

# CAMERA DEI DEPUTATI N. 1487

## PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**BIGNAMI, FIORINI, VIETINA**

Disposizioni in materia di elezione diretta del presidente della provincia e dei consiglieri provinciali e di funzioni fondamentali delle province, nonché deleghe al Governo per il riordino delle province, la disciplina della loro autonomia finanziaria e la rideterminazione delle funzioni delle prefetture-uffici territoriali del Governo

*Presentata l'8 gennaio 2019*

ONOREVOLI COLLEGHI! — L'attuazione della legge 7 aprile 2014, n. 56 (cosiddetta « legge Delrio »), ha mostrato enormi carenze e difficoltà operative, soprattutto a seguito dell'esito referendario del 4 dicembre 2016, che prevedeva l'eliminazione delle province dalla Carta costituzionale.

In questo contesto emerge la necessità di riorganizzare le funzioni provinciali mediante processi cooperativi in grado di fare una sintesi delle esigenze locali, creando una rete che tenga insieme i territori e consenta di erogare servizi di qualità ai cittadini e alle imprese.

L'eterogeneità — e in alcuni casi la frammentarietà — dei territori rende infatti imprescindibile la necessità di innovare gli

strumenti di pianificazione, rendendoli più flessibili e più idonei ad affrontare le differenti sfide e istanze provenienti dai territori stessi.

Il riconoscimento delle province deve essere effettivo e non meramente nominale come è avvenuto in questi anni. Ciò presuppone due condizioni: l'adeguatezza delle disponibilità finanziarie rispetto alle funzioni esercitate e la possibilità per le province di interloquire direttamente con i diversi livelli di governo, non ultimo con le strutture centrali dello Stato, a seguito di un mandato elettorale agli organi di governo che le compongono.

In questo contesto è importante che le province svolgano un ruolo di interazione

attiva anche nella definizione delle politiche regionali, ruolo che potrebbe concretizzarsi valorizzando gli istituti di coordinamento istituzionale. All'esito del complesso processo di riordino degli assetti locali, avviato con il decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214 (cosiddetta « legge Monti »), può dirsi che il ruolo entro cui le regioni sono state confinate, formalmente e sostanzialmente, è consistito nel porre rimedio alla limitatezza delle risorse economiche delle province determinatasi per effetto dei tagli dei trasferimenti statali sanciti dalla legge n. 190 del 2014. Ciò non solo ha reso difficile alle province assicurare l'esercizio delle funzioni fondamentali (scuole, strade e ambiente), ma ha fortemente compromesso quello delle « altre » funzioni, quelle non fondamentali.

Contravvenendo nei fatti al principio secondo il quale il complesso delle entrate (proprie e derivate) dell'ente territoriale deve consentire l'esercizio delle funzioni attribuite, non è stata data compiuta attuazione all'articolo 119 della Costituzione, come è stato sottolineato più volte dalla Corte dei conti.

Occorre quindi procedere a una revisione totale della legge n. 56 del 2014 che non mortifichi i ruoli dei diversi attori coinvolti, abbia cura dei bisogni dei territori e delle popolazioni individuando nuovi percorsi e dia finalmente attuazione ai principi enunciati dal titolo V della parte seconda della Costituzione. La presente proposta di legge, composta da otto articoli, ha l'obiettivo di ridare voce a milioni di elettori che si sono visti sottrarre il diritto a votare direttamente il presidente della provincia e il consiglio provinciale. È necessario recuperare un rapporto fiduciario tra elettore e rappresentante delle istituzioni, a partire proprio dal conferimento a quest'ultimo di una delega popolare per l'esercizio delle proprie funzioni.

L'articolo 1 prevede che il presidente della provincia e i consiglieri provinciali siano eletti a suffragio universale e diretto.

L'articolo 2 delega il Governo ad adottare uno o più decreti legislativi per la

determinazione delle caratteristiche orografiche, territoriali e demografiche delle province, consentendo a queste ultime, attraverso un'intesa con le regioni, di proporre in sede di Conferenza unificata i migliori requisiti da adottare.

L'articolo 3 delega il Governo ad adottare, ai fini del contenimento della spesa pubblica, uno o più decreti legislativi per la determinazione delle competenze delle prefetture-uffici territoriali del Governo sulla base di principi e criteri direttivi che comprendono il riordino delle funzioni delle stesse prefetture ai fini della semplificazione e della razionalizzazione delle attività in essere, nonché la riorganizzazione dei ruoli del personale.

L'articolo 4 provvede alla ridefinizione delle funzioni fondamentali delle province sulla base di principi che riguardano l'autonomia organizzativa, l'organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale nonché le funzioni concernenti la costruzione, la classificazione, la gestione e la manutenzione delle strade e la programmazione, l'organizzazione e la gestione dei servizi scolastici, compresa l'edilizia scolastica, relativi all'istruzione secondaria di secondo grado.

L'articolo 5 delega il Governo ad adottare uno o più decreti legislativi aventi ad oggetto l'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione, al fine di assicurare, attraverso la definizione dei principi fondamentali del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario e la definizione di strumenti di perequazione, l'autonomia finanziaria delle province.

L'articolo 6 prevede che il Ministro dell'interno provveda a emanare un decreto con il quale disciplinare le modalità per il rinnovo dei consigli e dei presidenti delle province, prevedendo che le elezioni dovranno svolgersi in concomitanza con le elezioni amministrative.

L'articolo 7 reca l'abrogazione di alcuni commi dell'articolo 1 della legge n. 56 del 2014, in particolare per ciò che concerne l'elezione indiretta dei presidenti di provincia e dei rispettivi consigli, l'eliminazione del ruolo e delle funzioni spettanti alle città metropolitane, nonché disposi-

zioni per l'organizzazione interna dei suddetti enti.

L'articolo 8 prevede una norma transitoria affinché il mandato degli organi di

governo delle province di cui alla legge n. 56 del 2014 sia prorogato fino al giorno delle prime elezioni amministrative successive all'entrata in vigore della legge.

## PROPOSTA DI LEGGE

## Art. 1.

*(Elezione diretta del presidente della provincia e del consiglio provinciale)*

1. Il presidente della provincia e i consiglieri provinciali sono eletti a suffragio universale e diretto con il sistema elettorale previsto dagli articoli 74 e 75 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267.

## Art. 2.

*(Delega al Governo per la determinazione delle caratteristiche orografiche, territoriali e demografiche delle province)*

1. Il Governo, ai fini di cui all'articolo 133, primo comma, della Costituzione e fatto salvo quanto stabilito dall'articolo 116 della medesima Costituzione per le province autonome di Trento e di Bolzano, è delegato ad adottare, entro tre anni dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi, previa intesa in sede di Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, per la determinazione delle caratteristiche orografiche, territoriali e demografiche delle province, secondo le proposte avanzate dalle regioni previo accordo con i consigli delle autonomie locali, nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi:

a) prevedere che non siano istituite nuove province rispetto a quelle esistenti alla data di entrata in vigore della presente legge;

b) stabilire caratteristiche minime relative all'estensione territoriale, ai caratteri orografici e alla popolazione residente delle province;

c) prevedere il divieto di istituire province con una popolazione residente infe-

riore a 80.000 abitanti, secondo i dati dell'ultimo censimento generale della popolazione effettuato dall'Istituto nazionale di statistica.

2. I decreti legislativi di cui al comma 1 sono adottati su proposta del Ministro dell'interno. Ciascuno schema di decreto è trasmesso alle Camere per l'espressione dei pareri delle Commissioni parlamentari competenti per materia, che si pronunciano entro sessanta giorni dalla data di trasmissione. Il Governo, qualora non intenda conformarsi ai pareri parlamentari, trasmette nuovamente i testi alle Camere con le sue osservazioni e con eventuali modificazioni, corredate dei necessari elementi integrativi di informazione e di motivazione. Le Commissioni parlamentari possono esprimersi sui nuovi testi entro trenta giorni dalla data della nuova trasmissione. Decorso tale termine, i decreti legislativi possono comunque essere emanati.

### Art. 3.

*(Delega al Governo per la determinazione delle competenze delle prefetture-uffici territoriali del Governo)*

1. Il Governo è delegato ad adottare, ai fini del contenimento della spesa pubblica, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi per la determinazione delle competenze delle prefetture-uffici territoriali del Governo (UTG), nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi:

a) riordino delle funzioni delle prefetture-UTG ai fini della semplificazione e della razionalizzazione delle attività ad esse attribuite alla data di entrata in vigore della presente legge;

b) mantenimento dei ruoli di provenienza per il personale delle strutture periferiche trasferite alla prefettura-UTG e della disciplina vigente per il reclutamento e per l'accesso ai suddetti ruoli, nonché mantenimento della dipendenza funzionale della prefettura-UTG o di sue articolazioni

dai Ministeri di settore per gli aspetti relativi alle materie di competenza;

c) riordino delle strutture dell'amministrazione periferica dello Stato diverse dalle prefetture-UTG;

d) previsione che, in caso di decadenza del presidente della provincia per sfiducia da parte del consiglio provinciale, le sue funzioni siano assunte da un commissario nominato dal prefetto, che ha compiti di ordinaria e straordinaria amministrazione fino al termine del mandato; previsione che, in caso di decadenza del presidente della provincia per impedimento o morte, le sue funzioni siano assunte dal vicepresidente della provincia fino al termine del mandato.

2. I decreti legislativi di cui al comma 1 sono adottati su proposta del Ministro dell'interno e del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con i Ministri competenti per materia. Ciascuno schema di decreto, previo parere della Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, è trasmesso alle Camere per l'espressione dei pareri delle Commissioni parlamentari competenti per materia, che si pronunciano entro sessanta giorni dalla data di trasmissione. Decorso il termine per l'espressione dei pareri, i decreti legislativi possono comunque essere emanati.

#### Art. 4.

*(Riordino delle funzioni fondamentali delle province)*

1. Ferme restando le funzioni di programmazione e di coordinamento delle regioni, le funzioni fondamentali delle province sono:

a) l'adozione di norme sull'organizzazione e sullo svolgimento delle funzioni a esse spettanti in qualità di enti autonomi dotati di propri statuti e muniti di autonomia finanziaria di entrata e di spesa;

b) la pianificazione e la programmazione delle funzioni a esse spettanti;

c) l'organizzazione generale dell'amministrazione e la gestione del personale;

d) la gestione finanziaria e contabile;

e) il controllo interno;

f) l'organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito provinciale;

g) la vigilanza e il controllo nelle aree funzionali di loro competenza e l'esercizio delle connesse funzioni di polizia locale;

h) la gestione integrata degli interventi di difesa del suolo;

i) nell'ambito dei piani nazionali e regionali di protezione civile, l'attività di previsione, di prevenzione e di pianificazione d'emergenza in materia; la prevenzione di incidenti connessi ad attività industriali; l'attuazione di piani di risanamento delle aree a elevato rischio ambientale;

l) la tutela e la valorizzazione dell'ambiente, per gli aspetti di loro competenza, compresi i controlli sugli scarichi delle acque reflue e sulle emissioni atmosferiche ed elettromagnetiche; la programmazione e l'organizzazione dello smaltimento dei rifiuti a livello provinciale, nonché le relative funzioni di autorizzazione e di controllo;

m) la tutela e la gestione, per gli aspetti di loro competenza, del patrimonio ittico e venatorio;

n) la pianificazione dei trasporti e dei bacini di traffico e la programmazione dei servizi di trasporto pubblico locale, nonché le funzioni di autorizzazione e di controllo in materia di trasporto privato in ambito provinciale, in coerenza con la programmazione regionale;

o) la costruzione, la classificazione, la gestione e la manutenzione delle strade provinciali e la regolazione della circolazione stradale a esse inerente;

p) la programmazione, l'organizzazione e la gestione dei servizi scolastici, compresa l'edilizia scolastica, relativi all'istruzione secondaria di secondo grado;

q) la programmazione, l'organizzazione e la gestione dei servizi per il lavoro, comprese le politiche per l'impiego;

r) la programmazione, l'organizzazione e la gestione delle attività di formazione professionale in ambito provinciale, compatibilmente con la legislazione regionale;

s) la promozione e il coordinamento dello sviluppo economico del territorio provinciale;

t) la funzione di stazione unica appaltante e l'assistenza tecnica agli enti locali.

#### Art. 5.

*(Delega al Governo per assicurare l'autonomia finanziaria delle province e la realizzazione dei loro obiettivi programmatici)*

1. Il Governo è delegato ad adottare, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi per l'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione, al fine di assicurare, attraverso la definizione dei principi fondamentali del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario e la definizione della perequazione, l'autonomia finanziaria delle province.

2. Nel quadro dei principi stabiliti dall'articolo 119 della Costituzione, i decreti legislativi di cui al comma 1 sono informati ai seguenti principi e criteri direttivi generali:

a) autonomia di entrata e di spesa e maggiore responsabilizzazione amministrativa, finanziaria e contabile degli enti locali interessati;

b) promozione della leale collaborazione istituzionale fra tutti i livelli di governo e concorso di tutte le amministrazioni pubbliche al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica nazionale in coerenza con i vincoli posti dall'appartenenza all'Unione europea e dai trattati internazionali;

c) razionalità e coerenza dei singoli tributi e del sistema tributario nel suo



complesso; semplificazione del sistema tributario, riduzione degli adempimenti a carico dei contribuenti, trasparenza del prelievo ed efficienza nell'amministrazione dei tributi; rispetto dei principi sanciti dalla legge 27 luglio 2000, n. 212, in materia dei diritti del contribuente;

d) attribuzione di risorse autonome alle province, in relazione alle loro competenze, secondo il principio di territorialità e nel rispetto del principio di solidarietà e dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza di cui all'articolo 118 della Costituzione;

e) previsione dell'obbligo di pubblicazione in siti *internet* dei bilanci delle regioni, delle province e dei comuni, secondo modalità in grado di riportare in forma semplificata le entrate e le spese *pro capite* secondo modelli uniformi;

f) valorizzazione della propensione delle province alla spesa di investimento, in sinergia con i comuni, per il miglioramento della dotazione infrastrutturale e patrimoniale dei territori e per il rilancio degli investimenti a livello di sistema Paese;

g) definizione di un bilancio pluriennale, da adottare in tempi congrui, al fine di assicurare la realizzazione di una strategia di crescita e di sviluppo nel « Documento unico di programmazione » da parte di tutte le province;

h) garanzia dell'osservanza della normativa vigente in materia di finanza e di contabilità degli enti locali, in particolare per quanto riguarda l'impiego dell'avanzo di amministrazione, che deve costituire la fonte primaria di finanziamento degli investimenti;

i) riordino complessivo della normativa in materia di fabbisogni *standard* affinché gli stessi possano rappresentare un adeguato strumento di incremento dell'efficienza della spesa, assicurando un'ottimale attribuzione di risorse a ciascun servizio erogato, nell'ambito di un programma di finanziamento certo e garantendo i livelli essenziali delle prestazioni;

l) istituzione di un fondo perequativo dello Stato a fini di concorso nel finanzia-

mento delle funzioni fondamentali svolte dalle province e finalizzato a superare il divario tra fabbisogni *standard* ed entrate standardizzate di applicazione generale, anche in riferimento al fabbisogno di investimenti e di infrastrutture;

*m)* previsione di ulteriori risorse aggiuntive destinate dallo Stato per le finalità di cui all'articolo 119, quinto comma, della Costituzione;

*n)* riguardo alle funzioni amministrative conferite dalle regioni alle province, garanzia di risorse finanziarie che consentano l'integrale copertura dei relativi oneri.

3. I decreti legislativi di cui al comma 1 sono adottati su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze e del Ministro dell'interno. Ciascuno schema di decreto, previo parere della Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, è trasmesso alle Camere per l'espressione dei pareri delle Commissioni parlamentari competenti per materia, che si pronunciano entro sessanta giorni dalla data di trasmissione. Decorso il termine per l'espressione dei pareri, i decreti legislativi possono comunque essere emanati.

#### Art. 6.

*(Disposizioni per la fissazione della data delle elezioni provinciali)*

1. Con decreto del Ministro dell'interno, da adottare entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, sono disciplinate le modalità per il rinnovo dei consigli e dei presidenti delle province, prevedendo che le elezioni si svolgano ai sensi degli articoli 74 e 75 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, in concomitanza con il primo turno elettorale di elezioni amministrative.

#### Art. 7.

*(Abrogazioni)*

1. I commi 19, 22, da 25 a 39, da 44 a 46 e da 51 a 100 dell'articolo 1 della legge 7 aprile 2014, n. 56, sono abrogati.

## Art. 8.

*(Disposizione transitoria)*

1. In sede di prima attuazione della presente legge, il mandato degli organi di governo delle province di cui alla legge 7 aprile 2014, n. 56, è prorogato fino al giorno delle prime elezioni amministrative successive alla data di entrata in vigore della presente legge.



\*18PDL0055780\*