



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

Roma, 7 febbraio 2012

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

Relazione

La presente proposta è frutto di un lavoro comune delle Province che insistono nelle aree metropolitane ed ha l'obiettivo di riordinare profondamente 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, società, che esercitano funzioni tipiche di Comuni e 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 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 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 ente 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 strumento innovativo più funzionale al rilancio dello sviluppo del Paese.

	POPOLAZIONE	TERRITORIO	PIL COMPLESSIVO (m€)
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'Istat, nel 2010, le 10 aree metropolitane considerate coincidenti con le province, hanno una superficie che corrisponde all'11% del territorio nazionale, ma una popolazione che arriva al 31,5% e un PIL pari al 34% in rapporto al dato nazionale. Questo 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 ad esercitare tutte le funzioni delle Province e quelle di ambito metropolitano del Comune capoluogo, sono titolari della pianificazione territoriale generale e delle reti infrastrutturali, della strutturazione di sistemi coordinati di gestione dei servizi pubblici, della promozione e coordinamento dello sviluppo economico e sociale.

Accanto all'istituzione delle Città metropolitane, la presente proposta 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, e il profondo riordino di tutta l'amministrazione periferica statale e regionale.

Il profondo riordino delle istituzioni di area vasta previsto in questa proposta implica un accordo preventivo tra tutti i soggetti costitutivi della Repubblica in Conferenza unificata, secondo il principio di leale collaborazione, che possa costituire un solida base politica per l'avvio e 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'art. 133 della Costituzione.

Il testo della legge delega potrebbe essere inserito all'interno del Disegno di legge di conversione in legge del decreto legge 24 gennaio 2012, n. 1, recante "*Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività*", che il Parlamento si appresta ad esaminare: se questa ipotesi fosse accolta, entro il mese di settembre 2012 l'iter di riforma potrebbe essere attuato e concluso.

Queste le principali novità previste dalla proposta, per quanto riguarda le Città Metropolitane.

- Si assegna una delega al Governo ad emanare, entro 4 mesi dall'approvazione 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, previo parere delle commissioni parlamentari competenti.
- Entro un mese dall'approvazione della legge, attraverso un accordo in Conferenza Unificata, 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 definizione dell'accordo in Conferenza unificata, 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; ad essa sono attribuite le risorse umane, strumentali e finanziarie inerenti 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, 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; le elezioni 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 presente legge.
- Conseguentemente alla nuova delimitazione delle circoscrizioni provinciali e metropolitane, vengono accorpati gli 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.

La Conferenza Unificata è chiamata ad esprimere parere sui decreti legislativi entro 30 giorni dal ricevimento dei decreti legislativi. Successivamente i decreti sono trasmessi alle Camere per l'acquisizione, entro quarantacinque giorni, del parere delle competenti commissioni parlamentari.

La proposta di riordino degli enti di area vasta consente in tempi rapidi (6 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 che accompagna i commi 14-21 dell'art. 23 del decreto "Salva Italia".

Dal processo di riordino delle Province è possibile ricavare **1 miliardo** di euro che derivano per il 50% dai processi di miglioramento dell'efficienza delle Province e per il restante 50%

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 negli Uffici territoriali del Governo è possibile stimare un risparmio di almeno **2,5 miliardi** di euro, pari a circa il 4% dei **65 miliardi di euro** della voce “**amministrazione generale**” della **spesa statale regionalizzata**, in base ai dati di fonte RGS del 2010.

Dall’abolizione degli enti e 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 (cfr. tabella seguente).

Enti e Agenzie Regionali	€ 3.684.447.564
Aziende e società pubblici servizi comunali	€ 675.684.950
Aziende e società pubblici servizi provinciali	€ 161.141.446
BIM, ATO, CONSORZI	€ 486.285.518
TOTALE	€ 5.007.559.478

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

Ovviamente, la presente proposta di legge è alternativa a quella approvata con il Decreto “Salva Italia e comporta l’immediata abrogazione delle norme sulle Province previste dall’art. 23 del decreto legge 6 dicembre 2011, n. 201, come modificato dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214 (decreto cd. “Salva Italia) 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.

Art. 1
(Delega al Governo per l'istituzione delle città metropolitane, la razionalizzazione delle province, il riordino dell'amministrazione periferica dello Stato e degli enti strumentali)

1. In attuazione dell'art. 114, comma 1, della Costituzione, il Governo è delegato ad emanare, entro quattro mesi dall'approvazione della presente legge, su proposta del Ministro dell'Interno di concerto con il Ministro della pubblica amministrazione e per la semplificazione, uno o più decreti legislativi per l'istituzione delle città metropolitane, nell'ambito di una regione, nelle aree previste dall'art. 23, comma 2, della legge 5 maggio 2009, n. 42, la razionalizzazione delle province e il riordino dell'amministrazione periferica dello Stato e degli enti strumentali, previo parere delle commissioni parlamentari competenti con l'osservanza dei seguenti principi e criteri direttivi:

a) entro un mese dall'approvazione della presente legge, attraverso un accordo in conferenza unificata, 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 definizione dell'accordo in conferenza unificata, sulla base degli indici di cui alla lettera a), 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 prima attuazione con il territorio di una o di più province; i comuni del territorio metropolitano possono esercitare l'iniziativa prevista dall'art. 133, comma 1, della Costituzione per far 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 tutte le funzioni della preesistente provincia e le funzioni del comune capoluogo di ambito metropolitano; ad essa sono attribuite le risorse umane, strumentali e finanziarie inerenti alle funzioni trasferite, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica; il decreto legislativo regola la successione della città metropolitana alla provincia in tutti i rapporti già attribuiti alla titolarità di questo ultimo 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, contenuta nel 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; il decreto legislativo disciplina il sistema di elezione degli organi di governo della città

metropolitana attraverso una ripartizione in collegi elettorali uninominali che garantiscano un'adeguata rappresentanza di tutte le comunità locali del territorio metropolitano, nonché le modalità ed 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 ed, in ogni caso, per l'esercizio delle funzioni di governo di area vasta come 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'art. 133 della Costituzione;

l) sono organi della provincia il presidente, la giunta e il consiglio; il presidente della provincia e il consiglio provinciale sono eletti direttamente dai cittadini della provincia con il sistema di elezione vigente; il decreto legislativo disciplina 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 degli uffici territoriali del governo e l'accorpamento in essi degli altri uffici periferici dell'amministrazione statale che hanno sede nella provincia o nell'area metropolitana; nei decreti legislativi di attuazione della presente legge sono stabilite le modalità di riordino degli uffici statali periferici nelle circoscrizioni provinciali o metropolitane ed il trasferimento del personale e delle risorse finanziarie agli 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 lo stesso termine di cui al comma 1, 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 dei criteri previsti dai commi precedenti.

4. Le Regioni, con proprie leggi, entro un anno dall'approvazione della presente legge, attribuiscono alle città metropolitane ulteriori funzioni amministrative già da esse esercitate

direttamente o indirettamente, 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, del parere 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 ad enti o agenzie statali o regionali né ad enti o agenzie di enti locali diversi da quelli cui tali funzioni sono attribuite;

b) esercitate da enti o agenzie statali o regionali né da enti o agenzie di enti locali diversi da quelli cui 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 ai criteri di cui alla legge 5 maggio 2009, n. 42, cessa ogni forma di finanziamento delle funzioni esercitate in contrasto con le disposizioni di cui al comma precedente e sono nulli gli atti adottati nell'esercizio delle suddette funzioni.

8. 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 od organismi, comunque denominati.

9. Lo Stato e le Regioni provvedono altresì ad individuare le funzioni degli enti di cui al comma precedente, 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 della presente legge sono destinati ad un fondo speciale per il rilancio degli investimenti degli enti locali, da definire nell'ambito della Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica istituita nell'ambito della Conferenza unificata.

11. Sono abrogati i commi 14 - 21 dell'art. 23 del decreto legge 6 dicembre 2011, n. 201, come modificato dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, nonché i commi 3 - 8 dell'art. 23 della legge 5 maggio 2009, n. 42. Al comma abrogato 10 dell'art. 24 della legge 5 maggio 2009, n. 42, sono soppresse le seguenti parole “, e del comma 6, lettera d”.