

## **PROPOSTA DI LEGGE DELL'UNIONE DELLE PROVINCE D'ITALIA**

### **“Norme sulla razionalizzazione delle Province, sull’istituzione delle Città metropolitane, sull’accorpamento di Comuni e sulla soppressione di enti territoriali intermedi e trasferimento delle relative funzioni”**

#### *RELAZIONE*

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 inutili 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.

L’attuazione della riforma costituzionale del 2001 derivante dall’approvazione della legge delega sul federalismo fiscale impone una coerente individuazione delle funzioni fondamentali dei Comuni, delle Province e delle Città metropolitane e un profondo ripensamento dell’adeguatezza dimensionale di ogni livello di governo affinché le istituzioni territoriali possano esercitare effettivamente le loro funzioni in autonomia e responsabilità. Nella proposta sono pertanto contenute disposizioni puntuali per avviare il processo di accorpamento dei Comuni e delle Province di piccole dimensioni e per favorire l’istituzione delle Città metropolitane.

Allo stesso tempo, la scelta di rafforzare le istituzioni territoriali previste dalla Costituzione impone al legislatore statale e regionale di sopprimere gli enti e le strutture decentrate che non hanno una diretta legittimazione democratica. Queste strutture costituiscono il vero costo nascosto dell’amministrazione e della politica. Le inchieste di stampa e le analisi di diversi organismi di studio hanno posto in evidenza, al di là delle deviazioni e degli sperperi, come in ogni caso tutto ciò costituisca un fattore di aggravio di spesa, confusione nella ripartizione dei ruoli e delle funzioni e di aumento della pressione fiscale complessiva. Analizzando i bilanci di queste strutture è evidente come la gran parte dei fondi sia destinata alle spese di funzionamento e solo una minima parte sia ridistribuita ai cittadini, sotto forma di servizi e di opere pubbliche.

La proposta che sottoponiamo all’attenzione del Parlamento provvede a sfoltire drasticamente un’ampia serie di organismi ed enti funzionali decentrati che esercitano funzioni a livello provinciale o territoriale, affidandone i compiti ai alle Province. Sono così soppressi: i consorzi di bonifica, i consorzi dei bacini imbriferi montani (BIM), gli enti parco regionali, mentre le competenze delle Autorità d’ambito territoriale (ATO) in materia di servizi idrici e di rifiuti e le stazioni uniche appaltanti vengono attribuite in modo coerente alle Province.

La disposizione della presente proposta di legge si pongono come principi di coordinamento della finanza pubblica e come principi fondamentali della legislazione statale in modo che possano valere anche il necessario adeguamento delle normative delle Regioni a statuto speciale.

## PROPOSTA DI LEGGE D'INIZIATIVA POPOLARE

### **“Norme sulla razionalizzazione delle Province, sull’istituzione delle Città metropolitane, sull’accorpamento di Comuni e sulla soppressione di enti territoriali intermedi e trasferimento delle relative funzioni”**

#### CAPO I

##### Articolo 1

##### *Dimensionamento delle Province, fusione dei Comuni e associazionismo degli enti locali*

1. Ciascuna Provincia e ciascun Comune devono avere una dimensione adeguata per l’esercizio delle funzioni fondamentali, di cui all’articolo 21 della legge 5 maggio 2009, n. 42. Ai fini della razionalizzazione delle circoscrizioni territoriali, lo Stato e le Regioni procedono all’accorpamento delle piccole Province e dei piccoli Comuni, nel rispetto delle modalità previste dall’art. 133 della Costituzione. La presente disposizione costituisce principio di coordinamento della finanza pubblica.
2. Il Governo è delegato ad adottare, entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, su proposta del Ministro dell’interno, di concerto con i Ministri per i rapporti con le regioni, delle riforme per il federalismo, per la 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, riducendo il numero complessivo delle Province;
  - b) impossibilità di istituzione di nuove Province, tranne che non derivino dall’accorpamento delle circoscrizioni territoriali di Province preesistenti;
  - c) conseguente revisione degli ambiti territoriali degli uffici decentrati dello Stato.
3. 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.
4. Le Regioni a statuto speciale provvedono, entro lo stesso termine, ad adottare le disposizioni idonee a perseguire le finalità di cui alla presente legge.
5. Le Regioni con proprie leggi provvedono entro un anno dall’entrata in vigore della presente legge alla fusione dei piccoli Comuni, nel rispetto delle circoscrizioni provinciali, in modo da razionalizzare e armonizzare l’assetto territoriale conseguente alla definizione delle funzioni fondamentali, di cui all’articolo 21 della legge 5 maggio 2009, n. 42. Nel caso in le Regioni non provvedano nel termine indicato, il Governo, a norma dell’articolo 120, comma 2, della Costituzione, provvede con propri decreti in via sostitutiva.
6. Le Province possono esercitare in forma associata una o più funzioni di cui all’articolo 21 della legge 5 maggio 2009, n. 42.

7. Fermo l'obbligo delle Regioni, di cui all'articolo 14, comma 30, del Decreto legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito in legge 30 luglio 2010, n. 122, di definire la dimensione territoriale ottimale e omogenea per area geografica per lo svolgimento in forma obbligatoriamente associata da parte dei Comuni con dimensione territoriale inferiore a quella ottimale, delle funzioni fondamentali di cui all'articolo 21, comma 3, della legge 5 maggio 2009, n. 42, ove le Regioni non abbiano ancora provveduto entro sei mesi dall'entrata in vigore della presente legge, il Governo, a norma dell'articolo 120, comma 2, della Costituzione, provvede con propri decreti in via sostitutiva. Il limite demografico minimo che l'insieme dei Comuni che sono tenuti ad esercitare le funzioni fondamentali in forma associata deve raggiungere non può essere inferiore a tremila abitanti.

8. All'articolo 32 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, e successive modificazioni, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) i commi 2 e 3 sono sostituiti dai seguenti:

«2. L'atto costitutivo e lo statuto dell'unione sono approvati dai consigli dei Comuni partecipanti con le procedure e con la maggioranza richieste per le modifiche statutarie. Lo statuto individua le funzioni svolte dall'unione e le corrispondenti risorse, nonché la sede presso uno dei Comuni associati.

3. Lo statuto prevede il presidente dell'unione, scelto secondo un sistema di rotazione periodica tra i sindaci dei Comuni associati, e prevede che la giunta sia composta esclusivamente dai sindaci dei Comuni associati e che il consiglio sia composto, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, da un numero di consiglieri, eletti dai singoli consigli dei Comuni associati tra i propri componenti, non superiore alla metà di quello previsto per i comuni di dimensioni pari alla popolazione complessiva dell'ente, garantendo la rappresentanza delle minoranze»;

b) al comma 5, il secondo periodo è soppresso.

## Articolo 2

### *Istituzione delle Città metropolitane*

1. Il Governo è delegato ad adottare dei decreti legislativi, entro sei mesi dall'entrata in vigore della presente legge, per l'istituzione delle Città metropolitane, nell'ambito di una regione, nelle Province di cui alle aree previste dall'art22 del D. Lgs. 18 agosto 2000, n. 267. La perimetrazione della città metropolitana coincide in prima attuazione con il territorio della provincia. Nell'adozione dei decreti legislativi per l'istituzione delle singole Città metropolitane 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 e le funzioni del comune capoluogo di ambito metropolitano e 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;

c) la Città metropolitana prende il posto della Provincia e del Comune capoluogo e si articola al suo interno in Comuni e Municipi; i Municipi sono individuati sulla base degli enti di decentramento comunale istituiti a norma dell'art. 17 del decreto legislativo 18 agosto 2000 n. 267 nel Comune capoluogo; ai Municipi costituiti nel territorio del comune capoluogo si applica la disciplina dei Comuni, contenuta nel Decreto legislativo 18 agosto 2000 n. 267;

d) il decreto legislativo regola il sistema di determinazione dei collegi elettorali per la elezione del consiglio 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;

e) per ciascuna Città metropolitana, il decreto legislativo stabilisce le modalità organizzative e le funzioni in relazione alle specifiche esigenze del proprio territorio.

2. Gli schemi dei decreti legislativi sono trasmessi 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.

## CAPO II

### Art. 3

#### *Esercizio diretto delle funzioni fondamentali*

1. Le funzioni fondamentali di cui all'articolo 21 della legge 5 maggio 2009, n. 42 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 fondamentali 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 fondamentali sono attribuite.

3. A decorrere dall'effettivo trasferimento delle risorse umane e strumentali necessarie all'esercizio delle funzioni fondamentali, 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 1 e sono nulli gli atti adottati nell'esercizio delle suddette funzioni.

### Art. 4

#### *Soppressione di enti intermedi e strumentali*

1. Anche ai fini del coordinamento della finanza pubblica, in attuazione dell'articolo 118 della Costituzione, lo Stato e le Regioni, nell'ambito della rispettiva competenza legislativa, provvedono all'accorpamento o alla soppressione degli enti, agenzie od organismi, comunque denominati.

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 sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza di cui all'articolo 3 della presente legge.

## Articolo 5

### *Abolizione dei Consorzi di bonifica*

1. Sono abrogati gli articoli 862 e 863 del Codice civile e gli articoli da 55 a 71 del regio decreto 13 febbraio 1933, n. 215, e successive modificazioni, e sono di conseguenza soppressi i Consorzi di bonifica e i Consorzi di miglioramento fondiario.
2. Le funzioni dei Consorzi soppressi sono attribuite alle Province che succedono ai Consorzi di bonifica e di miglioramento fondiario in tutti i rapporti giuridici e ad ogni altro effetto, anche processuale. In relazione alle obbligazioni si applicano i principi della solidarietà attiva e passiva.
3. I contributi dei proprietari nella spesa di esecuzione, manutenzione ed esercizio delle opere pubbliche di bonifica, di miglioramento fondiario e di difesa del suolo costituiscono oneri reali sui fondi dei contribuenti e sono esigibili con le norme ed i privilegi stabiliti per l'imposta fondiaria. Alla riscossione dei contributi vigenti provvedono gli enti che esercitano le funzioni dei consorzi soppressi con le norme che regolano l'esazione delle imposte dirette e attraverso appositi regolamenti che disciplinano, tra l'altro, le forme di partecipazione dei contribuenti alla definizione degli indirizzi per l'utilizzo dei contributi versati.
4. Entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, con legge regionale sono riordinati i contributi finora imposti alle proprietà consorziate ed è disciplinato il trasferimento alle Province delle funzioni dei Consorzi di bonifica e di miglioramento fondiario soppressi e la ripartizione delle relative risorse umane, finanziarie e strumentali.
5. Qualora, entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, le Regioni non abbiano provveduto a riordinare ai sensi del comma 4 gli enti esistenti, il Governo è delegato ad emanare, entro i 3 mesi successivi, sentite le regioni inadempienti, uno o più decreti legislativi, le cui disposizioni si applicano fino alla data di entrata in vigore della legge regionale.

## Articolo 6

### *Soppressione dei Bacini imbriferi montani*

1. Sono soppressi i Consorzi dei bacini imbriferi montani in base alla legge 27 dicembre 1953, n. 939.
2. A decorrere dal trecentosessantacinquesimo giorno successivo alla data di entrata in vigore della presente legge le funzioni degli organi dei Consorzi di cui al comma 1 sono trasferite alle Province, secondo quanto previsto dalle leggi regionali.
3. A decorrere da termine di cui al comma 2 il sovracanone annuo previsto dalla legge 27 dicembre 1953, n. 959 è versato alle Province competenti.
4. Qualora, entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, le Regioni non abbiano provveduto a riordinare ai sensi del comma 1 gli enti esistenti, il Governo è delegato ad emanare,

entro i 3 mesi successivi, sentite le regioni inadempienti, uno o più decreti legislativi di ripartizione delle funzioni tra le Province, le cui disposizioni si applicano fino alla data di entrata in vigore della legge regionale.

#### Articolo 7

##### *Soppressione degli enti parco regionali*

1. Gli enti parco previsti dall'art. 23 della legge 6 dicembre 1991, n. 394, sono soppressi e le loro funzioni sono attribuite alle Province che le esercitano in forma singola o associata.
2. Entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, con legge regionale è disciplinato il trasferimento alle Province delle funzioni degli enti parco soppressi e la ripartizione delle relative risorse umane, finanziarie e strumentali.
3. Qualora, entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, le Regioni non abbiano provveduto a riordinare ai sensi del comma 1 gli enti esistenti, il Governo è delegato ad emanare, entro i 3 mesi successivi, sentite le regioni inadempienti, uno o più decreti legislativi di ripartizione delle funzioni tra le province interessate, le cui disposizioni si applicano fino alla data di entrata in vigore della legge regionale di riordino delle funzioni degli enti parco.

#### Articolo 8

##### *Attribuzione delle funzioni degli ATO acque e rifiuti alle Province*

1. All'art. 2, della legge 23 dicembre 2009 , n. 191, al terzo periodo, dopo le parole “le regioni attribuiscono con legge” sono aggiunte le parole “alle province”.

#### Articolo 9

##### *Stazione unica appaltante nelle Province*

1. All'art. 13 della legge 13 agosto 2010 , n. 136, dopo il comma 2 è aggiunto il seguente comma:  
«3. Per le finalità di cui a comma 1, entro il 31 dicembre 2011, le Province istituiscono Stazioni uniche appaltanti per la gestione dei contratti pubblici di loro competenza e di quelli dei Comuni con meno di 5.000 abitanti del loro territorio.»

#### Articolo 10

##### *Norma di coordinamento*

1. Le disposizioni degli articoli precedenti costituiscono principi fondamentali della legislazione statale. Le Regioni a statuto speciale provvedono ad adottare le disposizioni idonee a perseguire le finalità di cui alla presente legge.