

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIV LEGISLATURA —————

N. 134

DISEGNO DI LEGGE

d’iniziativa del senatore TURRONI

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 7 GIUGNO 2001 (*)

—————

Modifiche al testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto
2000, n. 267, e delega al Governo in materia di aree metropolitane

—————

—————
() Testo non rivisto dal presentatore*

ONOREVOLI SENATORI. - Il 13 giugno 1992 è scaduto il termine entro il quale il Governo avrebbe dovuto emanare, previo parere delle competenti Commissioni parlamentari, i decreti legislativi di costituzione delle nove «città metropolitane» previste dalla legge 8 giugno 1990, n. 142 (Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Roma, Bari, Napoli). Scaduto inutilmente tale termine, la funzione legislativa delegata, a norma dell'articolo 76 della Costituzione, non è più esercitabile, per cui la costituzione delle «città metropolitane» resta affidata, oltretutto al riaffermarsi della relativa volontà politica, al ripercorrimento del più congruo procedimento legislativo parlamentare.

La costituzione delle «città metropolitane» era stata sancita nella legge n. 142 del 1990 a conclusione di un dibattito pluridecennale, che ha visto prevalere in Parlamento una volontà specifica ed esplicita su orientamenti anche di segno diverso. Era stato stabilito che competesse alle regioni definire l'esatta perimetrazione degli ambiti di competenza delle «città metropolitane», ridefinendo, ove del caso, le circoscrizioni territoriali di tutte le province che risultassero interessate o istituendo nuove province, comunque al fine di rendere, al massimo del possibile, efficace ed efficiente l'esercizio delle funzioni previste sia per le province «ordinarie» che per quelle «metropolitane». A quest'ultimo proposito è opportuno rammentare che l'articolo 16 della legge n. 142 del 1990, ora articolo 21 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, si intitolava, significativamente, «circondari e revisione delle circoscrizioni provinciali», e che tra l'altro disponeva, al comma 2, che «per la revisione delle circoscrizioni provinciali e l'istituzione di

nuove province» si dovesse tener conto di alcuni «criteri ed indirizzi», tra i quali, fondamentali, quello per cui «ciascun territorio provinciale deve corrispondere alla zona entro la quale si svolge la maggior parte dei rapporti sociali, economici e culturali della popolazione residente» e quello per cui «ciascun territorio provinciale deve avere dimensione tale, per ampiezza, entità demografica, nonché per le attività produttive esistenti e possibili, da consentire una programmazione dello sviluppo che possa favorire il riequilibrio economico, sociale e culturale del territorio provinciale e regionale» (mentre soltanto «di norma» la popolazione delle province risultanti dalle modificazioni territoriali «non deve essere inferiore a 200.000 abitanti»).

In buona sostanza, la legge n. 142 del 1990 stimolava a procedere ad una verifica della rispondenza delle attuali circoscrizioni provinciali agli ambiti territoriali che fosse congruo considerare di competenza di enti territoriali, le province (sia «ordinarie» che «metropolitane»), la latitudine e le caratteristiche delle cui funzioni, quand'anche dovessero essere puntualmente specificate dalla legislazione regionale, erano già configurate dalla stessa legge n. 142 del 1990.

In estrema sintesi: poiché le funzioni delle province erano riconducibili alla duplice finalità di tutelare l'«integrità fisica» e l'«identità culturale» del territorio con riferimento ad ambiti subregionali (ma sovracomunali) e di perseguire (mediante la pianificazione, la programmazione e l'approntamento di «servizi reali») lo «sviluppo sostenibile» in tali ambiti, era necessario che le predette funzioni si rivolgessero a contesti territoriali, l'unitarietà della cui configurazione risultasse sia dalle dinamiche naturali

e da quelle antropiche storicamente prodotesi, sia dall'elevata intensità interattiva delle odierne dinamiche economiche e sociali. Per cui, al fine di perimetrare gli ambiti territoriali di competenza delle province, era indispensabile ricorrere ad incroci tra criteri «geomorfologici» e parametri «socio-economici», quali quelli volti a misurare i livelli di integrazione casa-lavoro e casa-servizi.

In tale logica avrebbero dovuto collocarsi le peculiari operazioni di definizione dell'esatta perimetrazione degli ambiti territoriali subregionali, individuati in via di prima approssimazione mediante l'indicazione di nove comuni esistenti, che il legislatore nazionale ha ritenuto avere caratteristiche tali per cui risulta opportuno, congruo e necessario che siano governati unitariamente da province che assumano la denominazione di «città metropolitane», e che abbiano peculiari (arricchite) competenze, avendo contemporaneamente le funzioni tipicamente provinciali ed alcune delle funzioni tipicamente comunali. Tale peculiarità delle competenze delle «città metropolitane» esclude che gli ambiti territoriali relativi abbiano un'estensione incoerente da un lato con l'ottimale esercizio delle funzioni tipicamente provinciali, dall'altro con il praticabile esercizio di funzioni tipicamente comunali. In concreto, essa esclude sotto il primo profilo che detti ambiti territoriali si riducano all'esistente comune capoluogo con l'aggiunta di qualche comune «di cintura», sotto il secondo profilo che abbiano estensione riconducibile a quella di regioni esistenti.

Ed anche le operazioni di modifica dell'assetto delle circoscrizioni provinciali, previste ogniqualvolta risulti incongruo riconoscere come ambito territoriale di competenza di una «città metropolitana» esattamente quello dell'esistente provincia, non devono condurre a configurare ambiti territoriali di competenza di province «ordinarie» incongrui con l'esercizio delle funzioni che la legge sancisce come di loro spettanza, come nel caso di accoglimento di alcune biz-

zarre ipotesi pure avanzate nell'ultimo biennio (tra le quali meritano segnalazione quelle delle «province ciambella» disposte intorno a province erette in «città metropolitane»). Al contrario, anche nella ridefinizione delle circoscrizioni delle province «ordinarie», si devono tassativamente osservare i criteri dianzi ricordati. Come del resto esplicitamente stabilito dal comma 3 dell'articolo 63 della legge n. 142 del 1990, ai sensi del quale i decreti legislativi delegati al Governo, anche per la revisione delle circoscrizioni provinciali e per l'istituzione di nuove province in conseguenza delle delimitazioni degli ambiti di competenza delle «città metropolitane», dovevano essere emanati «con l'osservanza dei principi e criteri direttivi di cui all'articolo 16» della medesima legge n. 142 del 1990.

Occorre tener presente che, laddove, per l'appunto, risultasse incongruo riconoscere come ambito di competenza di una «città metropolitana» esattamente quello dell'esistente provincia, e si dovesse conseguentemente modificare l'assetto delle circoscrizioni provinciali, si porrebbero problemi piuttosto rilevanti, peraltro brillantemente risolti dalla legge n. 142 del 1990.

Il primo comma dell'articolo 133 della Costituzione dispone che «il mutamento delle circoscrizioni provinciali e l'istituzione di nuove Province nell'ambito di una Regione sono stabiliti con leggi della Repubblica, su iniziativa dei Comuni, sentita la stessa Regione». Il già citato comma 3 dell'articolo 63 della legge n. 142 del 1990 stabiliva che i decreti legislativi delegati al Governo dal comma 1 dello stesso articolo (decreti legislativi che rientrano tra le «leggi della Repubblica») dovevano essere emanati con l'osservanza dei principi e criteri direttivi di cui all'articolo 16 della medesima legge, ora articolo 21 del testo unico di cui al citato decreto legislativo n. 267 del 2000. E tra tali principi e criteri direttivi vi era anche quello per cui «l'iniziativa dei comuni, di cui all'articolo 133 della Costitu-

zione, deve conseguire l'adesione della maggioranza dei comuni dell'area interessata che rappresentino, comunque, la maggioranza della popolazione complessiva dell'area stessa, con delibera assunta a maggioranza assoluta dei consiglieri assegnati».

L'impedimento radicale che potrebbe derivare dall'inerzia dei comuni interessati a trasferimenti da una ad un'altra circoscrizione provinciale, od all'istituzione di nuove province, poteva essere ovviato grazie al comma 3 dell'articolo 16 della legge n. 142 del 1990, ora comma 4 dell'articolo 21 del citato testo unico, per cui «ai sensi del secondo comma dell'articolo 117 della Costituzione le regioni emanano norme intese a promuovere e coordinare l'iniziativa dei comuni(...)». Non appare poi discutibile il fatto che tali «norme» regionali debbano intendersi come «norme legislative». Quanto all'«area interessata» di cui parla il comma 2 dell'articolo 16 della legge n. 142 del 1990 si deve ritenere che si tratti dell'area formata (soltanto) dai comuni che dovrebbero rientrare nella circoscrizione della provincia di nuova istituzione, oppure dai comuni che dovrebbero trasferirsi da una ad un'altra circoscrizione provinciale (per cui ove tale trasferimento dovesse riguardare un singolo comune sarebbe sufficiente la sua pronuncia).

Un secondo compito che il capo VI della legge n. 142 del 1990 assegnava alle regioni interessate dalla prevista costituzione di «città metropolitane» è quello di riordinare le circoscrizioni territoriali dei comuni rientranti nell'ambito di tali «città metropolitane», provvedendo anche sia a fondere esistenti comuni contigui, sia ad istituire nuovi comuni scorporandoli dalle «aree di intensa urbanizzazione», cioè, soprattutto, dal preesistente comune capoluogo.

È bene sottolineare che la formulazione delle disposizioni di legge non consente di ritenere tali operazioni meramente facoltative (e del resto il processo formativo della legge ha visto soccombere l'opposta tesi, che pure era stata avanzata), ed è bene tener presente

che una mancata, od incongrua, attuazione di tali operazioni renderebbe incoerente, nonché impraticabile, la prevista ripartizione delle funzioni ordinariamente comunali tra «città metropolitana» e comuni rientranti nel suo ambito. E che, per di più ed in particolare, la conservazione del preesistente comune capoluogo, o comunque la sussistenza di uno o più comuni di dimensioni «sproporzionate» (rispetto all'intera «città metropolitana» o agli altri comuni) impedirebbe l'efficace svolgimento delle funzioni della «città metropolitana», in quanto sorgerebbe una inevitabile conflittualità tra «città metropolitana» e «grande comune», e tra quest'ultimo ed i comuni minori.

Grazie anche alla nuvole di fumo prodotte dai soliti intellettuali italiani spasmodicamente desiderosi di «superare» qualsiasi cosa (con particolare riferimento a quello che non si è mai riusciti a realizzare, e con accanimento contro ciò che pare finalmente in procinto di essere realizzato), le regioni, quasi senza eccezioni e comunque a prescindere dalla composizione politica delle relative maggioranze, hanno indicato con dovizia una serie di ipotesi di perimetrazione degli ambiti di competenza delle costituite «città metropolitane», quasi mai rispondenti ai principi ed ai criteri della legge nazionale, e talvolta schiettamente bizzarre. In ogni caso, si sono ben guardate dall'assolvere al compito loro attribuito nell'osservanza delle forme e dei procedimenti di legge, nonché entro il termine stabilito dal comma 2 dell'articolo 17 della legge n. 142 del 1990, ora comma 2 dell'articolo 22 del testo unico di cui al citato decreto legislativo n. 267 del 2000 (fissato al 13 giugno 1991 prima della data di entrata in vigore della legge 2 novembre 1993, n. 436), od anche successivamente alla sua scadenza (per una precisa documentazione in merito, si può fare riferimento alla rivista «*Urbanistica informazioni*», numero 112/113, pagine 35-119; numero 116/117, pagine 14-33; numero 118, pagine 5-7).

È difficile non pensare che i motivi di tali comportamenti siano largamente riconducibili alla preoccupazione di veder erodere l'area delle funzioni regionali (improprie ma gelosamente difese) di diretta amministrazione e di diretta gestione e distribuzione delle risorse finanziarie pubbliche.

Il Governo, dal canto suo, si è ben guardato dall'esercitare i poteri di sostituzione nei confronti delle regioni inadempienti, conferiti dal comma 3 dell'articolo 21 della legge n. 142 del 1990 (prima modificato dalla legge n. 436 del 1993 ed ora abrogato dal testo unico di cui al decreto legislativo n. 267 del 2000), per cui «in mancanza o ritardo della proposta regionale il Governo provvede direttamente» alla delimitazione degli ambiti di competenza delle «città metropolitane», nonché alle eventuali nuove delimitazioni delle circoscrizioni provinciali o all'istituzione di nuove province. In questo caso è difficile non pensare che i motivi siano largamente riconducibili all'intenzione di continuare a praticare politiche di distribuzione indifferenziata, ed «assistenzial-clientelare», delle risorse finanziarie pubbliche, al posto di politiche di allocazione selettiva e strategica.

Quanto al riordino delle circoscrizioni territoriali dei comuni rientranti nell'ambito di competenza delle costituente «città metropolitane», al quale le regioni avrebbero dovuto provvedere, ai sensi dell'articolo 20, comma 1, della legge n. 142 del 1990, «entro diciotto mesi dalla delimitazione dell'area metropolitana», è inutile far presente che non si sono neppure avviati i relativi ragionamenti preliminari. È piuttosto opportuno rammentare che, a norma della sopra citata disposizione di legge (ora articolo 25 del citato testo unico di cui al decreto legislativo n. 267 del 2000), le regioni dovrebbero provvedere al predetto riordino «previa intesa con gli enti locali interessati». Deve ritenersi che l'espressione vada interpretata alla luce (e nel rispetto) del secondo comma dell'articolo 133 della Costituzione, per cui «la regione,

sentite le popolazioni interessate, può con sue leggi istituire nel proprio territorio nuovi comuni e modificare le loro circoscrizioni e denominazioni». Per il vero, secondo la Corte costituzionale, nelle regioni in cui non siano vigenti leggi (regionali) che abbiano disciplinato le procedure da seguire per sentire le popolazioni interessate (cioè che abbiano disciplinato in via generale l'istituto del *referendum* da svolgere nei casi in questione), è sufficiente che siano sentiti gli organismi rappresentativi delle popolazioni, vale a dire i consigli comunali (ma, per l'appunto, soltanto nelle regioni in cui si versi in tale situazione). Va tenuto conto, per converso, che i pareri, formulati dai consigli comunali o dalle popolazioni mediante *referendum*, sono obbligatori ma assolutamente non vincolanti in nessun caso per l'organo competente a decidere.

Il comma 4 dell'articolo 21 della legge n. 142 del 1990 dispone che, qualora la regione non provveda entro il termine stabilito al riordino delle circoscrizioni territoriali dei comuni rientranti nell'ambito della «città metropolitana», il Governo la invita a provvedere entro ulteriori sei mesi, decorsi inutilmente i quali il medesimo Governo è delegato a provvedere mediante decreti legislativi, sentiti i comuni interessati e previo parere delle competenti Commissioni parlamentari. In questo caso non è stabilito alcun termine per l'esercizio, da parte del Governo, della funzione legislativa delegatagli, la qual cosa pare di dubbia legittimità costituzionale (in relazione al chiaro dettato dell'articolo 76 della Costituzione), anche se si tratta di un intervento legislativo non in luogo di un provvedimento legislativo di competenza del Parlamento ma nell'esercizio di poteri sostitutivi nei confronti di regioni inadempienti.

Il presente disegno di legge si prefigge, quale obiettivo fondamentale, di riaffermare la volontà del Parlamento affinché si arrivi alla costituzione delle «città metropolitane» come configurate dalla legge n. 142 del

1990, ora abrogata e sostituita dal testo unico di cui al citato decreto legislativo n. 267 del 2000. Perciò propone innanzitutto di ripristinare il complesso meccanismo decisionale definito dal citato testo unico (articolo 1 del presente disegno di legge), stabilendo per ogni adempimento nuovi termini temporali.

Tenendo conto del fatto che, ove le regioni concludano che la delimitazione dell'area metropolitana abbia a coincidere con l'esistente circoscrizione provinciale, non si ravvisa alcuna necessità di ulteriori provvedimenti legislativi statali, si propone che questi ultimi intervengano invece solamente quando siano costituzionalmente indispensabili, cioè laddove le determinazioni regionali (suffragate dalle adesioni comunali nei termini di cui alla lettera *d*) del comma 3 dell'articolo 21 del citato testo unico) comportino revisioni delle circoscrizioni provinciali o l'istituzione di nuove province (comma 2 dell'articolo 1 del disegno di legge).

Coerentemente con quanto appena asserito, si propone altresì che, nei casi di inutile decorrenza del termine posto alle regioni per definire la delimitazione territoriale delle aree metropolitane, si intenda l'area metropolitana come coincidente con la circoscrizione dell'esistente provincia (comma 1 dell'articolo 1 del disegno di legge). Si propone peraltro che, ove l'ambito di competenza di una «città metropolitana» sia condotto a coincidere con la circoscrizione territoriale dell'esistente provincia, per determinazione espressa o per inadempienza regionale, i co-

muni interessati possano proporre una diversa soluzione, e che questa, ove accolta a norma della lettera *d*) del comma 3 dell'articolo 22 del testo unico di cui al citato decreto legislativo n. 267 del 2000, sia sancita mediante decreto legislativo (comma 3 dell'articolo 1 del disegno di legge).

Gli articoli 2 e 3 del disegno di legge specificano taluni criteri direttivi e taluni procedimenti da seguire nell'adempiere a quanto già previsto dal citato testo unico e di cui l'articolo 1 del disegno di legge prevede il ripristino, con le esposte parziali modificazioni. In questo senso sono stati seguiti i criteri interpretativi esposti nella prima parte di questa relazione, i quali, per il vero, non parrebbero né ardui né controvertibili. Gli articoli 2 e 3 del disegno di legge potrebbero sicuramente apparire, e, in astratto, effettivamente sono, pleonastici. Poiché peraltro le suddette facili interpretazioni dei disposti del testo unico sono state, in passato, più che puntualmente contraddette, concretamente ignorate, in una ridda di asserzioni fantasiose, talvolta cervelotiche e più spesso abborracciate, funzionali a motivare o comunque a praticare gli inadempimenti, in concreto le specificazioni che si propone di dettare espressamente appaiono assolutamente opportune e, presumibilmente, indispensabili ad evitare la replica della penosa commedia alla quale si è assistito, con la conseguenza di una nuova vanificazione della volontà di riforma istituzionale del Parlamento.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

(Fissazione di nuovi termini e rinnovo della delega al Governo)

1. Al testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) all'articolo 22, comma 2, è aggiunto, in fine, il seguente periodo: «Decorso inutilmente tale termine l'area metropolitana si intende coincidente con la circoscrizione provinciale comprendente uno dei comuni elencati al comma 1»;

b) il comma 1 dell'articolo 25 è sostituito dal seguente:

«1. Entro il 31 dicembre 2001 la regione, sentiti i comuni interessati, provvede al riordino delle circoscrizioni territoriali dei comuni dell'area metropolitana».

2. Nei casi di cui al comma 3 dell'articolo 22 del testo unico di cui al citato decreto legislativo n. 267 del 2000 il Governo è delegato ad emanare, entro il 31 dicembre 2002, previo parere delle competenti Commissioni parlamentari, appositi decreti legislativi per la revisione delle circoscrizioni provinciali e per la istituzione di nuove province conseguenti alla delimitazione territoriale dell'area metropolitana effettuata dalla regione.

3. In ogni caso in cui la delimitazione dell'area metropolitana ne determini la coincidenza con l'esistente circoscrizione provinciale, qualora i comuni abbiano proposto una diversa delimitazione ai sensi dell'articolo 21, comma 3, lettera d), del testo unico di cui al citato decreto legislativo n. 267 del 2000, entro il termine di cui all'articolo 22,

comma 2, del predetto testo unico, il Governo è delegato ad emanare, entro il 30 giugno 2002, sentita la regione e previo parere delle competenti Commissioni parlamentari, appositi decreti legislativi per la revisione delle circoscrizioni provinciali e per la istituzione di nuove province conseguenti alle proposte dei comuni.

4. Qualora la regione non provveda agli adempimenti di cui all'articolo 25 del testo unico di cui al citato decreto legislativo n. 267 del 2000 entro il termine ivi indicato, il Governo è tenuto ad invitare, con deliberazione del Consiglio dei ministri, la regione ad adempiere. Decorsi inutilmente due mesi, il Governo è delegato a provvedere emanando, entro il 31 dicembre 2002, appositi decreti legislativi, con l'osservanza dei criteri di cui al predetto articolo 25, sentiti i comuni interessati e previo parere delle competenti Commissioni parlamentari.

5. Ai fini della prima applicazione dell'articolo 21 ed in attuazione dell'articolo 22 del testo unico di cui al citato decreto legislativo n. 267 del 2000, il Governo è delegato ad emanare, nei casi e nei termini di cui ai commi 2 e 3 della presente legge, appositi decreti legislativi per la revisione delle circoscrizioni provinciali e per la istituzione di nuove province.

Art. 2.

(Specificazione di criteri direttivi)

1. Le revisioni delle circoscrizioni provinciali e le istituzioni di nuove province, in tutti i casi previsti dal testo unico di cui al citato decreto legislativo n. 267 del 2000, ivi comprese quelle connesse alle delimitazioni territoriali delle aree metropolitane, devono garantire per ciascuna delle province risultanti da tali operazioni, tra le quali quella che deve assumere la denominazione di «città metropolitana», il rispetto dei principi, dei criteri e degli indirizzi di cui al comma 3

dell'articolo 21 del predetto testo unico, nonché la possibilità, per ciascuna di tali province, di un pieno, efficace ed efficiente esercizio delle funzioni amministrative spettanti alle province ai sensi degli articoli 19 e 20 del citato testo unico n. 267 del 2000.

2. Al fine che non sussistano tra i comuni, ed in particolare tra uno di essi e tutti gli altri, marcate sproporzioni di dimensione territoriale o demografica, nessuno dei comuni risultanti dal riordino delle circoscrizioni territoriali dei comuni dell'area metropolitana, di cui all'articolo 25 del testo unico di cui al citato decreto legislativo n. 267 del 2000, come modificato dall'articolo 1 della presente legge, deve avere una popolazione superiore a dieci volte quella di qualsiasi altro di tali comuni.

Art. 3.

(Specificazione di procedimenti)

1. Nei casi di cui al comma 3 dell'articolo 22 del testo unico di cui al decreto legislativo n. 267 del 2000, le regioni emanano norme legislative ai sensi ed ai fini di cui al comma 4 dell'articolo 21 del predetto testo unico. Tali norme definiscono:

a) l'area interessata di cui alla lettera *d)* del comma 3 dell'articolo 21 del testo unico di cui al citato decreto legislativo n. 267 del 2000, intesa come l'area formata dai comuni che dovrebbero rientrare nella circoscrizione della provincia, o delle province, di nuova istituzione, ovvero dal comune, o dai comuni, che dovrebbero essere trasferiti da una ad un'altra circoscrizione provinciale;

b) i termini entro i quali i comuni di cui alla lettera *a)* devono pronunciarsi sulle ipotesi di nuova delimitazione delle circoscrizioni provinciali o di istituzione di nuove province che li riguardano.

2. Le ipotesi di nuova delimitazione delle circoscrizioni provinciali o di istituzione di nuove province formulate ai sensi del

comma 1, si intendono confermate, ai sensi e per gli effetti di cui al comma 3 dell'articolo 22 del testo unico di cui al citato decreto legislativo n. 267 del 2000 ed al comma 2 della presente legge, ove abbiano conseguito l'adesione dei comuni ai sensi della lettera *d*) del comma 3 dell'articolo 21 del testo unico di cui al citato decreto legislativo n. 267 del 2000.

3. Nei casi di cui al comma 4 della presente legge, sugli schemi dei decreti legislativi si esprimono i consigli dei comuni interessati, entro i termini fissati dalla deliberazione del Consiglio dei ministri di approvazione dei predetti schemi.

