

CAMERA DEI DEPUTATI N. 2087

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

MASSA, CHIAMPARINO, SOLAROLI

Modifiche alla legge 8 giugno 1990, 142, in materia
di istituzione delle aree metropolitane

Presentata il 1° agosto 1996.

ONOREVOLI COLLEGHI! — Con la legge 8 giugno 1990, n. 142, il Parlamento ha dettato le norme per il riordino del sistema delle autonomie locali nel nostro Paese. Tra queste ve ne sono alcune che, prendendo atto della peculiarità dei territori delle aree metropolitane, hanno assegnato a queste uno status particolare: quello delle città metropolitane.

Questi enti si sarebbero dovuti rapportare direttamente e senza mediazioni di altri enti intermedi con le rispettive regioni, ed avrebbero dovuto effettuare un riordino delle circoscrizioni comunali, accorpando i comuni minori dell'*hinterland* delle grandi città, nonché dividendo queste in comuni ridisegnati sui territori delle circoscrizioni. Le funzioni essenziali di governo dell'intera area metropolitana veni-

vano così attribuite alla città metropolitana, mentre i comuni mantenevano le competenze di più stretta pertinenza locale.

Un ruolo essenziale nella definizione delle aree metropolitane era assegnato alle regioni che, sentiti i comuni e le province interessate, dovevano procedere a perimetrare le aree e a rivedere le circoscrizioni comunali, oltreché predisporre nuove circoscrizioni provinciali sui territori della precedente provincia che residuavano dopo l'estrapolazione dei comuni facenti parte della città metropolitana.

Ma una così grande rivoluzione del sistema locale consolidato dentro e attorno alle grandi città ha immediatamente trovato insormontabili ostacoli sia nelle città stesse che accettavano a fatica l'ipotesi di

una disaggregazione, sia nei comuni vicini, in particolare quelli di dimensione ridotta, che si sarebbero trovati a perdere la propria autonomia.

Si aggiunga a tutto ciò che il legislatore ha allungato notevolmente la lista delle città capoluogo definite aree metropolitane, mentre a rigore logico, anche per usare una terminologia europea, esse avrebbero dovuto essere limitate alle tre vere città che possono definirsi metropolitane nel nostro Paese: Milano, Napoli e Roma (con la considerazione che Roma, in virtù della sua connotazione geografica, ha già oggi una unicità di governo su pressoché tutto il territorio metropolitano inglobato entro la « cinta daziaria » dell'Urbe). Per le altre aree, sarebbe forse stato più opportuno parlare di province dalla connotazione metropolitana.

Tutto ciò, comunque, ha causato un rallentamento delle operazioni di istituzione delle aree metropolitane, sino a poter oggi affermare che la norma della legge n. 142 del 1990 in materia, è risultata fallimentare.

Ciò non di meno, le aree metropolitane e le città più grandi nel nostro Paese hanno bisogno di una particolare normativa che consenta di governare esse e le regioni urbane contermini in modo unitario ed efficace. Si tenga inoltre conto che la più parte delle città individuate dal legislatore del 1990 come aree metropolitane, nel 1997 saranno interessate dal rinnovo delle rispettive amministrazioni. È quindi più che mai opportuno procedere a rilanciare il processo di definizione dei governi metropolitani e, data l'urgenza di consentire ai cittadini che dovranno rinnovarne le amministrazioni di conoscere in tempo utile per che cosa andranno a votare, i proponenti il presente progetto di legge intendono partire da ciò che il Parlamento ha già acquisito in termini di decisione nel 1990, limitandosi a correggere ciò che poi è risultato essere di reale ostacolo al procedere della riforma in tali zone.

La filosofia del provvedimento proposto è la seguente: prevedere centralmente due diversi modelli, lasciando alle regioni il compito di individuare quale sia più ade-

guato alla propria realtà e nel contempo prevedere tempi certi per le decisioni individuando sin d'ora la soluzione predefinita qualora le regioni non ottemperino alle loro funzioni programmatiche senza introdurre l'istituto dell'azione sostitutiva da parte del Governo, che apparirebbe come un segnale centralistico in contro tendenza con gli obiettivi dei proponenti di favorire già oggi il massimo decentramento possibile a Costituzione invariata e di contribuire, insieme, ad una ridefinizione federale della riforma dello Stato.

I due modelli sono i seguenti:

1. la provincia metropolitana;
2. la città metropolitana.

La sostanziale differenza tra i due modelli proposti alla scelta delle regioni è la seguente:

nel primo caso non vengono toccate le circoscrizioni comunali, che non subiscono così né disaggregazioni né accorpamenti. La regione decide se trasferire i poteri alle province come attualmente delimitate, facendo assumere ad esse un ruolo di governo del complesso metropolitano allargato, ovvero di ridisegnare i confini delle varie province, restringendo quelle che per dimensioni sono esuberanti in modo rilevante rispetto alla logica di un'area metropolitana;

nel secondo caso scompare invece la provincia e si procede all'operazione di cui alla legge n. 142 del 1990. I comuni che residuano vengono aggregati a province contermini, ovvero inseriti in una nuova provincia contestualmente istituita.

Nel caso in cui le regioni non provvedano alle delimitazioni entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, le competenze attribuite all'area metropolitana vengono assunte dalla provincia in cui ha sede il capoluogo regionale. In tal senso, quindi, questa si rappresenta come una terza scelta, o meglio una non scelta, che dà però la possibilità alle regioni di attivare in seguito, eventualmente

dopo un'avvenuta sperimentazione, una procedura di ridisegno delle circoscrizioni provinciali, seguendo a quel momento la normale procedura prevista dalla vigente normativa costituzionale.

L'articolo 1 della presente proposta di legge sostituisce l'articolo 17 della legge n. 142 del 1990 definendo le aree metropolitane e indicando i due possibili modelli istituzionali, attribuendo alle regioni i compiti di scelta e di delimitazione entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge. È altresì contenuta la norma di salvaguardia già disposta dalla legge n. 142 del 1990 per la regione Sardegna, che ha facoltà di istituire l'area metropolitana di Cagliari ai sensi dell'articolo 43 della legge costituzionale n. 3 del 1948.

L'articolo 2 definisce le funzioni dell'autorità metropolitana — sia essa provincia o città. In aggiunta alle funzioni di cui alla legge n. 142 del 1990 si attribuisce all'autorità metropolitana la gestione dell'intero ciclo delle acque, come definito dalla legge Galli, la raccolta, oltretutto lo smaltimento, dei rifiuti e i servizi di polizia. È questa una delle novità più importanti, meglio precisata al comma 2. Si prevede infatti una delega al governo affinché entro un anno provveda al riordino del corpo della polizia di Stato trasferendo alle città, o province, metropolitane le competenze connesse con la tutela dell'ordine pubblico, del relativo personale, dei beni e delle risorse economiche. Così com'è in altre realtà straniere, si ipotizza una diversa ripartizione delle competenze di polizia, che nelle aree urbane sono affidate alle città mentre sul resto del territorio nazionale, attraverso l'Arma dei carabinieri, restano ancora di competenza dello Stato sino ad eventuali diverse decisioni in materia federale.

Sono quindi riprese alcune norme già contenute nella legge n. 142 del 1990 in

materia di possibilità di delega di ulteriori funzioni regionali e di trasferimento del personale addetto alle funzioni trasferite. È poi prevista, contrariamente al dettato della legge n. 142 del 1990, l'istituzione, per la durata di tre anni, di un fondo cui iscriverne una somma aggiuntiva ai trasferimenti statali finalizzata agli investimenti necessari per avviare la riforma: ciò nella certezza, ormai ampiamente documentata, che non esiste alcuna riforma possibile a costo zero. L'accesso a tale fondo è però limitato solo alle autorità metropolitane, province o città, formalmente istituite dalle regioni che provvedono a delimitarne l'area. In caso quindi di inerzia regionale, l'attribuzione delle competenze per *default* alle province in essere, non consente l'accesso a fondi integrativi.

L'articolo 3, che sostituisce l'articolo 19 della legge n. 142 del 1990, prevede la definizione e le modalità istitutive delle province metropolitane. La norma prevede al comma 3 una delega al governo, da esercitarsi entro i tre mesi successivi all'avvenuta delimitazione delle province da parte della regione, per l'emanazione del decreto legislativo relativo all'istituzione delle nuove province ai sensi del primo comma dell'articolo 133 della Costituzione, con le modalità contenute nella deliberazione regionale.

L'articolo 4, che sostituisce l'articolo 20 della legge n. 142 del 1990 definisce le città metropolitane e detta le norme per l'istituzione delle stesse. Si introduce al comma 3 la possibilità che per la denominazione dei nuovi comuni la regione possa provvedere anche promuovendo un apposito *referendum* popolare. Infine il comma 5 che espressamente fa riferimento all'assenza di ulteriori enti intermedi tra la città metropolitana e la regione, consente una rideterminazione del territorio provinciale utilizzando la delega di cui all'articolo 3.

PROPOSTA DI LEGGE

—

ART. 1.

1. L'articolo 17 della legge 8 giugno 1990, n. 142 è così sostituito:

« ART. 17. — (*Aree metropolitane*). 1. — Nell'ambito delle regioni Piemonte, Lombardia, Veneto, Emilia-Romagna, Toscana, Lazio, Puglia, Campania, sono istituite aree territoriali aventi particolare autonomia definite "province metropolitane" o "città metropolitane".

2. Le province metropolitane o le città metropolitane sono delimitate ad opera della rispettiva regione, sentiti i comuni e la provincia interessata, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge.

3. Qualora la scadenza di cui al comma 2 non sia rispettata, le competenze attribuite all'area metropolitana sono assunte dalla provincia in cui ha sede il capoluogo regionale.

4. Per area metropolitana, ai sensi del comma 1, si intendono i territori comprendenti le città di Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Roma, Bari, Napoli e gli altri comuni, appartenenti alle rispettive regioni, che abbiano rapporti di stretta integrazione tra loro in ordine alle attività economiche, al sistema dei trasporti urbani ed interurbani, ai servizi essenziali della vita sociale, nonché alle relazioni culturali e alle caratteristiche territoriali.

5. Ai sensi dell'articolo 43 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3, la regione Sardegna può, con legge, dare attuazione alle disposizioni di cui al presente articolo istituendo l'area metropolitana comprendente la città di Cagliari ».

ART. 2.

1. L'articolo 18 della legge 8 giugno 1990, n. 142 è sostituito dal seguente:

« ART. 18. — (*Funzioni delle autorità metropolitane*). — 1. Alle autorità metropolitane, siano esse costituite in province metropolitane ovvero in città metropolitane oltre alle funzioni attribuite alle province, sono attribuite le seguenti funzioni:

- a) pianificazione territoriale generale;
- b) sistemi della viabilità e del traffico;
- c) trasporti;
- d) tutela e valorizzazione dei beni culturali e dell'ambiente;
- e) tutela e valorizzazione delle risorse idriche;
- f) smaltimento dei rifiuti;
- g) produzione delle fonti energetiche;
- h) servizi per lo sviluppo economico e grande distribuzione commerciale;
- i) servizi di polizia;
- j) servizi di vasta area nei settori della sanità, della scuola e della formazione professionale e degli altri servizi urbani di livello metropolitano.

2. Alle autorità di cui al comma 1 sono attribuite funzioni di pianificazione dei servizi nel rispettivo ambito territoriale e di coordinamento delle attività gestionali dei comuni, nelle seguenti materie:

- a) approvvigionamento, distribuzione, raccolta e smaltimento delle acque;
- b) raccolta rifiuti;
- c) distribuzione delle fonti energetiche.

3. Di concerto tra i comuni e l'autorità metropolitana, a quest'ultima può essere affidata la gestione di servizi e l'espletamento di funzioni di competenza comunale.

4. Entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge il Governo è

delegato ad adottare un decreto legislativo al fine di provvedere al riordino della polizia di Stato, prevedendo il trasferimento delle competenze connesse con la tutela dell'ordine pubblico, e del relativo personale, beni e risorse economiche alle autorità metropolitane.

5. Le regioni possono delegare alle autorità metropolitane ulteriori funzioni proprie di carattere gestionale.

6. All'autorità metropolitana competono le tasse, le tariffe e i contributi sui servizi ad essa attribuiti.

7. Ai comuni dell'area metropolitana restano le funzioni non attribuite espressamente alla autorità metropolitana.

8. Il personale inserito nell'organico dei comuni e addetto in modo prevalente ai servizi di competenza dell'autorità metropolitana è trasferito nelle piante organiche di quest'ultima.

9. È istituito, per la durata di un triennio, in aggiunta agli ordinari stanziamenti di bilancio, un fondo di importo pari a 30 miliardi per ciascun anno, finalizzato alla istituzione delle autorità metropolitane. Hanno diritto ai contributi di tale fondo integrativo le autorità metropolitane formalmente istituite dalle regioni che provvedono a delimitarne l'area. La ripartizione del fondo è effettuata dal Governo in base a parametri definiti dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano.

10. Agli oneri derivanti dall'attuazione del comma 9, per il triennio 1996-1998 si provvede mediante corrispondente riduzione dello stanziamento iscritto al capitolo 7236 dello stato di previsione del Ministero dell'interno per il 1996 e corrispondenti capitoli per gli anni successivi ».

ART. 3.

1. L'articolo 19 della legge 8 giugno 1990, n. 142 è così sostituito:

« ART. 19 — (*Province metropolitane*). —
1. Sono province metropolitane le aree istituite ai sensi dell'articolo 17, comma 1,

in cui le regioni non provvedono a modificare in tutto o in parte le circoscrizioni comunali.

2. Qualora la delimitazione della provincia metropolitana non coincide con il territorio della preesistente provincia, la regione, contestualmente alla delimitazione di cui all'articolo 17, sentiti i comuni, provvede a delimitare nuove circoscrizioni provinciali ai dell'articolo 16.

3. Entro i successivi tre mesi dalla avvenuta delimitazione di cui al comma 2 il Governo è delegato ad adottare un proprio decreto legislativo per l'istituzione delle nuove province ai sensi del primo comma dell'articolo 133 della Costituzione, secondo quanto disposto dalla deliberazione regionale ».

ART. 4.

1. L'articolo 20 della legge 8 giugno 1990, n. 142 è sostituito dal seguente:

« ART. 20. — (*Città metropolitane*). — 1. Sono città metropolitane le aree, istituite ai sensi dell'articolo 17, comma 1, in cui, contestualmente alla loro delimitazione, le regioni hanno provveduto ad una modificazione delle circoscrizioni comunali ivi comprese.

2. A tal fine la regione provvede alla istituzione di nuovi comuni per scorporo da aree di intensa urbanizzazione o per fusione di comuni contigui, in rapporto al loro grado di autonomia, di organizzazione e di funzionalità, così da assicurare il pieno esercizio delle funzioni comunali, la razionale utilizzazione dei servizi, la responsabile partecipazione dei cittadini nonché un equilibrato rapporto fra dimensioni territoriali e demografiche.

3. Alla denominazione dei nuovi comuni, provvede la regione nel rispetto delle caratteristiche e delle tradizioni locali, eventualmente promuovendo un referendum popolare.

4. Ai nuovi comuni sono trasferiti dal comune preesistente, in proporzione agli

abitanti ed al territorio, risorse e personale nonché adeguati beni strumentali immobili e mobili.

5. Nei territori delle città metropolitane non esistono enti intermedi tra la città metropolitana e la regione. Il restante territorio provinciale non compreso nell'area della città metropolitana è organizzato in una o più nuove province ovvero aggregato alle province preesistenti e non interessate dall'area metropolitana. Per la delimitazione delle nuove province e la loro istituzione si procede nei termini di cui all'articolo 19 ».