

SCHEMA DI DISEGNO DI LEGGE
"CARTA DELLE AUTONOMIE LOCALI"

5 novembre 2008

RELAZIONE

In ciascuna delle ultime due legislature, la XIV e la XV, è stato fatto un tentativo per attuare l'articolo 117, secondo comma, lettera p) della Costituzione relativo alle funzioni fondamentali di comuni, province e città metropolitane e per l'adeguamento delle disposizioni in materia di enti locali alla legge costituzionale n. 3 del 2001 (modifiche al Titolo V della parte seconda della Costituzione).

Durante la XIV Legislatura il Parlamento approvò la legge 5 giugno 2003 n. 131 (legge "La Loggia") la quale all'art. 2 conteneva una delega al Governo per l'individuazione e l'allocazione delle funzioni fondamentali degli enti locali e per l'istituzione delle città metropolitane, mentre all'art. 7 affrontava il tema dell'attuazione dell'art. 118 in materia di funzioni amministrative.

La legge fu approvata con un sostanziale consenso da parte dell'opposizione ma la delega non fu esercitata entro il termine di scadenza della legislatura.

Nella legislatura successiva, la XV, il 5 aprile 2007 il Governo presentò al Senato il disegno di legge AS n° 1464 "Delega al Governo per l'attuazione dell'art. 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", la cosiddetta "Carta delle autonomie locali", dopo aver acquisito il parere favorevole della Conferenza unificata.

Anche in questo caso si stava profilando un accordo in sede di Commissione tra maggioranza e opposizione con la proposta di stralciare dal ddl di iniziativa governativa la delega relativa al sistema elettorale e alla contabilità, con l'intesa di trasformare la delega sugli organi di governo in norme legislative puntuali. Ma l'interruzione anticipata della legislatura impedì l'approvazione del provvedimento.

Il presente disegno di legge assume come base la proposta del Governo della scorsa legislatura, che aveva avuto ricevuto il parere favorevole del sistema delle autonomie, escludendo dalla delega il tema degli organi di governo, del sistema elettorale e della contabilità secondo quanto era stato convenuto nel corso del dibattito in Commissione Affari costituzionali del Senato.

Contiene inoltre norme in favore di comuni contermini anche appartenenti a regioni diverse e misure di forte semplificazione del sistema istituzionale e amministrativo territoriale, come la soppressione degli enti intermedi e strumentali dello Stato e delle regioni e l'unificazione delle funzioni esercitate dalle amministrazioni periferiche dello Stato negli Uffici Territoriali del Governo anche in attesa di un loro parziale trasferimento al sistema delle autonomie territoriali.

Secondo i proponenti, infatti, è opportuno che l'attuazione degli articoli 114, 117 e 118 della Costituzione avvenga contestualmente della riforma e semplificazione dell'amministrazione periferica dello Stato, che consenta di superare l'ormai storico dualismo italiano tra strutture ministeriali e autonomie territoriali, e di raggiungere risultati di maggiore efficienza e di consistente riduzione della spesa pubblica.

Definire le funzioni fondamentali degli enti locali è indispensabile anche per l'attuazione del federalismo fiscale di cui all'art. 119 della Costituzione. Solo l'individuazione delle funzioni fondamentali degli enti locali infatti, unitamente alla definizione dei costi standard delle prestazioni, potrà consentire di stabilire ciò che dovrà essere finanziato e con quale tipo di tributo ai vari livelli istituzionali.

E' perciò necessario che i due provvedimenti, la Carta delle autonomie locali e il federalismo fiscale, procedano insieme nella discussione parlamentare e nella successiva attuazione.

1. Oggetto e struttura del disegno di legge

Il disegno di legge da' attuazione agli articoli 114, 117, e 118 della Costituzione, quanto alla individuazione e allocazione delle funzioni fondamentali degli enti locali, al nuovo ordinamento degli enti locali, al conferimento di funzioni alle regioni e agli enti locali, alla istituzione delle città metropolitane e di Roma capitale. Prevede inoltre norme in favore dei comuni contermini anche appartenenti a regioni diverse, disposizioni per la soppressione di enti intermedi e strumentali dello Stato e delle regioni, la disciplina delle modalità di esercizio delle funzioni statali sul territorio.

Si tratta di un disegno di legge delega, che consta di tredici articoli.

L'articolo 1 indica le finalità e gli indirizzi generali.

L'articolo 2 contiene la delega al Governo per l'attuazione dell'articolo 117, secondo comma, lettera p), e dell'articolo 118 della Costituzione, quanto alla individuazione delle funzioni fondamentali degli enti locali.

L'articolo 3 contiene la delega al Governo per stabilire la dimensione adeguata per l'esercizio delle funzioni fondamentali comunali, attraverso la previsione di norme specifiche per l'esercizio obbligatorio di funzioni per i comuni di minore dimensione attraverso le unioni di comuni e, nelle zone montane, le unioni montane di comuni a cui sono attribuite le funzioni delle comunità montane.

L'articolo 4 introduce norme in favore di comuni contermini anche di regioni diverse.

L'articolo 5 contiene la delega al Governo per la istituzione delle otto città metropolitane nelle regioni a statuto ordinario già ipotizzate dalla legge 8 giugno 1990, n. 142, poiché l'articolo 114 della Costituzione prevede che la legge disciplini l'ordinamento di Roma capitale, e dal testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (TUEL). Le regioni a statuto speciale provvederanno a costituire eventualmente le città metropolitane nelle aree metropolitane già indicate nelle loro leggi sulla base dell'autonomo recepimento della legge nazionale, essendo tenute anch'esse al rispetto dell'autonomia locale come le regioni a statuto ordinario.

L'articolo 6 contiene la delega al Governo per il conferimento a regioni ed enti locali di ulteriori funzioni (rispetto a quelle fondamentali e a quelle proprie) e per le successive operazioni di trasferimento.

L'articolo 7 introduce norme volte alla soppressione degli enti intermedi e strumentali dello Stato e delle regioni.

L'articolo 8 prevede l'unificazione delle funzioni esercitate dalle amministrazioni periferiche dello Stato negli Uffici Territoriali del Governo anche in attesa di un loro parziale trasferimento al sistema delle autonomie territoriali.

L'articolo 9 contiene la delega al Governo per la disciplina di Roma capitale.

L'articolo 10 indica l'ambito della legislazione regionale in materia di enti locali.

L'articolo 11 contiene la delega al Governo per la revisione delle circoscrizioni delle province.

L'articolo 12 reca le disposizioni finali e la delega per l'adozione della Carta delle autonomie locali.

L'articolo 13 contiene la clausola di invarianza della spesa pubblica.

2. Finalità e indirizzi generali

L'articolo 1 indica le finalità e gli indirizzi generali cui dovrà attenersi il legislatore delegato, nonché le regioni per gli aspetti di propria competenza.

Il comma 1 indica le finalità che si propone la legge. Esse sono le seguenti:

a) attuare gli articoli 114, 117 e 118 della Costituzione, quanto alla individuazione, allocazione e conferimento delle funzioni amministrative spettanti a comuni, province, città metropolitane, regioni e Stato;

b) adeguare l'ordinamento degli enti locali alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

c) disciplinare l'ordinamento di Roma capitale ai sensi dell'articolo 114, ultimo comma, della Costituzione;

d) disciplinare il procedimento di istituzione delle città metropolitane;

e) stabilire principi per l'accorpamento e la soppressione di enti intermedi e strumentali dello Stato e delle regioni;

f) disciplinare le modalità di esercizio delle funzioni statali sul territorio.

Il comma 2 stabilisce i principi ai quali lo Stato e le regioni, nell'esercizio delle proprie competenze legislative, provvedono ad adeguare i rispettivi ordinamenti alle disposizioni contenute nella legge.

Il comma 3 prevede che le leggi statali e regionali che disciplinano le funzioni amministrative di comuni, città metropolitane e province, devono comunque rispettare l'ambito riservato alla regolamentazione locale nella disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle loro funzioni istituzionali, ai sensi dell'articolo 117, sesto comma, della Costituzione.

Il comma 4 demanda al Governo l'istituzione di una sede di coordinamento cui partecipano i rappresentanti del Ministro dell'interno, del Ministro per i rapporti con le regioni, del Ministro delle riforme per il federalismo, del Ministro per la semplificazione normativa, del Ministro dell'economia e delle finanze, nonché di rappresentanti dei Ministeri interessati e di un numero almeno pari di rappresentanti di regioni ed enti locali.

Essa ha una duplice missione:

- la predisposizione degli atti istruttori relativi ai provvedimenti attuativi dei decreti delegati di cui alla legge;
- più in generale, la verifica e il monitoraggio dei tempi e delle modalità dei processi di individuazione, allocazione e conferimento delle funzioni amministrative e delle relative risorse, da parte dello Stato e delle regioni, nonché il coordinamento delle iniziative relative all'attuazione del federalismo fiscale.

3. Funzioni fondamentali degli enti locali

L'articolo 2 ai commi 1 e 2 indica lo strumento della delega al Governo ad adottare uno o più decreti legislativi, sulla scorta di alcuni precisi criteri direttivi, per l'individuazione e l'allocazione delle funzioni fondamentali dei comuni, delle province e delle città metropolitane.

I decreti legislativi dovranno garantire il rispetto delle competenze legislative dello Stato e delle regioni, e 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.

Il comma 3 indica i principi e i criteri direttivi della delega. Di seguito sono indicati i più significativi.

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, 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, partendo per entrambi i livelli da quelle storicamente svolte.

Nel rispetto dei principi di sussidiarietà, di adeguatezza, di differenziazione e di semplificazione, 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 questo modo potrà essere perseguito l'obiettivo di una razionale distribuzione di compiti e funzioni e dell'eliminazione di 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 enti locali, regioni e Stato.

Il comma 4 prevede che, qualora al momento del conferimento di funzioni queste siano svolte da un ente diverso da quello individuato, con decreti del Presidente del Consiglio si provvede alla loro corretta riallocazione sulla base di accordi con gli enti locali interessati previa l'intesa della Conferenza unificata.

Il comma 5 prevede che entro due anni dalla data di entrata in vigore dei decreti legislativi il Governo possa emanare, nel rispetto dei stessi principi e criteri direttivi, disposizioni integrative e correttive.

Il comma 6 abroga l'articolo 2 della legge 5 giugno 2003, n. 131 (legge "La Loggia")

L'applicazione dei principi dell'articolo 2, che rappresentano l'attuazione coerente degli articoli 117 e 118 della Costituzione, avvia un cambiamento di portata epocale nell'ordinamento degli enti locali del nostro Paese nella direzione della semplificazione, dell'efficienza e del superamento di ogni inutile duplicazione di enti e di funzioni.

L'esercizio delle funzioni ad un solo livello di ente locale, con la conseguente soppressione di tutte le strutture amministrative esistenti agli altri livelli istituzionali, produce una forte razionalizzazione e la fine di un sistema nel quale, ai diversi livelli, "tutti fanno tutto".

Con la distinzione tra funzioni fondamentali dei comuni ("tutte quelle che li connotano come ente di governo di prossimità") e quelle delle province ("quelle che le connotano come enti per il governo di area vasta") cessa l'attuale confusione di ruoli, si attribuiscono in primo luogo ai comuni tutte le funzioni amministrative in base al primo comma dell'art. 118 della Costitu-

zione, e si rivaluta il ruolo della provincia come ente per il governo di area vasta, eventualmente destinatario del trasferimento di ulteriori funzioni statali di cui all'art. 8.

E' un processo che non può non riguardare anche le regioni, le quali si devono spogliare di funzioni di amministrazione diretta, spesso svolte attraverso agenzie o enti settoriali che vanno soppressi, per acquisire pienamente il ruolo che la Costituzione affida loro di legislazione, di programmazione strategica dello sviluppo e di riferimento per il sistema delle autonomie territoriali.

Infine, insieme al principio di sussidiarietà sopra richiamato, i criteri direttivi della delega consentono l'applicazione nel nostro ordinamento dei principi di differenziazione e adeguatezza previsti dal primo comma dell'art. 118 della Costituzione. Cessa così la situazione in cui i comuni-metropoli con milioni di abitanti e i comuni-villaggio che ne contano poche decine dovranno applicare le medesime regole, sia attraverso l'esercizio necessariamente associato di determinate funzioni fondamentali per i comuni di minori dimensioni, sia con un'attribuzione delle funzioni amministrative che tiene conto del principio di adeguatezza per esercitarle.

4. Adeguatezza delle dimensioni per l'esercizio delle funzioni comunali

L'articolo 3 prevede le modalità per il raggiungimento delle dimensioni adeguate all'esercizio delle funzioni comunali.

Il comma 1 prevede che lo strumento in grado di semplificare e di differenziare gli attori del governo locale è l'unione di comuni di minori dimensioni in chiave polifunzionale. Nel rispetto della competenza legislativa regionale viene previsto che fintanto che le regioni non provvederanno con proprie leggi che si ispirino ai principi di adeguatezza, in connessione a quelli di sussidiarietà e differenziazione, i decreti legislativi di cui all'art. 2, comma 1 stabiliscono la dimensione demografica minima al di sotto della quale determinate funzioni fondamentali sono obbligatoriamente esercitate attraverso l'unione, prevedendo altresì criteri di ponderazione che tengono conto delle peculiarità territoriali.

Ogni singolo comune partecipa ad una e ad una sola unione, che sostituisce le molteplici forme di esercizio associato di funzioni comunali, consentendo anche in questo caso una forte semplificazione del sistema.

Il comma 2 prevede la salvaguardia della specificità montana attraverso l'istituzione delle unioni montane di comuni alle quali sono attribuite, in base al successivo comma 5, le funzioni delle comunità montane di cui all'art. 28 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267. Le modalità di costituzione sono le medesime previste dal comma 1 per le unioni comunali - intervento statale sino all'entrata in vigore delle nuove discipline regionali - ma viene ampliato il paniere di indicatori, accanto alle specificità territoriali e al criterio demografico, per individuare le diverse zone.

Il comma 4 prevede che le regioni con proprie leggi individuino l'entità demografica e la delimitazione territoriale delle unioni di comuni, gli organi di governo che dovranno essere composti da amministratori locali dei comuni interessati e le loro modalità di funzionamento.

Il comma 6 prevede che i comuni, le unioni di comuni e le unioni montane di comuni possono stipulare accordi per l'utilizzo ottimale delle strutture tecniche 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 dell'articolo 3 del disegno di legge, unitamente all'attuazione di quanto disposto alla lettera h) dell'articolo 2 relativo all'indicazione di principi per l'esercizio associato delle funzioni da parte dei comuni 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, nel rispetto al contempo delle competenze regionali.

Tra i comuni e le unioni di comuni, le province e le regioni non vi saranno infatti altre forme associative tra enti locali, che attualmente sono numerose e molteplici.

5. Norme in favore dei comuni contermini anche appartenenti a regioni diverse

L'articolo 4 introduce norme per consentire ai cittadini residenti in comuni contermini, anche appartenenti a regioni diverse, di usufruire dei servizi secondo criteri di prossimità.

Attraverso accordi tra lo Stato, le regioni, le province e i comuni, gli uffici pubblici ricadenti in comuni contermini tra regioni diverse possono essere tenuti ad erogare servizi e prestazioni anche ai cittadini di un'altra regione.

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

6. Delega al governo per l'istituzione delle città metropolitane

Punto qualificante del processo rinnovamento e differenziazione del sistema istituzionale ed amministrativo territoriale è l'attenzione alla costituzione delle città metropolitane previsto dall'articolo 5.

L'istituto della città metropolitana è stato introdotto nel nostro ordinamento dalla legge 8 giugno 1990, n. 142, ed è stato recepito nell'articolo 114 della Costituzione.

Come in numerosi altri paesi europei, è giusto che anche in Italia le principali aree urbane del Paese abbiano ordinamenti differenziati. La mancata attuazione per un periodo lungo di tempo di questa disposizione di legge richiede al legislatore grande attenzione per rimuovere tutti gli ostacoli alla istituzione delle città metropolitane e di Roma capitale, ben sapendo che molto dipende anche dalla mancanza di norme finanziarie specifiche che possono essere introdotte con la legge di attuazione del federalismo fiscale.

Il comma 1 prevede che le città metropolitane possano essere istituite nelle otto aree metropolitane delle regioni a statuto ordinario in cui sono compresi i comuni di Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Bari, Napoli, secondo quanto già stabilito dalla legge n. 142 del 1990 e dal TUEL di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000 n. 267. L'articolo 114 della Costituzione stabilisce infatti che la legge disciplini l'ordinamento di Roma capitale, mentre le regioni a statuto speciale hanno la facoltà di istituirle nelle aree metropolitane già indicate dalle loro leggi sulla base dell'autonomo recepimento della legge nazionale.

Anche le regioni a statuto speciale, come le regioni a statuto ordinario, sono tenute dalla Costituzione al pieno rispetto dell'autonomia locale.

L'iniziativa per l'istituzione della città metropolitana spetta o al comune capoluogo, o al trenta per cento dei comuni della provincia o delle province interessate che rappresentino il sessanta per cento della relativa popolazione, ovvero ad una o più province congiuntamente ad un numero di comuni che rappresentino il sessanta per cento della popolazione della provincia o delle province proponenti. Sulla proposta è acquisito il parere della regione.

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

ressate in caso di non coincidenza con una provincia, senza però dar luogo a nuove province anche in relazione a quanto previsto dall'articolo 11.

Sul piano funzionale, la città metropolitana acquisisce tutte le funzioni della preesistente provincia, regolando con la legge istitutiva 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.

Il comma 2 prevede che nelle aree metropolitane, in alternativa alla istituzione delle città metropolitane secondo il procedimento previsto, possono essere individuate specifiche modalità di esercizio associato delle funzioni comunali nella forma dell'unione dei comuni metropolitani. Ulteriori modalità di esercizio congiunto di funzioni possono essere definite dalle istituzioni locali e dalla regione interessate, tenuto conto delle diverse specificità territoriali. Con i decreti legislativi di cui al comma 4 possono essere attribuiti alle unioni di comuni metropolitani funzioni e prerogative proprie delle città metropolitane.

Il comma 3 stabilisce che, una volta acquisiti l'iniziativa dei soggetti legittimati e il parere regionale, 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 dodici mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge. Questo anche per consentire la costituzione degli organi delle città metropolitane in occasione delle prime elezioni amministrative utili dopo l'approvazione della legge.

Il comma 4 prevede che gli schemi dei decreti legislativi siano trasmessi, in base a quanto stabilito dal comma 4, 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 alle Commissioni medesime.

7. Funzioni conferite agli enti locali

L'articolo 6 del disegno di legge reca disposizioni per l'attuazione dell'articolo 118, primo e secondo comma, della Costituzione, quanto alle funzioni conferite agli enti locali e alle regioni con leggi statali.

Un meccanismo era stato già ipotizzato dall'articolo 7 della legge 5 giugno 2003, n. 131, che non ha avuto pratica attuazione per la difficoltà di raggiungimento degli accordi ipotizzati nella norma in seno alla Conferenza unificata.

L'articolo prevede un procedimento semplificato rispetto al previgente articolo 7 della citata legge n. 131 del 2003.

Ferme restando le funzioni fondamentali individuate ai sensi dell'articolo 2, comma 1, lettera a), il Governo è delegato ad adottare, entro il termine di cui allo stesso articolo 2, comma 5, uno o più decreti legislativi, aventi ad oggetto l'individuazione delle restanti funzioni amministrative in atto esercitate dallo Stato che, non richiedendo l'unitario esercizio a livello statale, devono, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza essere attribuite a comuni, province, città metropolitane e regioni e segnatamente:

- le funzioni amministrative da conferire alle regioni e agli enti locali, nelle materie dell'articolo 117, secondo comma, della Costituzione;
- le funzioni amministrative da conferire alle regioni nelle materie di cui all'articolo 117, terzo e quarto comma, ai fini del loro successivo conferimento agli enti locali ai sensi dell'articolo 6, comma 1, lettera b).

Nell'esercizio della delega il Governo dovrà conferire al 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.

Dovrà inoltre 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.

8. Soppressione enti intermedi e strumentali

Le norme contenute nell'articolo 7 riprendono le disposizioni della legge finanziaria per il 2007, nell'ottica di provvedere ad una reale semplificazione del sistema istituzionale territoriale. Troppe volte, pur a fronte degli sforzi di riorganizzazione del sistema territoriale, si è mantenuta una molteplicità di enti, organismi o agenzie, istituiti specie dalle regioni o dagli enti locali. Lo stesso legislatore statale ha stabilito più volte la soppressione di enti statali senza essere poi in grado di provvedere realmente alla loro liquidazione.

Obiettivo della norma in oggetto è il trasferimento definitivo agli enti locali, secondo i principi contenuti nella delega relativa al trasferimento di funzioni di cui all'articolo 2, di tutte le competenze e le funzioni oggi attribuite a questi organismi, per lo più previsti a livello regionale o subregionale che devono essere soppressi o ridimensionati nel numero.

Il comma 1 prevede l'accorpamento e la soppressione di enti, agenzie od organismo comunque denominati, da parte dello Stato e delle regioni, non espressamente ritenuti necessari all'adempimento delle funzioni istituzionali.

Il comma 2 stabilisce che lo Stato e le regioni provvedono ad individuare e riallocare agli enti locali le funzioni degli enti di cui al comma 1.

I commi 3 e 4 prevedono le modalità di attuazione delle disposizioni di cui ai commi precedenti.

Il comma 5 introduce, nel caso di inadempienza da parte degli enti territoriali, l'attivazione del potere sostitutivo dello Stato ai sensi dell'art. 120, comma 2, della Costituzione.

L'attuazione rigorosa della norma prevista in questo articolo 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 attribuirne le relative funzioni al livello istituzionale più adeguato (province, comuni e unioni di comuni). La stessa cosa può avvenire a livello comunale.

9. Modalità di esercizio delle funzioni statali sul territorio

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 ritrovarsi in un disegno di 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 cosiddette riforme Bassanini (legge 59/1997 e decreto legislativo 112/1998), 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 l'esigenza di individuare soggetti e sedi che assicurino provvisoriamente l'esercizio delle funzioni nel corso della delicata fase del trasferimento.

E' quindi necessario puntare a soluzioni organizzative che consentano di agevolare il completamento del trasferimento di funzioni statali in base all'art 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.

L'articolo 8 si propone questo obiettivo.

Al comma 1, 2 e 3 è previsto il recupero della 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 il regolamento di cui al comma 4, 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'art. 118 della Costituzione, e un assetto finale funzionale all'esercizio delle sole funzioni residue.

Il medesimo comma 4 prevede 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.

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 alla esigenze di massima prossimità dei servizi ai cittadini e per assicurare l'efficacia della funzione di rappresentanza generale del Governo, salvo che esigenze di efficienza, efficacia ed economicità non rendano opportuno una scala territoriale più ampia, regionale o sovrrregionale, con attribuzione delle rispettive funzioni all'Ufficio territoriale di Governo di un capoluogo di regione.

Vengono poi specificamente indicati al comma 5 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 6 esclude dall'applicazione delle disposizioni le amministrazioni periferiche dei ministeri degli affari esteri, della giustizia e della difesa nonché le agenzie statali.

Si tratta comunque di un numero molto elevato di uffici statali sul territorio, che una ricerca ISTAT del 2005 ha censito in circa 830 strutture dipendenti da 11 ministeri per un totale di oltre 90.000 addetti.

Non è possibile una valutazione precisa dei 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. Ma 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 importanti e significative.

10. Disciplina di Roma capitale

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.

Il comma 1 dell'articolo 9 delega il Governo ad adottare la disciplina dell'ordinamento di Roma capitale.

Il comma 2 stabilisce i principi e i criteri direttivi della delega, a partire dalla necessità di 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. Il decreto legislativo 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 saranno 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.

La lettera i) del comma 2 prevede che l'ordinamento di Roma capitale sia definito secondo le procedure previste dall'articolo 5 relativo all'istituzione delle città metropolitane.

11. L'ambito della legislazione regionale

L'articolo 10 stabilisce che le regioni provvedono a disciplinare le modalità di esercizio delle funzioni fondamentali degli enti locali, nelle materie di propria competenza, e a conferire ulteriori funzioni agli enti locali.

Il comma 1 prevede che, entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore dei decreti legislativi di cui all'articolo 2, con proprie leggi, sulla base di accordi stipulati nei Consigli delle autonomie locali o in altra sede di concertazione prevista dai propri ordinamenti, le regioni provvedono a:

- adeguare la propria legislazione alla disciplina statale di individuazione delle funzioni fondamentali, nelle materie di propria competenza legislativa ai sensi dell'articolo 117, terzo e quarto comma, della Costituzione, regolandone le modalità di esercizio nel rispetto dei principi e criteri di cui all'articolo 2, e allocando le funzioni amministrative e le relative risorse in modo organico a comuni, province e città metropolitane al fine di evitare duplicazioni e sovrapposizioni di competenze;

- conferire, nelle materie di propria competenza legislativa ai sensi dell'articolo 117, terzo e quarto comma, della Costituzione, agli enti locali le funzioni ad esse conferite dallo Stato ai sensi dell'articolo 6, comma 1, lettera b), che non richiedano di essere esercitate unitariamente a livello regionale in attuazione dell'articolo 118 della Costituzione;

- conferire agli enti locali le funzioni amministrative esercitate dalla regione, che non richiedano l'unitario esercizio a livello regionale;

- conferire e semplificare, contestualmente all'attuazione delle lettere a), b) e c), i livelli locali, prevedendo, nel rispetto dei principi di cui agli articoli 97 e 118 della Costituzione, che

su un medesimo territorio possa configurarsi, di regola, un solo livello, plurifunzionale, per l'esercizio associato delle funzioni che i singoli comuni non sono in grado di svolgere singolarmente.

Qualora le regioni non provvedano entro il termine di cui al comma 1, il Governo è delegato ad emanare, in relazione alle lettere a) e d), entro i successivi diciotto mesi, uno o più decreti legislativi che si applicano in via suppletiva fino alla data di entrata in vigore delle leggi regionali. Tali decreti vengono adottati con l'iniziativa e con il procedimento di cui all'articolo 2, commi 1 e 2, della presente legge, nel rispetto del procedimento di cui all'articolo 8, commi 1, 4 e 5, della legge 5 giugno 2003, n. 131 (articolo 6, comma 2).

Compete alla legge regionale disciplinare, tenuto conto dei principi di cui all'articolo 2, comma 3, lettera g), le forme e le modalità di associazionismo comunale, nonché l'eventuale esercizio in forma associata di alcune funzioni provinciali, previo accordo con le province, qualora sia ritenuto necessario per la dimensione ottimale dell'esercizio delle funzioni (articolo 6, comma 3).

12. Revisione delle circoscrizioni provinciali

L'articolo 11 del disegno di legge disciplina gli strumenti per la razionalizzazione complessiva degli assetti degli enti territoriali dopo l'entrata in vigore dei numerosi provvedimenti di attuazione previsti dalla legge delega.

Il comma 1 e 2 prevedono una delega al Governo anche per la revisione delle circoscrizioni provinciali in modo che il territorio di ciascuna provincia abbia un'estensione e comprenda una popolazione tale da consentire l'ottimale esercizio delle funzioni previste per il livello di governo di area vasta.

La finalità è quella di dare uniformità ed armonia al complesso e prevedibilmente lungo processo di trasferimento ed allocazione delle funzioni amministrative mediante la revisione delle circoscrizioni provinciali che si renderà necessaria anche a seguito della istituzione delle città metropolitane. Detto processo, inoltre, non potrà non considerare anche gli ambiti degli uffici statali decentrati che potranno essere semplificati, potenziati o ridotti a seconda dell'entità dei conferimenti attuati e delle funzioni statali residue nei singoli territori.

13. Disposizioni finali, abrogazioni e delega per l'adozione della Carta delle autonomie locali

L'articolo 12 contiene la clausola di cedevolezza, una disposizione per l'abrogazione, nelle materie di competenza legislativa dello Stato, delle norme del TUEL incompatibili con la nuova disciplina e una delega per la raccolta in un unico testo normativo – denominato: «Carta delle autonomie locali» – di tutti i decreti legislativi attuativi della presente legge.

I commi 1, 2, 3 e 4 contengono i criteri direttivi e le modalità della delega al Governo.

Il comma 5 prevede la clausola di salvaguardia in favore delle regioni a statuto speciale e delle province autonome, formulata riproducendo il tenore di quella attualmente contenuta nell'articolo 1, comma 2, del TUEL di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

(Finalità ed indirizzi generali)

1. La presente legge:

- a) attua gli articoli 114, 117 e 118 della Costituzione, quanto alla individuazione, allocazione e conferimento delle funzioni amministrative spettanti a comuni, province, città metropolitane, regioni e Stato;
- b) adegua l'ordinamento degli enti locali alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;
- c) disciplina l'ordinamento di Roma capitale ai sensi dell'articolo 114, terzo comma, della Costituzione;
- d) disciplina il procedimento di istituzione delle città metropolitane;
- e) stabilisce principi per l'accorpamento e la soppressione di enti intermedi e strumentali dello Stato e delle regioni;
- f) disciplina le modalità di esercizio delle funzioni statali sul territorio.

2. Stato e regioni, nell'esercizio delle proprie competenze legislative, provvedono ad adeguare i rispettivi ordinamenti alle disposizioni contenute nella presente legge. A tale fine osservano i seguenti principi:

- a) individuazione ed allocazione delle funzioni fondamentali di comuni, città metropolitane e province da parte dello Stato, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione;
- b) disciplina delle modalità di esercizio delle funzioni fondamentali con legge statale o regionale, nelle materie di rispettiva competenza;
- c) riassetto organico ed unitario delle funzioni fondamentali e delle altre funzioni amministrative, individuando con chiarezza il ruolo e le competenze dei diversi livelli di governo, sulla base della loro adeguatezza organizzativa e dimensionale;
- d) esercizio associato di determinate funzioni amministrative da parte degli enti di minori dimensioni demografiche sulla base del principio di adeguatezza.

3. Le leggi statali e regionali disciplinano le funzioni amministrative di comuni, città metropolitane e province nel rispetto degli ambiti riservati all'autonomia degli enti locali nella disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle loro funzioni istituzionali, ai sensi dell'articolo 117, sesto comma, della Costituzione.

4. Al fine della predisposizione degli atti istruttori relativi ai provvedimenti attuativi dei decreti delegati di cui alla presente legge, è istituita, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, presso la Conferenza Unificata una apposita sede di coordinamento cui partecipano i rappresentanti del Ministro dell'interno, del Ministro per i rapporti con le regioni, del Ministro delle riforme per il federalismo, del Ministro per la semplificazione normativa, del Ministro dell'economia e delle finanze, nonché i rappresentanti dei Ministri interessati e un numero almeno pari di rappresentanti di regioni ed enti locali. Spetta altresì a tale sede la verifica e il monitoraggio dei tempi e delle modalità dei processi di individuazione, allocazione e conferimento delle funzioni amministrative e delle relative risorse, da parte dello Stato e delle regioni, nonché il coordinamento delle iniziative relative all'attuazione del federalismo fiscale.

Art. 2.

(Delega al Governo per la individuazione ed 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 i Ministri interessati e con i Ministri per i rapporti con le regioni, delle riforme per il federalismo, della pubblica amministrazione e l'innovazione, dell'economia e delle finanze, con l'osservanza dei principi e dei criteri direttivi di cui ai commi 3 e 4, uno o più decreti legislativi diretti a:

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 di cui all'articolo 118, secondo comma, della Costituzione;

b) prevedere una disciplina dei settori relativi all'organizzazione degli enti locali di competenza esclusiva dello Stato, nonché individuare, nel rispetto del titolo V della Costituzione, principi fondamentali nelle materie di competenza concorrente che interessano le funzioni, l'organizzazione ed i servizi degli enti locali.

2. Sui decreti legislativi di cui al comma 1 è acquisito il parere del Consiglio di Stato, nonché l'intesa in seno alla Conferenza unificata, di cui al decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281; i decreti legislativi sono adottati dopo l'acquisizione del parere delle competenti Commissioni parlamentari, che si esprimono entro sessanta giorni dalla assegnazione degli schemi dei decreti legislativi medesimi.

3. Nell'esercizio della delega di cui al comma 1, lettera a), il Governo si attiene ai seguenti principi e criteri direttivi:

a) 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 e al pieno rispetto degli articoli 2 e 3 della Costituzione; prevedere che determinate funzioni fondamentali, da individuarsi in sede di decreto delegato, debbano essere necessariamente esercitate in forma associata da parte degli enti di minore dimensione demografica;

b) prevedere che l'esercizio delle funzioni fondamentali possa essere svolto unitariamente sulla base di accordi tra comuni e province;

c) considerare, nella determinazione delle funzioni fondamentali dei comuni, delle province e delle città metropolitane, quelle preordinate a garantire i servizi essenziali su tutto il territorio nazionale, tenendo conto di quelle storicamente svolte, secondo criteri di economicità, efficienza, semplificazione ed 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;

d) considerare come funzione fondamentale di comuni, province e città metropolitane, secondo il criterio di sussidiarietà, la individuazione, per quanto non già stabilito dalla legge, delle attività relative ai servizi pubblici locali di rilevanza economica, il cui svolgimento è necessario al fine di assicurare la soddisfazione dei bisogni primari della comunità locale, in condizioni di generale accessibilità fisica ed economica, di continuità e non discriminazione e ai migliori livelli di qualità e sicurezza, ferma la competenza della regione quando si tratti di attività da svolgere unitariamente a dimensione regionale;

e) prevedere forme di supporto, collaborazione e cooperazione tra Stato ed enti locali, anche per ciò che concerne l'impiego di fondi strutturali europei;

f) valorizzare i principi 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'adeguata gestione, anche mediante sportelli unici, di regola istituiti presso i Comuni, anche in forma associata, competenti per tutti gli adempimenti inerenti ciascuna funzione o servizio e che curino l'acquisizione di tutti gli elementi e atti necessari;

g) indicare i principi sulle 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 attraverso l'eliminazione di sovrapposizione di ruoli e di attività e tenendo conto delle forme associative esistenti, in particolare delle unioni di comuni e delle peculiarità dei territori montani ai sensi dell'articolo 44, secondo comma, della Costituzione;

h) 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 enti locali, regioni e Stato;

i) dettare una disciplina differenziata per i comuni con popolazione pari o inferiore a 5.000 abitanti idonea ad agevolare l'azione di governo con misure di semplificazione strutturali, procedurali, organizzative e contabili correlate alle minori dotazioni di risorse strumentali;

4. Qualora, in applicazione dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza, l'esercizio delle funzioni fondamentali spetti ad un ente, diverso da quello che le esercita alla data di entrata in vigore dei decreti legislativi di cui al comma 1, alla decorrenza del loro esercizio, alla determinazione dei beni e delle risorse finanziarie, umane, strumentali ed organizzative necessarie al loro esercizio, si provvede con decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, da adottare entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore dei decreti delegati, su proposta dei Ministri dell'interno e per gli affari regionali e le autonomie locali, di concerto con i Ministri interessati ed il Ministro dell'economia e delle finanze, sulla base di accordi con gli enti locali interessati, con l'intesa della Conferenza unificata di cui al 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 tra 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. Le presenti disposizioni cessano di avere efficacia alla data di entrata in vigore dei provvedimenti attuativi dell'articolo 119 della Costituzione.

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

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

Art. 3.

(Adeguatezza delle dimensioni per l'esercizio delle funzioni comunali)

1. Fino all'approvazione delle leggi regionali che, nell'ambito delle loro competenze, applicano il principio di adeguatezza, in connessione a quelli di sussidiarietà e di differenziazione, i decreti legislativi di cui all'art. 2, comma 1, lettera a) stabiliscono la dimensione demografica minima dei comuni al di sotto della quale determinate funzioni fondamentali debbono essere esercitate attraverso le unioni di comuni, prevedendo altresì criteri di ponderazione che tengono conto delle peculiarità territoriali. Ogni comune può partecipare soltanto ad una unione di comuni.

2. Fino all'approvazione delle leggi regionali di cui al comma 1, i decreti legislativi di cui all'art. 2, comma 1, lettera a) stabiliscono altresì la dimensione demografica e territoriale minima dei comuni delle zone montane al di sotto della quale determinate funzioni fondamentali

debbono essere esercitate attraverso forme associative comunali delle zone montane, tenendo conto delle peculiarità dei territori montani. Ogni comune delle aree montane può partecipare soltanto ad una forma associativa comunale obbligatoria delle zone montane.

3. Nell'esercizio della delega di cui all'art. 2, comma 1, lettera a), con riferimento ai commi 1 e 2 del presente articolo, il Governo si attiene ai seguenti principi e criteri direttivi:

a) adeguatezza delle dimensioni per l'ottimale svolgimento delle funzioni;

b) salvaguardia delle peculiarità territoriali, con particolare riferimento alla specificità del territorio montano;

4. Le regioni, con legge regionale approvata con il parere delle Autonomie locali, sulla base dei parametri fissati con il decreto legislativo di cui all'art. 2, comma 1, lettera a), individuano:

a) l'entità demografica e la delimitazione territoriale delle unioni di comuni;

b) gli organi di governo delle unioni di comuni, composti da amministratori degli enti locali interessati;

c) le modalità di funzionamento delle unioni di comuni.

5. Con le leggi di cui al comma 4 del presente articolo le regioni provvedono inoltre al riassetto istituzionale dei territori montani, garantendo che alle forme associative comunali obbligatorie delle zone montane di comuni di cui al comma 2 siano attribuite le funzioni delle comunità montane di cui all'art. 28 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267. Le medesime leggi regionali individuano altresì gli organi di governo delle forme associative comunali obbligatorie delle zone montane composte dagli amministratori degli enti locali interessati.

6. Fermo restando quanto disposto dai commi 1 e 2, i comuni, le unioni di comuni e le unioni montane di comuni possono stipulare accordi per l'utilizzo adeguato delle strutture tecniche e amministrative.

Art. 4.

(Norme in favore dei comuni contermini anche appartenenti a regioni diverse)

1. Lo stato e le regioni, con legge approvata previo parere delle Autonomie locali, secondo le forme previste dalle norme regionali stipulano apposti accordi al fine di consentire ai cittadini residenti nei comuni contermini, anche appartenenti a regioni diverse, di usufruire dei servizi secondo criteri di prossimità.

2. A tal fine le regioni individuano con legge, sentiti i comuni interessati, i comuni, o le frazioni di comune, per i quali trovano applicazione le disposizioni di cui al comma precedente.

3. Con gli accordi di cui all'articolo 9, comma 2, lett. c) del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, sono individuate le attività programmatiche e i servizi per i quali si applicano le disposizioni di cui al comma 1 del presente articolo.

Art 5.

(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, Bari, Napoli. L'iniziativa spetta, al comune capoluogo, ovvero al trenta per cento dei comuni della provincia o delle province interessate, che rappresentino il sessanta per cento della relativa popolazione, ovvero ad una o più province congiuntamente ad un numero di comuni che rappresentino il sessanta 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. Si osservano i seguenti principi e indirizzi:

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 acquisisce tutte le funzioni della preesistente provincia, come determinate in base alla presente legge delega, riguardanti il suo territorio, e ad essa sono attribuite le risorse umane, strumentali e finanziarie inerenti alle funzioni trasferite, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica; il decreto legislativo di cui al comma 3 regola la successione della città metropolitana alla provincia in tutti i rapporti già attribuiti alla titolarità di questo ultimo ente secondo i criteri di cui alla presente legge;

c) alla città metropolitana spettano tutte le funzioni conferite dalla legge statale o regionale a seconda delle rispettive competenze nel rispetto delle funzioni fondamentali individuate dalla legge dello Stato;

d) il territorio della città metropolitana si articola al suo interno in comuni; il comune capoluogo, se mantiene la sua integrità, si articola in municipi;

e) il decreto legislativo di cui al comma 3 regola il sistema di determinazione dei collegi elettorali per la elezione degli organi di governo della città metropolitana, nonché di attribuzione dei seggi, in modo da garantire una adeguata rappresentanza alle comunità locali insistenti sulla parte del territorio metropolitano esterna a quello del preesistente comune capoluogo, nonché le modalità ed i termini di indizione delle elezioni per la loro prima costituzione, assicurando, anche eventualmente attraverso la *prorogatio*, la continuità della amministrazione nella successione tra gli enti;

g) lo statuto della città metropolitana è adottato nei sei mesi successivi allo svolgimento delle elezioni per la prima costituzione degli organi di governo; il decreto legislativo di cui al comma 3 indica le norme applicabili nelle materie e discipline espressamente demandate allo statuto ed ai regolamenti nel periodo transitorio che precede la loro adozione;

h) lo statuto della città metropolitana, definisce le forme di esercizio associato di funzioni con i comuni in essa compresi 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 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;

i) per ciascuna città metropolitana, il decreto legislativo di cui al comma 3 stabilisce le modalità organizzative e le funzioni in relazione alle specifiche esigenze del proprio territorio.

2. Nelle aree metropolitane di cui al comma 1 tra il comune capoluogo e i comuni contermini possono essere individuate specifiche modalità di esercizio associato delle funzioni comunali da esercitarsi attraverso una unione. Ulteriori modalità di esercizio congiunto di funzioni possono essere definite dalle istituzioni locali e dalla regione interessate tenuto conto delle diverse specificità territoriali. Con i decreti legislativi di cui al comma 3, su proposta degli enti locali interessati e acquisito il parere della regione, possono essere attribuiti alle unioni di comuni metropolitani funzioni e prerogative proprie delle città metropolitane.

3. Ai fini della attuazione del comma 1, nel termine di dodici mesi dall'entrata in vigore della presente legge il Governo adotta, su proposta del Ministro dell'interno, di concerto con i Ministri per i rapporti con le regioni, delle riforme per il federalismo, della pubblica amministrazione e l'innovazione, uno o più decreti legislativi per la istituzione delle città metropolitane con l'osservanza dei principi e criteri direttivi indicati nel presente articolo.

4. Gli schemi dei decreti legislativi di cui al comma 3, corredati delle deliberazioni e dei prescritti pareri, sono trasmessi al Consiglio di Stato ed alla Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, che rendono il parere nel termine di trenta giorni. Succes-

sivamente sono trasmessi alle Camere per l'acquisizione del parere delle competenti Commissioni parlamentari da rendere entro quarantacinque giorni dall'assegnazione.

Art. 6.

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

1. Ferme restando le funzioni fondamentali individuate ai sensi dell'articolo 2, comma 1, lettera a), ed entro il medesimo termine di cui al comma 5 del medesimo articolo 2, il Governo è delegato ad adottare, su proposta del Ministro dell'interno, di concerto con i Ministri interessati e con i Ministri per i rapporti con le regioni, delle riforme per il federalismo, della pubblica amministrazione e l'innovazione e dell'economia e delle finanze, uno o più decreti legislativi, aventi ad oggetto l'individuazione delle restanti funzioni amministrative in atto esercitate dallo Stato che, non richiedendo l'unitario esercizio a livello statale, devono, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza essere attribuite a comuni, province, città metropolitane e regioni e segnatamente:

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

b) le 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 ai sensi dell'articolo 6, comma 1, lettera b), della presente legge.

2. Nell'esercizio della delega il governo si attiene ai seguenti principi e criteri direttivi:

a) conferire al livello diverso comunale tutte le funzioni ad esclusione di quelle 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;

c) garantire una adeguata riorganizzazione degli apparati dell'amministrazione statale, diretta, indiretta e strumentale, al fine di semplificarne l'assetto e di ridurre i costi;

3. Si applicano le disposizioni dell'articolo 2, comma 4, e dell'articolo 6, ed in particolare si applica la procedura dell'intesa di cui al decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281.

Art. 7.

(Soppressione enti intermedi e strumentali)

1. Anche ai fini del coordinamento della finanza pubblica, in attuazione dell'art. 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, non espressamente ritenuti come necessari all'adempimento delle 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, secondo i principi di cui all'art. 4 ter della presente legge.

3. 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 Conferenza unificata ai sensi dell'articolo 9, comma 1, del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281.

Art. 8.

(Modalità di esercizio delle funzioni statali sul territorio)

1. Fino al completamento del trasferimento di funzioni statali a regioni ed enti locali di cui all'art. 4, 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. Gli uffici territoriali del Governo svolgono specifica attività volta a sostenere ed agevolare il trasferimento delle funzioni stesse e delle relative risorse, concorrendo alle necessarie intese con il sistema delle regioni e degli enti locali.

3. Al termine del processo di trasferimento di funzioni, 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 dell'Ufficio territoriale del Governo, 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 ministeri di settore per gli aspetti relativi alle materie di competenza.

5. La rideterminazione delle strutture periferiche 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. Non si applicano inoltre agli uffici i cui compiti sono attribuiti ad agenzie statali.

Art. 9.

(Delega al Governo per la disciplina dell'ordinamento di Roma capitale, in attuazione dell'articolo 114, terzo comma, della Costituzione)

1. Il Governo è delegato a disciplinare, entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, su proposta del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro per i rapporti con le regionali, il Ministro dell'economia e delle finanze e della Pubblica Amministrazione e dell'innovazione, sentiti gli altri Ministri interessati, l'ordinamento di Roma, capitale della Repubblica, in attuazione dell'articolo 114, terzo comma, della Costituzione. Sullo schema di decreto delegato è acquisito il parere della Conferenza unificata e delle competenti commissioni parlamentari, che sono resi entro sessanta giorni dal ricevimento della richiesta di parere.

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 programmi del 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 alla Città del Vaticano;

e) previsione 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;

f) previsione di una disciplina 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, nell'ambito delle materie del governo del territorio, dell'edilizia pubblica e privata, dei trasporti e della mobilità, dei servizi sociali, in relazione alle peculiari esigenze del ruolo di capitale;

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

h) previsione che il Sindaco di Roma capitale sia membro di diritto della Conferenza Stato-Città e della Conferenza unificata;

i) definizione dell'ordinamento di Roma capitale secondo le modalità di cui al comma 1 dell'art. 5.

Art. 10.

(Legislazione regionale)

1. Entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore dei decreti legislativi di cui all'articolo 2, comma 1, le regioni, con proprie leggi, sulla base di accordi stipulati nei consigli delle autonomie o in altra sede di concertazione prevista dai propri ordinamenti:

a) fermo quanto previsto dall'articolo 2, comma 4, adeguano la propria legislazione alla disciplina statale di individuazione delle funzioni fondamentali, nelle materie di propria competenza legislativa ai sensi dell'articolo 117, terzo e quarto comma, della Costituzione, regolandone le modalità di esercizio nel rispetto dei principi e criteri di cui all'articolo 2, e allocando le funzioni amministrative e le relative risorse in modo organico a comuni, province e città metropolitane al fine di evitare duplicazioni e sovrapposizioni di competenze;

b) conferiscono, nelle materie di propria competenza legislativa ai sensi dell'articolo 117, terzo e quarto comma, della Costituzione, agli enti locali le funzioni ad esse conferite dallo Stato ai sensi dell'articolo 6, comma 1, lettera b), 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;

d) razionalizzano e semplificano, contestualmente all'attuazione delle lettere a), b) e c), i livelli locali, prevedendo, nel rispetto dei principi di cui agli articoli 97 e 118 della Costituzione, che su un medesimo territorio possa configurarsi, di regola, un solo livello, plurifunzionale, per l'esercizio associato delle funzioni che i singoli comuni non sono in grado di svolgere singolarmente.

2. Qualora le regioni non provvedano entro il termine di cui al comma 1, il Governo è delegato ad emanare, in relazione alle lettere *a)* e *d)*, entro i successivi diciotto mesi, uno o più decreti legislativi che si applicano in via suppletiva fino alla data di entrata in vigore delle leggi regionali. Tali decreti vengono adottati con l'iniziativa e con il procedimento di cui all'articolo 2, commi 1 e 2, nel rispetto del procedimento di cui all'articolo 8, commi 1, 4 e 5, della legge 5 giugno 2003, n. 131.

3. La legge regionale disciplina altresì, tenuto conto dei principi di cui all'articolo 2, comma 3, lettera *h)*, le forme e le modalità di associazionismo comunale, nonché l'eventuale esercizio in forma associata di alcune funzioni provinciali, previo accordo con le province, qualora sia ritenuto necessario per la dimensione ottimale dell'esercizio delle funzioni.

Art. 11.

(Delega per la revisione delle circoscrizioni delle province)

1. Ai fini della razionalizzazione ed armonizzazione degli assetti territoriali conseguenti alla definizione e attribuzione delle funzioni fondamentali e amministrative degli enti locali, ai sensi degli articoli 2 e 4, alla istituzione delle città metropolitane, ai sensi dell'articolo 3, all'ordinamento di Roma capitale della Repubblica, ai sensi dell'articolo 5, il Governo è delegato ad adottare, entro due anni dalla data di entrata in vigore dell'ultimo dei decreti delegati di cui agli articoli 2, 3, 5 e 9, previa iniziativa dei comuni, sentite le province e la regione interessate, su proposta del Ministro dell'interno, di concerto con i Ministri per i rapporti con le regioni, delle riforme per il federalismo, della pubblica amministrazione e l'innovazione, dell'economia e delle finanze, uno o più decreti legislativi con l'osservanza dei seguenti principi e criteri direttivi:

a) revisione delle circoscrizioni provinciali in modo che il territorio di ciascuna provincia abbia una estensione e comprenda una popolazione tale da consentire l'ottimale esercizio delle funzioni previste per il livello di governo di area vasta;

b) conseguente revisione degli ambiti territoriali degli uffici decentrati dello Stato;

c) in conformità all'articolo 133 della Costituzione, adesione della maggioranza dei comuni dell'area interessata, che rappresentino comunque la maggioranza della popolazione complessiva dell'area stessa, nonché parere della provincia o delle province interessate e della regione.

2. I decreti legislativi di cui al comma 1, dopo l'acquisizione del parere della Conferenza unificata, sono sottoposti al parere delle competenti commissioni parlamentari che entro sessanta giorni si esprimono anche in ordine alla sussistenza delle condizioni e dei requisiti della proposta di revisione delle circoscrizioni provinciali.

Art. 12.

(Disposizioni finali, abrogazioni e delega per l'adozione della Carta delle autonomie locali)

1. Le disposizioni di legge o di atti aventi forza di legge vigenti alla data di entrata in vigore dei decreti legislativi di cui agli articoli 2, 3, 5, 6 e 9 continuano ad applicarsi nelle materie di competenza legislativa regionale o rientranti nella potestà normativa degli enti locali, fino alla data di entrata in vigore della normativa regionale o degli enti locali, fatti salvi gli effetti di eventuali pronunce della Corte costituzionale.

2. I decreti legislativi di cui agli articoli 2, 3, 5, 6 e 9, abrogano, nelle materie di competenza legislativa dello Stato, le disposizioni del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267.

3. Entro un anno dalla data di entrata in vigore dell'ultimo dei decreti di cui agli articoli 2, 3, 5, 6 e 9, al fine di riunire e coordinare sistematicamente in un Codice le disposizioni statali risultanti dall'attuazione delle deleghe conferite dalla legge, il Governo è delegato ad adottare su proposta del Ministro dell'interno, di concerto con i Ministri per i rapporti con le regioni, delle riforme per il federalismo, della pubblica amministrazione e l'innovazione, dell'economia e delle finanze, un decreto

legislativo recante la Carta delle autonomie locali, con l'osservanza dei seguenti principi e criteri direttivi:

a) coordinamento formale e sostanziale del testo delle disposizioni contenute nella codificazione, apportando le modifiche necessarie a garantire la coerenza giuridica, logica e sistematica della normativa;

b) ulteriore ricognizione, limitatamente alle materie di competenza legislativa statale, delle norme del testo unico di cui decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, e delle altre fonti statali di livello primario che vengono o restano abrogate, salva l'applicazione dell'articolo 15 delle disposizioni sulla legge in generale premesse al codice civile.

4. Il decreto legislativo di cui al comma 3 è emanato sentito il Consiglio di Stato, che deve rendere il parere entro novanta giorni, e previa acquisizione del parere della Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e, successivamente, dei pareri delle Commissioni parlamentari competenti, che sono resi entro il termine di sessanta giorni dal ricevimento della richiesta.

5. Le disposizioni della presente legge non si applicano nei confronti delle regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e di Bolzano se incompatibili con le attribuzioni previste dagli statuti e dalle relative norme di attuazione.

Art. 13.

(Disposizione finanziaria)

1. Dall'attuazione della presente legge non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.