

## CAMERA DEI DEPUTATI – XVI LEGISLATURA

I Commissione permanente  
(Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e Interni)

Giovedì 6 maggio 2010

**Semplificazione dell'ordinamento regionale e degli enti locali, nonché delega al Governo in materia di trasferimento di funzioni amministrative e Carta delle autonomie locali. C. 67 Stucchi, C. 68 Stucchi, C. 711 Urso, C. 736 Mogherini Rebesani, C. 846 Angela Napoli, C. 2062 Giovanelli, C. 2247 Borghesi, C. 2471 Di Pietro, C. 2488 Ria, C. 2651 Mattesini, C. 2892 Reguzzoni e C. 3118 Governo.**

*(Seguito dell'esame e rinvio - Adozione del testo base).*

La Commissione prosegue l'esame del provvedimento, rinviato, da ultimo, nella seduta del 4 maggio 2010.

David FAVIA (IdV) ritiene che il disegno di legge del Governo in esame presenti luci e ombre. Le luci sono rappresentate dagli interventi di razionalizzazione e ridimensionamento dei consigli e delle giunte locali, che vanno nella stessa direzione indicata dal suo gruppo ed espressa in proposte di legge. Le ombre, d'altra parte, sono molte.

Innanzitutto osserva che l'articolo 6 rimette la disciplina delle funzioni fondamentali degli enti alla legge statale o alla legge regionale, a seconda della competenza, in contrasto con la Costituzione, che, all'articolo 117, secondo comma, lettera p), riserva espressamente al legislatore statale questa disciplina.

Rileva che l'articolo 17, in materia di comunità montane, rischia di essere in contrasto con la giurisprudenza della Corte costituzionale, la quale ha stabilito che il criterio altimetrico non può essere decisivo per la qualificazione di un comune come montano.

Osserva che il testo si sforza di assicurare una coesistenza di province e città metropolitane, anziché sopprimere le province, come tutte le forze politiche avevano promesso in campagna elettorale e come solo il suo gruppo, dopo l'inizio della legislatura, continua convintamente a sostenere. Sarebbe stato tuttavia meglio, a giudizio della sua parte politica, sopprimere le province.

Ritiene che l'aver limitato ad alcune funzioni soltanto l'obbligo di esercizio associato da parte dei comuni e l'aver circoscritto tale obbligo ai soli comuni al di sotto dei tremila abitanti sia un errore. È necessario prevedere l'esercizio associato di tutte le funzioni, e non soltanto per i comuni piccoli, ma per tutti i comuni. In questo modo, tra l'altro, le competenze delle province potrebbero essere trasferite alle associazioni di comuni e le province potrebbero essere soppresse.

Rileva che l'articolo 28 si concentra sui soli controlli interni, trascurando i controlli esterni sugli atti amministrativi degli enti locali, i quali sono venuti meno del tutto. Allo stato, l'unico modo per opporsi ad un atto di cattiva amministrazione è il ricorso al Tar, che però è costoso. A suo avviso, si potrebbe pensare ad un sistema nel quale i ricorsi dei gruppi di opposizione consiliare avverso atti della giunta siano soggetti a una delibazione del presidente del Tar competente e, se ritenuti procedibili, siano posti a carico dell'amministrazione.

Ritiene essenziale vietare alle amministrazioni locali il ricorso agli strumenti finanziari cosiddetti «derivati», i quali si sono dimostrati pericolosi per le finanze pubbliche. Infine, rilevato che alcune disposizioni sono di fatto confluite in altri provvedimenti recentemente approvati, ritiene necessario un lavoro di coordinamento del testo in esame con tali provvedimenti.

Giuseppe CALDERISI (PdL) rileva l'importanza, oltre che la complessità, del disegno di legge del Governo in esame, il quale si prefigge numerosi obiettivi ambiziosi, quali l'individuazione delle funzioni fondamentali degli enti locali, secondo quanto previsto dall'articolo 117, secondo comma, lettera p) della Costituzione e in attuazione della legge per il federalismo fiscale (n. 42 del 2009); la semplificazione dell'ordinamento delle regioni e degli enti locali; la razionalizzazione degli organismi e degli enti di governo locale, e così via.

Dà atto al Governo di aver fatto il miglior lavoro possibile entro il vigente quadro di riferimento costituzionale in materia di autonomie territoriali, dato dal titolo V della parte II della Costituzione come riformato nel 2001. Questo quadro, tuttavia, è risultato alla prova dell'esperienza largamente inadeguato e bisognoso di correzioni. A suo avviso, i prossimi tre anni della legislatura sono un tempo sufficiente per mettere mano a una nuova revisione del titolo V che ne corregga quanto meno i difetti più evidenti. Il punto di partenza deve essere senza dubbio la giurisprudenza della Corte costituzionale, la quale ha rivestito un ruolo di grande rilievo nella composizione dei conflitti sorti a seguito dall'attuazione del nuovo titolo V. Proprio il ruolo centrale della Corte costituzionale, però, evidenzia uno dei difetti del titolo V, il quale ha di fatto trasferito ad un organo giurisdizionale, sia pure atipico, quale la Corte costituzionale, valutazioni e decisioni di carattere politico, che spetterebbero invece al Parlamento. Si aggiunga che la soluzione individuata dalla Corte costituzionale per dirimere i contrasti tra i diversi livelli di governo è stata spesso quella di imporre al legislatore statale di prevedere, come condizione di costituzionalità delle norme che prevedono attività amministrative statali, l'acquisizione della previa intesa con le autonomie territoriali, da raggiungersi nelle sedi della Conferenza Stato-regioni o della Conferenza unificata. Queste hanno pertanto assunto di fatto un ruolo di primo piano nel processo legislativo, inteso in senso ampio, arrecando in un questo modo un altro grave *vulnus* alle prerogative del Parlamento, che ha visto limitata la sua autonomia legislativa per effetto di decisioni assunte in altre sedi: sedi peraltro non previste dalla Costituzione e per le quali non sussistono adeguate garanzie di democraticità. Osserva poi che un altro difetto del titolo V consiste nel far riferimento, ai fini del riparto delle competenze legislative tra lo Stato e le regioni, alle materie. A suo avviso, si tratta di un criterio di ripartizione rigido e anacronistico, che andrebbe superato mediante un modello più flessibile e cooperativo, caratterizzato da un riparto di competenze basato sulle funzioni, anziché sulle materie. Serve, inoltre, una clausola «di supremazia» o di «salvaguardia dell'unità nazionale» o come altro la si voglia chiamare, la quale consenta, come negli Stati federali più maturi, allo Stato di intervenire quando occorre anche negli ambiti di competenza regionali.

Fa presente che oggi, per effetto del titolo V, non è chiaro quale debba essere il compito delle regioni. A suo avviso, le regioni dovrebbero limitarsi alla promozione dello sviluppo economico del territorio e provvedere quindi alla infrastrutturazione del territorio stesso. È lo stesso modello dell'economia di oggi a richiederlo, caratterizzato da una struttura a rete che vede una pluralità di imprese fornire servizi le une alle altre, prima che agli utenti individuali. È necessario quindi sostenere la rete delle imprese fornendo loro servizi adeguati. Questo oggi è difficile anche per la grave frammentazione istituzionale del territorio italiano, che vede migliaia di comuni di dimensioni per lo più medio-piccole, i quali sono in grado di opporsi con forti poteri di veto, rallentando lo sviluppo dei territori più vasti.

Esprime quindi l'avviso che potrebbe essere opportuno, nel futuro più immediato, in attesa della riforma della intera parte II della Costituzione, procedere intanto ad una revisione degli articoli 117 e 118 che permetta di dare risposte ai problemi posti dal titolo V.

Quanto al contenuto del disegno di legge del Governo in esame, nel riservarsi di entrare nel merito delle singole questioni in sede di discussione degli emendamenti, svolge alcune brevi considerazioni in merito alle funzioni fondamentali di comuni, province e città metropolitane; alla disciplina delle funzioni fondamentali e alle funzioni fondamentali ricadenti nelle materie di cui all'articolo 117, commi terzo e quarto, della Costituzione; alla disposizione di salvaguardia; alle modalità di esercizio delle funzioni fondamentali; alle disposizioni per l'attuazione dell'articolo 118, commi primo e secondo, della Costituzione, in materia di conferimento delle funzioni

amministrative alle regioni e agli enti locali nelle materie di competenza legislativa esclusiva dello Stato; al trasferimento delle risorse agli enti locali; alle funzioni esercitate dallo Stato nelle materie di cui all'articolo 117, commi terzo e quarto, della Costituzione e alla legislazione regionale nelle materie di cui all'articolo 117, commi terzo e quarto, della Costituzione. In materia, infine, di delega al Governo in materia di razionalizzazione delle province, infine, osserva che non si tratta di un intervento semplice, atteso che l'articolo 133 della Costituzione impone una procedura non poco gravosa per la revisione delle circoscrizioni provinciali, la quale passa per il consenso dei comuni e delle popolazioni interessate. A suo avviso, potrebbe essere utile procedere ad una limitata modifica costituzionale anche su questo punto.

Lorenzo RIA (UdC) rileva l'importanza delle questioni poste dal disegno di legge del Governo in esame in relazione alla funzionalità degli enti locali e al contenimento della spesa pubblica, nell'ottica più ampia di quel processo di razionalizzazione della finanza pubblica da più parti evocata nel corso di questa legislatura.

Dà atto all'Esecutivo di aver svolto un lavoro intenso, anche nell'ambito della Conferenza unificata: lavoro che tuttavia non ha consentito di giungere ad una conclusione pienamente soddisfacente, come risulta evidente dalla presa di posizione dei presidenti dell'Anci, dell'UPI e della Conferenza delle regioni, i quali hanno declinato l'invito a partecipare all'indagine conoscitiva svolta dalla Commissione. Sembrava, dai proclami del Governo, che il provvedimento avrebbe segnato una svolta nella concezione dell'autonomia territoriale o almeno avrebbe portato a una razionalizzazione delle strutture e delle funzioni degli enti territoriali. Ancora una volta, invece, i proclami risultano, alla prova dei fatti, senza seguito. Quello presentato dal Governo è infatti un provvedimento che cerca di sfuggire alla necessità di riforme omogenee, organizzate, finalmente efficienti; un provvedimento che in sostanza non va molto oltre ai molteplici interventi frammentari, che il Governo, quasi «a pioggia», ha adottato in questi ultimi mesi in materia di regioni ed enti locali: dalle norme inserite nella legge finanziaria 2010 al decreto n. 2 del 2010, recante interventi urgenti in materia di regioni e enti locali.

Quel che occorre, invece, era porre finalmente le basi per una riforma organica, ormai assolutamente necessaria, al fine di completare il percorso avviato nella seconda metà degli anni novanta e dare così attuazione alla riforma del titolo V della Parte II della Costituzione. Questa era diretta a valorizzare le autonomie territoriali e a rafforzare la ripartizione delle competenze tra lo Stato e gli enti territoriali, analogamente a quanto avviene in Stati a forte tradizione autonomistica. Il ruolo degli enti locali è ormai da tempo interessato da un processo riformatore di ampia portata, nel quale si sono sommati interventi di diverso oggetto e di varia natura: leggi ordinarie e modifiche costituzionali, leggi di delega e decreti legislativi, regolamenti, direttive ed altri atti legislativi ed amministrativi. Ci si trova dunque in presenza di una materia complessa, che ha posto e continua a porre complessi problemi di ordine costituzionale e istituzionale, di ordine politico e sociale, nonché di ordine pratico ed applicativo.

Al di là di quanto fin qui detto riguardo alle esigenze di perfezionamento o di completamento della riforma approvata nel 2001, il principale nodo da sciogliere, a suo avviso, è quello dell'effettiva e organica attuazione della novella del Titolo V, la quale va impostata partendo da una corretta percezione del valore innovativo dei principi di autonomia e sussidiarietà ivi sanciti e sviluppando appieno le potenzialità dell'articolo 5 della Costituzione.

L'obiettivo prioritario è dunque quello di intraprendere un percorso di chiarificazione e al tempo stesso di semplificazione istituzionale, partendo dal riassetto dell'amministrazione locale su due livelli, corrispondenti a funzioni di base e di area vasta, intorno ai quali va ricostruito il sistema delle funzioni locali. In sostanza, si tratta di ricondurre, in applicazione del principio di sussidiarietà, ma anche di quelli di differenziazione e di adeguatezza, ai comuni - singoli o associati (nel caso dei piccoli comuni) - e alle province la titolarità di compiti che attualmente sono spesso affidati a una pluralità di soggetti o di organismi di servizio settoriali operanti in ambito locale, ma in larga misura disgiunti dagli enti territoriali, oppure strumentali o dipendenti dalle regioni. A tal

fine occorre individuare in maniera definita il quadro delle funzioni fondamentali di comuni, province e città metropolitane, le quali vanno considerate come invariante di sistema, vincolanti, quindi, anche per il legislatore regionale.

In questa ottica, occorre attribuire alle province esclusivamente funzioni generali di coordinamento nelle materie relative al governo del territorio, all'ambiente e alle infrastrutture, alla polizia amministrativa locale, nonché funzioni di pianificazione strategica finalizzata allo sviluppo socio-economico territoriale dell'area medesima, lasciando, di converso, ai comuni, nel rispetto del principio di sussidiarietà, tutte le competenze di gestione e di amministrazione diretta. A questi principi si ispira la sua proposta di legge C. 2488, abbinata al disegno di legge governativo in esame, la quale non solo si prefigge di trasformare o meglio di ridefinire le province in istituzioni di secondo grado modificandone radicalmente il modulo organizzativo della rappresentatività, ma presenta anche ulteriori elementi di significativa portata innovativa.

Non si può, a suo avviso, passare, come hanno fatto il Partito democratico e il Popolo della libertà, dai proclami della campagna elettorale per le elezioni politiche di due anni fa, nella quale quei partiti promettevano l'abolizione delle province come la panacea per i mali della pubblica amministrazione e come rimedio agli sprechi, a posizioni favorevoli al mantenimento irrazionale dell'assetto ordinamentale e organizzativo delle stesse province. Quanto alla previsione di una delega al Governo per individuare quali province debbano essere soppresse e quali ampliate, è l'affermazione più evidente di tutto questo, nel testo manca l'indicazione di precisi criteri direttivi sulla base dei quali il Governo dovrebbe sopprimere o estendere l'una o l'altra provincia e non si comprende quindi in base a quale canone si valuterà «l'ottimale esercizio delle funzioni previste per il livello di governo di area vasta». Gli unici criteri indicati dal provvedimento sono l'entità della popolazione di riferimento, l'estensione del territorio e il rapporto tra la popolazione e l'estensione del territorio. Non è chiaro quali dovranno essere le province abolite.

Il Governo dice che oltre questo non si vuole andare e che le province vanno in ogni caso mantenute. Su questo è d'accordo. Le regioni, infatti devono avere funzioni di legislazione e programmazione, non di gestione amministrativa, per cui la provincia resta uno snodo essenziale dell'amministrazione locale; ciò rafforza, ancor di più, la convinzione che vi sia necessità di collegare più strettamente tale ente con le realtà comunali. Occorre indirizzarsi verso la costruzione di un raccordo maggiore tra la provincia e i comuni insistenti sul suo territorio al fine di realizzare una effettiva integrazione delle politiche di base e di una piena sinergia fra le istituzioni vocate all'amministrazione.

Un ulteriore aspetto da evidenziare è il «sovraccarico» nei livelli di rappresentanza politica presente soprattutto a livello provinciale e comunale. Vi è consapevolezza diffusa della necessità di convergere nell'opera di risanamento dei conti pubblici come condizione necessaria per la ripresa economica del nostro Paese: il sovraccarico nei livelli di rappresentanza risulta essere, infatti, un problema ormai improcrastinabile, sia per il costo diretto che ricade sulla finanza pubblica e privata, sia per i costi indiretti che un sistema complesso provoca sia sugli interessati, sia sul sistema pubblico nel suo complesso.

In tal senso, la formulazione della proposta di legge da lui presentata si muove nella direzione di ridurre significativamente il numero dei consiglieri e degli assessori provinciali e comunali sulla base della componente demografica dell'ente, limitando in tal modo le spese a quelle strettamente necessarie e rafforzando, al contempo, il rapporto fiduciario tra cittadini e istituzioni. È soprattutto nel modulo organizzativo della rappresentatività dell'istituzione provinciale che la sua proposta di legge si pone in termini profondamente innovativi, anche e soprattutto rispetto al testo del Governo. Infatti non si comprende perché il legislatore statale, nel disciplinare gli organi di governo e la legislazione elettorale dei comuni, delle province e delle città metropolitane, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione, dovrebbe configurare non solo i comuni, ma anche le province, come enti direttamente rappresentativi delle comunità di riferimento solo ed esclusivamente mediante l'elezione popolare diretta dei loro consigli e dei loro presidenti. Non si ravvisa, in sostanza, il motivo per il quale non sarebbe possibile concepire le province come

enti rappresentativi di secondo grado, espressioni cioè della rappresentatività diretta e di primo grado dei comuni.

La sua proposta di legge tenta di incidere in maniera significativa sul sistema elettorale attualmente in vigore per l'elezione del presidente della provincia e del consiglio provinciale, prevedendone l'elezione contestuale da parte di tutti i componenti dei consigli comunali dei comuni ricadenti nel territorio della provincia attraverso il sistema elettorale attualmente in uso per l'elezione del sindaco e del consiglio comunale nei comuni con popolazione fino ai 15.000 abitanti.

In conclusione, occorre prendere atto che il testo unico degli enti locali, dopo la riforma costituzionale del 2001, va riscritto in versione aggiornata. La Carta delle autonomie rappresenta, a suo avviso, l'occasione per dare un'accelerazione a quel cambiamento dello Stato e delle istituzioni che deve rappresentare una priorità a vantaggio della funzionalità e del buon andamento dell'attività politica e amministrativa. Ecco perché le opposizioni insistono sulla necessità di un tempo maggiore per discutere e ampliare il testo in esame. Non si può infatti approvare un progetto di legge ancora confuso, basato su un'idea parziale e non omogenea di cosa debba diventare l'autonomia locale. Non si può sottoporre un tale testo all'Assemblea, senza aver tentato di chiarirne gli aspetti problematici.

Donato BRUNO, *presidente*, nessun altro chiedendo di intervenire, dichiara concluso l'esame preliminare e avverte, anche ai fini della predisposizione delle proposte emendative, che il testo base per il prosieguo dell'esame è costituito dal disegno di legge del Governo C. 3118, collegato alla manovra di finanza pubblica. Ricorda altresì che il termine per la presentazione di emendamenti è fissato per martedì 11 maggio alle ore 14. Rinvia quindi il seguito dell'esame ad altra seduta.

**La seduta termina alle 17.50.**