



DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa del senatore VITALI

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 5 MAGGIO 2008

Deleghe al Governo per la riforma e la semplificazione
del sistema istituzionale e amministrativo territoriale

ONOREVOLI SENATORI. – Sono di seguito indicati i punti qualificanti del presente disegno di legge per la riforma e la semplificazione del sistema istituzionale e amministrativo territoriale.

Esso riprende gli articoli principali del disegno di legge, d'iniziativa del Governo, 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 Senato 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 n. 1464 fu presentato il 5 aprile 2007 dopo aver acquisito il parere favorevole della Conferenza unificata. L'*iter* parlamentare, iniziato presso la Commissione Affari costituzionali del Senato, non si è concluso per l'interruzione anticipata della scorsa legislatura. Anche altri disegni di legge molto importanti per le autonomie territoriali, come quelli concernenti l'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione in materia di autonomia finanziaria e la riforma del sistema delle Conferenze, non sono purtroppo stati approvati.

Peraltro, nel citato disegno di legge n. 1464 della XV legislatura, relativo alla Carta delle autonomie locali, non era compreso il tema della riforma e 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 con-

sequentemente 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 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 dar 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 di comuni montani» 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 far riferimento al testo originario del disegno di legge d'iniziativa

governativa relativo alla Carta delle autonomie locali della scorsa legislatura. In esso si prevedeva che determinate funzioni fondamentali fossero esercitate dai comuni con popolazione superiore a 10.000 abitanti; che altre fossero esercitate dai comuni con popolazione da 3.000 a 10.000 abitanti che rispettino determinati requisiti di adeguatezza; che altre ancora fossero 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 7 prevede che i comuni e le unioni di comuni possono stipulare accordi per l'utilizzo ottimale delle strutture burocratiche e amministrative, per 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 del disegno di legge, unitamente all'attuazione di quanto disposto al comma 3, lettera f), del successivo articolo 7 in materia di principi per l'esercizio associato delle funzioni da parte dei comuni (che devono essere 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 viceversa sono attualmente numerose e molteplici.

Norme in favore dei comuni contermini (articolo 2)

Al fine di provvedere nei confronti di quei comuni che si trovano nella peculiare situazione di vicinanza al capoluogo di provincia di una regione diversa da quella di apparte-

nenza, si prevede che, tramite accordi tra Stato, regioni, province e comuni, gli uffici pubblici ricadenti in comuni contermini di regioni diverse siano tenuti ad erogare servizi e prestazioni anche ai cittadini dell'altra regione.

Tale disposizione - vincolata alla individuazione da parte del legislatore regionale dei territori ai quali si applichi la disciplina - consentirà alla popolazione residente in molte zone di confine regionale di poter usufruire dei servizi pubblici, individuati tramite i suddetti accordi in sede di Conferenza unificata, secondo il principio di massima prossimità, senza dar luogo a migrazioni di comuni da una regione all'altra.

Disposizioni per l'istituzione delle città metropolitane (articoli 3 e 4)

Punto qualificante del processo di rinnovo e differenziazione del sistema istituzionale e amministrativo territoriale è l'attenzione alla costituzione delle città metropolitane - già previste dalla legge 8 giugno 1990, n. 142, e poi del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, 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.

In linea di principio, il territorio metropolitano coinciderà con il territorio di una o più province, salva l'espressa previsione di nuova delimitazione delle circoscrizioni provinciali interessate in caso di non coinci-

denza con una provincia, senza però dar luogo all'istituzione di nuove province anche in relazione a quanto previsto dal successivo articolo 10.

Sul piano funzionale, la città metropolitana acquisisce tutte le funzioni della preesistente provincia; con le norme attuative, è disciplinata la successione della città metropolitana alla provincia in tutti i rapporti già attribuiti alla titolarità di questo 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 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 la economicità di gestione delle entrate e delle spese attraverso il coordinamento dei rispettivi sistemi finanziari e contabili.

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 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.

Una volta completato l'*iter* relativo all'iniziativa e alla acquisizione del parere, 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 *referendum*, su proposta del Ministro dell'interno.

Gli schemi dei decreti legislativi sono trasmessi al Consiglio di Stato ed 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.

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

Disciplina di Roma capitale (articolo 5)

Nel sistema di riordino e 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 di Roma quale capitale della Repubblica, simbolo della storia e dell'unità nazionale, sede degli organi costituzionali dello Stato, di uffici ed enti pubblici nazionali e

delle rappresentanze ufficiali degli Stati esteri presso la Repubblica. Sarà inoltre finalizzata ad armonizzare gli interessi della comunità locale con le prerogative e 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, 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 siano 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 e 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, la regione Lazio e la provincia di Roma.

Soppressione di enti intermedi e strumentali (articolo 6)

La norma riprende le disposizioni della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (legge finanziaria 2008), 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, in armonia con 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 attribuire 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 della Carta delle autonomie pone in capo al nuovo legislatore il compito di provvedere all'adeguamento delle disposizioni in materia di enti locali alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3. 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 a emanare uno o più decreti legislativi, sulla scorta di

alcuni specifici principi e criteri direttivi, a partire dalla garanzia del rispetto delle competenze legislative dello Stato e delle regioni, 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 e per il soddisfacimento dei bisogni primari delle comunità di riferimento, prevedendo che talune funzioni fondamentali possano essere esercitate solo in forma associata e che possano essere svolte unitariamente sulla base di accordi tra comuni e province.

Tali funzioni non potranno che essere svolte ad un solo livello di ente 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 ente di governo di prossimità e tra le funzioni fondamentali delle province quelle che le connotano come enti per il governo di area vasta.

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 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 otti-

mali, e soprattutto attraverso l'eliminazione di ogni 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 Stato, regioni ed enti locali.

Qualora, al momento del conferimento di funzioni, queste siano svolte da un ente diverso da quello individuato dai decreti legislativi, con decreti del Presidente del Consiglio dei ministri si provvede alla loro corretta riallocazione sulla base di accordi con gli enti locali interessati, previa intesa con la Conferenza unificata. E' infine previsto che entro due anni dalla data di entrata in vigore dei decreti legislativi il Governo possa emanare, nel rispetto degli stessi principi e criteri direttivi, disposizioni integrative e correttive.

Completamento del trasferimento di funzioni statali a regioni ed enti locali e rinnovo della 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 compiti a regioni e 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 dell'ufficio territoriale del Governo, già disegnato dalle riforme Bassanini (legge 15 marzo 1997, n. 59, e decreto legislativo 31 marzo 1998,

n. 112), si è andato via via stemperando, per poi essere accantonato. Inoltre le vicende e i ritardi del trasferimento di funzioni, compiti e risorse dallo Stato a regioni ed enti locali, in ossequio al principio costituzionale di sussidiarietà, hanno 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, differenziazione e adeguatezza, e allo stesso tempo di individuare una nuova sede, dotata di adeguata autorevolezza ed elevata capacità di collegarsi con regioni ed enti locali, per le residue funzioni mantenute in capo allo Stato sul territorio. È in questa dimensione che va recuperata la soluzione della tendenziale confluenza della amministrazione periferica dello Stato all'interno di una struttura unitaria, l'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 lo strumento regolamentare, una veste e un assetto provvisorio per l'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 viene, inoltre, operata la scelta di individuare il livello provinciale come livello base per l'esercizio delle funzioni residue, in conformità all'esigenza della massima prossimità dei servizi ai cittadini e per assicurare l'efficacia della funzione di rappresentanza generale del Governo, salvo che esigenze di effi-

cienza, efficacia ed economicità non rendano opportuna una scala territoriale più ampia, regionale o sovraregionale, con attribuzione delle rispettive funzioni all'ufficio territoriale del Governo di un capoluogo di regione. Vengono 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 inoltre modalità atte a garantire la dipendenza funzionale dell'ufficio territoriale del Governo, o di sue articolazioni, dai Ministeri di settore per gli aspetti relativi alle materie di competenza.

Il comma 6 dello stesso articolo esclude dall'ambito di applicazione delle disposizioni le amministrazioni periferiche dei Ministeri degli affari esteri, della giustizia e della difesa nonché delle Agenzie statali.

Non è possibile 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. Tuttavia, viste 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 siano molto significative.

Revisione delle circoscrizioni provinciali (articolo 10)

Al termine del processo delineato con questo disegno di legge, si renderà necessario provvedere con una norma di chiusura che consenta di stabilizzare il quadro dell'assetto istituzionale territoriale. A tal fine, il Governo è delegato ad emanare uno o più de-

creti legislativi finalizzati alla riduzione del numero delle circoscrizioni provinciali.

Secondo uno dei principi di delega, all'esito dell'azione legislativa il territorio di ciascuna provincia dovrà avere una estensione e dovrà comprendere una popolazione tale da consentire l'ottimale esercizio delle funzioni previste per il livello di governo di area vasta.

Naturalmente, in conformità all'articolo 133 della Costituzione, è prevista 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.

DISEGNO 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 una 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, su proposta del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro per gli affari regionali, un decreto legislativo con il quale sono definiti i parametri relativi alle dimensioni territoriali e demografiche ai fini della costituzione delle unioni di comuni nell'intero territorio nazionale.

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. Lo schema del decreto legislativo di cui al comma 3 è trasmesso al Parlamento al fine dell'espressione del parere delle Commissioni parlamentari competenti per materia, da rendere entro trenta giorni dalla data di trasmissione. Decorso il predetto termine, il decreto legislativo può comunque essere emanato.

6. Le regioni, con proprie leggi, disciplinano l'entità demografica dei comuni e delle unioni di comuni nel territorio regionale, sulla base dei parametri fissati con il decreto legislativo di cui al comma 3, e stabiliscono altresì le modalità di funzionamento delle unioni di comuni e la loro delimitazione territoriale, sentiti i comuni interessati.

7. Fermo restando quanto disposto al comma 1, i comuni e le unioni di comuni possono stipulare accordi per l'utilizzo ottimale delle strutture amministrative e per l'erogazione di servizi.

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 in comuni contermini, anche appartenenti a regioni diverse, di usufruire dei servizi secondo criteri di prossimità.

2. Ai fini di cui al comma 1, le regioni individuano, con proprie leggi, sentiti i comuni interessati, i comuni o le frazioni di comune per i quali trovano applicazione le disposizioni di cui al medesimo comma.

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

Art. 3.

(Procedimento per l'istituzione delle città metropolitane)

1. Le città metropolitane sono istituite, nell'ambito di una regione, nelle aree metropolitane in cui sono compresi i comuni di Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna,

Firenze, Roma, Bari e Napoli. La proposta di istituzione 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 perimetrazione 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* tra tutti i cittadini dell'area compresa nella perimetrazione della 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 negativo della regione, il *quorum* di validità è del 30 per cento.

3. Nelle aree metropolitane di cui al comma 1, in alternativa alla istituzione delle 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 interessate, tenuto conto delle diverse specificità territoriali.

4. Il Governo è delegato ad adottare, entro centottanta giorni dalla data di svolgimento del *referendum* di cui al comma 2, su proposta del Ministro dell'interno, uno o più decreti legislativi per la istituzione delle città metropolitane per le quali la relativa proposta sia stata approvata ai sensi del medesimo comma 2, con l'osservanza dei principi e criteri direttivi indicati nell'articolo 4.

Art. 4.

(Principi e criteri di delega per l'istituzione delle città metropolitane)

1. Nell'esercizio della delega di cui all'articolo 3, comma 4, il Governo è tenuto all'osservanza dei seguenti principi e criteri direttivi:

a) 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 dell'articolo 133, primo comma, della Costituzione;

b) la città metropolitana succede alla provincia in tutti i rapporti già attribuiti alla titolarità di quest'ultimo ente; è garantita, anche mediante la proroga della durata in carica degli organi di governo provinciali, la continuità dell'amministrazione nelle more della successione tra gli enti;

c) la città metropolitana subentra in tutte le funzioni di competenza della provincia. Al tal fine, sono attribuite alla città metropolitana le risorse umane, strumentali e finanziarie inerenti alle funzioni trasferite, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica;

d) le modalità organizzative e le funzioni di ciascuna città metropolitana sono stabilite in relazione alle specifiche esigenze del rispettivo territorio;

e) il territorio della città metropolitana si articola al suo interno in comuni; il comune capoluogo si articola in municipi;

f) 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 compresi nel territorio della città metropolitana, al fine di garantire il coordinamento dell'azione complessiva di governo all'interno del territorio metropoli-

tano, 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 la 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.

2. Gli schemi dei decreti legislativi di cui al comma 1 sono trasmessi per il parere al Consiglio di Stato e alla Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, da rendere entro trenta giorni dalla trasmissione, e successivamente sono trasmessi al Parlamento per l'espressione del parere delle competenti Commissioni parlamentari, da rendere entro quarantacinque giorni dall'assegnazione. Decorso il predetto termine, i decreti legislativi possono comunque essere emanati.

Art. 5.

(Delega al Governo per la disciplina dell'ordinamento di Roma capitale)

1. Il Governo è delegato ad adottare, entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, su proposta del Ministro dell'interno, di concerto con i Ministri dell'economia e delle finanze, degli affari esteri, per i rapporti con le regioni e per la pubblica amministrazione e l'innovazione, un decreto legislativo al fine di disciplinare 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, di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281. Il medesimo schema è successivamente trasmesso alla Camera dei deputati e al Senato della Repubblica, al fine dell'espressione del

parere delle competenti Commissioni parlamentari, da rendere entro sessanta giorni dalla trasmissione.

2. Nell'esercizio 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 quale capitale della Repubblica;

b) previsione di una disciplina finalizzata ad assicurare il migliore esercizio delle funzioni di Roma, quale capitale della Repubblica, simbolo della storia e dell'unità nazionale, 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 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 appositi programmi predisposti dal Ministero dell'interno;

d) garanzia della massima 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, in quanto 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 della disciplina concernente l'attribuzione 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, con particolare riferimento alle materie del governo del territorio, dell'edilizia pubblica e privata, dei trasporti e della mobilità e dei servizi sociali, in considerazione delle peculiari esigenze connesse al ruolo di capitale;

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

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

i) previsione che le funzioni assegnate a Roma capitale, 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 della rispettiva competenza legislativa, provvedono all'accorpamento o alla soppressione degli enti, agenzie ed organismi, comunque denominati, non espressamente ritenuti necessari all'adempimento delle rispettive funzioni istituzionali, e alla unificazione di quelli che esercitano funzioni che si prestano ad essere meglio esercitate in forma unitaria.

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

3. Entro sei mesi dalla data di entrata in vigore delle disposizioni statali e regionali adottate ai sensi del comma 2, le province e i comuni provvedono, sulla base dei principi di cui al comma 1 e tenuto conto dell'allocazione delle funzioni definita in attuazione del medesimo comma 2, alla soppressione degli enti, agenzie ed organismi comunque denominati, istituiti dai medesimi province e comuni, che siano titolari di funzioni in tutto o in parte coincidenti con quelle svolte dagli stessi enti locali.

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 esercita il potere sostitutivo ai sensi dell'articolo 120, secondo comma, della Costituzione.

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 delle disposizioni in materia di enti locali alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3)

1. Il Governo è delegato ad adottare, entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, su proposta del Ministro dell'interno, di concerto con i Ministri dell'economia e delle finanze, per gli affari regionali e per la pubblica amministrazione e l'innovazione, 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. Gli schemi dei decreti legislativi di cui al comma 1, sui quali è acquisito il parere del Consiglio di Stato, sono adottati previa intesa in sede di Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281. Gli schemi dei decreti legislativi sono successivamente trasmessi al Parlamento al fine dell'espressione del parere delle competenti Commissioni parlamentari, che si esprimono entro sessanta giorni dalla assegnazione. Decorso il predetto termine i decreti legislativi possono comunque essere emanati.

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 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 nei medesimi decreti legislativi, 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 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 princìpi di sussidiarietà, di adeguatezza, di semplificazione, di concentrazione e di differenziazione nella individuazione delle condizioni e modalità di esercizio delle funzioni fondamentali, in modo da assicurarne l'esercizio unitario da parte del livello di ente 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 a ciascuna funzione o servizio e che curino l'acquisizione di tutti gli elementi e atti necessari. Prevedere che tali funzioni possano essere svolte ad un solo livello di ente locale e che agli altri livelli non possano esservi strutture amministrative permanenti ad esse dedicate;

f) definire i princìpi per l'esercizio delle 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 sovrapposizioni di ruoli e di attività;

g) prevedere strumenti che garantiscano il rispetto del principio 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 Stato, regioni ed enti locali.

4. Qualora, in applicazione dei princìpi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza di cui al comma 3, lettera *e)*, i decreti legislativi di cui al presente articolo attribuiscono l'esercizio delle funzioni fondamentali

ad un ente diverso da quello che le esercita alla data di entrata in vigore dei medesimi decreti legislativi, alla decorrenza di tale esercizio, nonché alla determinazione dei beni e delle risorse finanziarie, umane, strumentali ed organizzative necessarie, 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 i rapporti con le regioni, 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 con la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281. 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 fra 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.

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

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

Art. 8.

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

1. Ferme restando le disposizioni di cui all'articolo 7, in materia di individuazione

delle funzioni fondamentali, il Governo è delegato ad adottare, entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, su proposta del Ministro dell'interno, di concerto con i Ministri dell'economia e delle finanze, per le riforme per il federalismo e per gli affari regionali, uno o più decreti legislativi aventi ad oggetto l'individuazione delle restanti funzioni amministrative esercitate dallo Stato che non comportano l'esigenza dell'esercizio unitario a livello statale e che devono essere attribuite a comuni, province, città metropolitane e regioni, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, nei seguenti ambiti:

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

b) 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 ad un livello diverso da quello comunale soltanto le funzioni di cui occorra assicurare l'unitarietà di esercizio, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione e 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. Sugli schemi dei decreti legislativi di cui al comma 1 è acquisito il parere della Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281. Nella predisposizione degli schemi medesimi è inoltre assicurata la consultazione delle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative. I predetti schemi sono

successivamente trasmessi al Parlamento perché su di essi sia espresso il parere delle Commissioni competenti per materia e per le conseguenze di carattere finanziario, da rendere entro trenta giorni dalla trasmissione. Decorso inutilmente il predetto termine, i decreti possono comunque essere emanati.

4. Ai fini della 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 ed ai conseguenti trasferimenti si provvede con decreti del Presidente del Consiglio dei ministri. Il trasferimento dei beni e delle risorse deve comunque essere congruo rispetto alle competenze trasferite e deve altresì comportare la contemporanea soppressione o il ridimensionamento dell'amministrazione statale periferica, in rapporto ad eventuali compiti residui.

5. Con i provvedimenti di trasferimento di cui al comma 4, 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 compiti prima del conferimento. Con i medesimi provvedimenti si provvede alla individuazione delle modalità e delle procedure di trasferimento, nonché dei criteri di ripartizione del personale, in conformità alla disciplina recata dal titolo II, capo III, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165. Ferma restando l'autonomia normativa e organizzativa degli enti territoriali destinatari, 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 in sede di Consigli delle autonomie locali 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 loro 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) attribuiscono 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 provvede in via sostitutiva, con atti normativi che perdono comunque efficacia a decorrere dalla data di entrata in vigore delle leggi regionali.

Art. 9.

(Modalità di esercizio delle funzioni statali sul territorio)

1. Fino al completamento del trasferimento di funzioni statali alle regioni e agli enti locali ai sensi dell'articolo 8, le funzioni amministrative esercitate dalle amministrazioni periferiche dello Stato, che devono essere conferite a regioni ed enti locali, sono concentrate provvisoriamente presso gli uffici territoriali del Governo.

2. L'attività svolta dagli uffici territoriali del Governo in attuazione del comma 1 è specificamente finalizzata a sostenere ed agevolare il trasferimento delle funzioni di cui al medesimo comma e delle relative risorse, anche mediante il ricorso alle necessa-

rie intese con il sistema delle regioni e degli enti locali.

3. Al completamento del processo di trasferimento di funzioni di cui ai commi 1 e 2, le residue funzioni statali sul territorio sono esercitate presso gli 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 degli uffici territoriali del Governo, in attuazione di quanto disposto dal presente articolo, e all'individuazione delle funzioni da esercitare su scala regionale o sovraregionale, nonché delle modalità atte a garantire la dipendenza funzionale dell'ufficio territoriale del Governo, o di sua articolazione, dai singoli Ministeri di settore per gli aspetti relativi alle materie di rispettiva competenza.

5. La disciplina delle amministrazioni periferiche dello Stato, adottata ai sensi del comma 4, 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 dei commi precedenti non si applicano alle amministrazioni periferiche dei Ministeri degli affari esteri, della giustizia e della difesa e alle articolazioni territoriali delle Agenzie statali.

Art. 10.

(Delega al Governo per la revisione delle circoscrizioni delle province)

1. Ai fini della razionalizzazione ed armonizzazione degli assetti territoriali conseguenti alla definizione e all'attribuzione delle funzioni fondamentali e amministrative degli enti locali, alla istituzione delle città metropolitane e alla definizione 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 all'articolo 7, su proposta del Ministro dell'interno, di concerto con i Ministri dell'economia e delle finanze e per gli affari regionali, 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 una estensione e comprenda una popolazione tale da consentire l'adeguato 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;

c) previsione delle opportune forme di consultazione della provincia o delle province interessate e della regione.

3. Sugli schemi dei decreti legislativi di cui al comma 1 è acquisito il parere della Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281. I medesimi schemi sono successivamente trasmessi al Parlamento perché su di essi sia espresso il parere delle competenti Commissioni parlamentari, da rendere entro sessanta giorni dalla trasmissione, anche in ordine alla sussistenza delle condizioni e dei requisiti per la proposta di revisione delle circoscrizioni provinciali. Decorso il predetto termine, i decreti legislativi possono comunque essere emanati.