vasta un ruolo decisivo è assegnato alle regioni, chiamate a ridisegnare le aree metropolitane e le province del loro territorio, d'accordo con la maggioranza dei comuni interessati, e a proporre al Governo le

nuove circoscrizioni, come previsto dall'articolo 133 della Costituzione.

Queste le principali novità previste dalla proposta di legge per quanto riguarda le città metropolitane:

si prevede una delega al Governo per adottare, entro quattro mesi dalla data di entrata in vigore della legge, uno o più decreti legislativi per l'istituzione delle città metropolitane, nell'ambito di una regione, nelle materie previste dalla legge sul federalismo fiscale e per il riordino delle province, mediante accordo in sede di Conferenza unificata previo parere delle Commissioni parlamentari competenti;

sono definiti gli indici demografici, geografici ed economici per la delimitazione delle aree metropolitane e delle circoscrizioni provinciali in ogni regione;

entro due mesi dalla data di entrata in vigore delle disposizioni sugli indici, i comuni del territorio, secondo quanto previsto dall'articolo 133 della Costituzione, si aggregano nelle nuove circoscrizioni provinciali o metropolitane, nel rispetto del principio di continuità territoriale;

il territorio della città metropolitana coincide con il territorio di una o di più province;

la città metropolitana acquisisce tutte le funzioni della provincia e le funzioni del comune capoluogo di ambito metropolitano: a essa sono attribuite le risorse umane, strumentali e finanziarie relative alle funzioni trasferite, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica;

la città metropolitana prende il posto della provincia e del comune capoluogo e si articola al suo interno in comuni metropolitani;

le regioni provvedono ad attribuire ulteriori funzioni amministrative oggi da esse esercitate, direttamente o indirettamente, alle città metropolitane e a riallocare le funzioni tra esse e i comuni metropolitani;

sono organi della città metropolitana il sindaco, la giunta e il consiglio, eletti

direttamente dai cittadini dell'area metropolitana.

Queste le principali novità previste dalla proposta di legge per quanto riguarda le province e il riordino dell'amministrazione statale e regionale:

ciascuna provincia deve avere una dimensione adeguata dal punto di vista demografico, territoriale ed economico, per l'esercizio delle funzioni fondamentali previste dalla legge sul federalismo fiscale;

per razionalizzare le circoscrizioni territoriali, lo Stato e le regioni a statuto speciale procedono alla riduzione del numero delle province e alla ridefinizione delle circoscrizioni provinciali, anche in conseguenza dell'istituzione delle città metropolitane;

sono organi della provincia il presidente, la giunta e il consiglio, eletti direttamente dai cittadini della provincia: l'elezione dei nuovi organi di governo delle province avviene a decorrere dalla data di scadenza del mandato amministrativo successivo all'approvazione dei decreti legislativi di attuazione della legge;

conseguentemente alla nuova delimitazione delle circoscrizioni provinciali e metropolitane, sono accorpate le prefetture — uffici territoriali del Governo;

si prevede che le funzioni amministrative siano esercitate dai comuni, dalle province e dalle città metropolitane: si eliminano quindi tutti gli enti o le agenzie statali, regionali e degli enti locali.

Le province così riorganizzate si qualificano in quanto unità di base della programmazione socioeconomica del loro territorio, non come « comprensori » ma come enti dotati di propria autonomia nelle funzioni ed espressione di una comunità locale. Per questo gli organi eletti, e cioè il presidente e il consiglio, sono espressi direttamente dalla comunità locale stessa e non dai comuni.

La Conferenza unificata è chiamata a esprimere il suo parere sui decreti legislativi entro trenta giorni dal loro ricevimento. Successivamente, i decreti legislativi sono trasmessi alle Camere per l'ac-

quisizione, entro quarantacinque giorni, del parere delle competenti Commissioni parlamentari.

Il riordino degli enti di area vasta consente in tempi rapidi (sei mesi) di trovare risorse pari ad almeno 5 miliardi di euro, che potrebbero essere destinate al rilancio degli investimenti degli enti locali secondo una stima del tutto prudentiale. Sono risparmi ben più consistenti rispetto ai 65 milioni di euro previsti nella relazione tecnica di accompagnamento al decreto-legge « salva Italia » (decreto-legge n. 201 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 214 del 2011).

Dal processo di riordino delle province è possibile ricavare 1 miliardo di euro, che deriva per il 50 per cento dai processi di miglioramento dell'efficienza delle province e per il restante 50 per cento dalla

riduzione del numero delle province conseguente alla revisione delle loro circoscrizioni.

Dal riordino degli uffici periferici dello Stato derivante dalla riduzione del numero delle circoscrizioni provinciali e dalla riunificazione degli stessi nelle prefetture — uffici territoriali del Governo è possibile stimare un risparmio di almeno 2,5 miliardi di euro, pari a circa il 4 per cento dei 65 miliardi di euro della voce « amministrazione generale » della spesa statale regionalizzata, in base ai dati della Ragioneria generale dello Stato del 2010.

Dall'abolizione di enti e di agenzie strumentali che esercitano impropriamente funzioni che dovrebbero essere ricondotte ai comuni e alle province è infine possibile stimare un risparmio di almeno 1,5 miliardi di euro (tabella seguente).

Enti e agenzie regionali	euro 3.684.447.564
Aziende e società pubblici servizi comunali	euro 675.684.950
Aziende e società pubblici servizi provinciali	euro 161.141.446
BIM, ATO, CONSORZI	euro 486.285.518
TOTALE	euro 5.007.559.478

I risparmi derivanti dall'attuazione della proposta di legge sono destinati a un fondo speciale per il rilancio degli investimenti degli enti locali, le cui modalità di funzionamento saranno definite in sede di Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, istituita nell'ambito della Conferenza unificata.

Ovviamente, la proposta di legge è alternativa al decreto-legge « salva Italia » e comporta l'immediata abrogazione delle norme sulle province previste dall'articolo 23 dello stesso decreto e il superamento di tutte le disposizioni che finora hanno rallentato il percorso di istituzione delle città metropolitane e di riorganizzazione del livello di governo di area vasta, provinciale o metropolitano.

PROPOSTA DI LEGGE

ART. 1.

1. In attuazione dell'articolo 114, primo comma, della Costituzione, il Governo è delegato ad adottare, entro quattro mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, su proposta del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione, uno o più decreti legislativi per l'istituzione delle città metropolitane, nell'ambito di una regione, nelle aree previste dall'articolo 23, comma 2, della legge 5 maggio 2009, n. 42, per la razionalizzazione delle province e per il riordino dell'amministrazione periferica dello Stato e degli enti strumentali, previo accordo in sede di Conferenza unificata, di cui all'articolo 8, comma 1, del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e successive modificazioni, di seguito denominata « Conferenza unificata », per gli aspetti di cui alla lettera *a)* del presente comma, e sentito il parere della medesima Conferenza unificata e delle Commissioni parlamentari competenti, con l'osservanza dei seguenti principi e criteri direttivi:

a) sono definiti gli indici demografici, geografici ed economici per la delimitazione delle aree metropolitane e delle circoscrizioni provinciali in ogni regione, in relazione alle funzioni di area vasta di natura provinciale o metropolitana;

b) entro due mesi dalla data di entrata in vigore delle disposizioni di cui alla lettera *a)*, sulla base degli indici ivi previsti, i comuni del territorio esercitano l'iniziativa di cui all'articolo 133 della Costituzione al fine di essere aggregati alle nuove circoscrizioni provinciali o metropolitane, nel rispetto del principio di continuità territoriale;

c) la perimetrazione della città metropolitana coincide, in sede di prima

attuazione, con il territorio di una o di più province; i comuni del territorio metropolitano possono esercitare l'iniziativa prevista dall'articolo 133, primo comma, della Costituzione per fare parte di un'altra provincia limitrofa; in caso di non coincidenza con il territorio di una provincia si procede alla nuova delimitazione delle circoscrizioni provinciali interessate;

d) la città metropolitana acquisisce le funzioni della preesistente provincia e le funzioni del comune capoluogo di ambito metropolitano; ad essa sono attribuite le risorse umane, strumentali e finanziarie relative alle funzioni trasferite, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica; i decreti legislativi regolano la successione della città metropolitana alla provincia in tutti i rapporti già attribuiti alla titolarità di tale ente;

e) la città metropolitana prende il posto della provincia e del comune capoluogo e si articola al suo interno in comuni metropolitani; ai comuni metropolitani del territorio metropolitano si applica, per quanto compatibile, la disciplina dei comuni stabilita dal testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267;

f) sono organi della città metropolitana il sindaco, la giunta e il consiglio; il sindaco e il consiglio sono eletti direttamente dai cittadini dell'area metropolitana; i decreti legislativi disciplinano il sistema di elezione degli organi di governo della città metropolitana attraverso una ripartizione in collegi elettorali uninominali che garantiscono un'adeguata rappresentanza delle comunità locali del territorio metropolitano, nonché le modalità e i termini di indizione delle elezioni per la prima costituzione delle città metropolitane;

g) ciascuna città metropolitana definisce, attraverso lo statuto e i regolamenti, l'organizzazione, la composizione dell'assemblea dei sindaci dei comuni metropolitani e le modalità di esercizio delle funzioni in relazione alle specifiche esigenze del proprio territorio;

h) ciascuna provincia deve avere una dimensione adeguata per l'esercizio delle funzioni fondamentali, di cui all'articolo 21 della legge 5 maggio 2009, n. 42, e, in ogni caso, per l'esercizio delle funzioni di governo di area vasta disciplinate dalla legislazione statale e regionale;

i) ai fini della razionalizzazione delle circoscrizioni provinciali, lo Stato e le regioni a statuto speciale procedono alla riduzione del numero delle province e alla ridefinizione delle circoscrizioni provinciali, anche in conseguenza dell'istituzione delle città metropolitane, nel rispetto delle modalità previste dall'articolo 133 della Costituzione;

l) sono organi della provincia il presidente, la giunta e il consiglio; il presidente e il consiglio sono eletti direttamente dai cittadini della provincia con il sistema di elezione vigente; i decreti legislativi disciplinano le modalità di ridefinizione dei collegi elettorali provinciali, nonché i termini di indizione delle elezioni per i nuovi organi di governo delle province e l'eventuale riallineamento delle scadenze elettorali;

m) la nuova delimitazione delle circoscrizioni provinciali e metropolitane determina il riordino delle prefetture – uffici territoriali del Governo e l'accorpamento in esse degli altri uffici periferici dell'amministrazione statale che hanno sede nella provincia o nell'area metropolitana; nei decreti legislativi sono stabilite le modalità di riordino degli uffici statali periferici nelle circoscrizioni provinciali o metropolitane nonché di trasferimento del personale e delle risorse finanziarie alle prefetture – uffici territoriali del Governo.

2. Le regioni a statuto ordinario, nel fornire il parere previsto dall'articolo 133 della Costituzione, sottopongono al Governo una proposta di delimitazione delle aree metropolitane e delle circoscrizioni provinciali del loro territorio sulla base delle proposte avanzate dalla maggioranza dei comuni.

3. Entro il termine di cui al comma 1, alinea, le regioni a statuto speciale, con propria legge, istituiscono le città metropolitane e rideterminano le circoscrizioni provinciali del loro territorio sulla base delle proposte avanzate in base all'iniziativa esercitata dai comuni, nel rispetto dei principi e criteri direttivi previsti dal medesimo comma 1.

4. Le regioni, con proprie leggi, entro un anno dalla data di entrata in vigore del primo dei decreti legislativi previsti dal comma 1, attribuiscono alle città metropolitane ulteriori funzioni amministrative già da esse esercitate, direttamente o indirettamente, e provvedono al riordino delle circoscrizioni dei comuni metropolitani e alla riallocazione delle funzioni tra le città metropolitane e i comuni metropolitani.

5. Gli schemi dei decreti legislativi di cui al comma 1 sono trasmessi alla Conferenza unificata, che rende il suo parere nel termine di trenta giorni. Successivamente sono trasmessi alle Camere per l'acquisizione, entro quarantacinque giorni, dei pareri delle competenti Commissioni parlamentari.

6. Le funzioni amministrative sono in via generale esercitate dai comuni, dalle province e dalle città metropolitane e non possono essere:

a) attribuite a enti o ad agenzie statali o regionali né a enti o ad agenzie di enti locali diversi da quelli ai quali tali funzioni sono attribuite;

b) esercitate da enti o da agenzie statali o regionali né da enti o da agenzie di enti locali diversi da quelli ai quali tali funzioni sono attribuite.

7. A decorrere dall'effettivo trasferimento delle risorse umane e strumentali necessarie all'esercizio delle funzioni amministrative, nonché dall'effettivo finanziamento delle medesime funzioni, in conformità ai principi e criteri direttivi di cui alla legge 5 maggio 2009, n. 42, cessa ogni forma di finanziamento delle funzioni esercitate in contrasto con le disposizioni del comma 6 del presente articolo e sono

nulli gli atti adottati nell'esercizio di tali funzioni.

8. Anche ai fini del coordinamento della finanza pubblica, in attuazione dell'articolo 118 della Costituzione, le regioni, nell'ambito delle loro competenze legislative, provvedono all'accorpamento o alla soppressione degli enti, agenzie od organismi, comunque denominati, da esse dipendenti.

9. Le regioni provvedono altresì a individuare le funzioni degli enti di cui al comma 3, in tutto o in parte coincidenti con quelle assegnate agli enti territoriali, riallocando contestualmente le stesse agli enti locali, secondo i principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza di cui all'articolo 118 della Costituzione.

10. I risparmi derivanti dall'attuazione delle disposizioni della presente legge sono destinati a un fondo speciale per il rilancio degli investimenti degli enti locali, da definire in sede di Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, istituita nell'ambito della Conferenza unificata.

11. I commi da 14 a 21 dell'articolo 23 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, nonché i commi da 3 a 8 dell'articolo 23 della legge 5 maggio 2009, n. 42, e successive modificazioni, sono abrogati. Al comma 10 dell'articolo 24 della citata legge n. 42 del 2009, le parole: « , e del comma 6, lettera d) » sono soppresse.

PAGINA BIANCA

PAGINA BIANCA

€ 1,00



16PDL0062780