

CAMERA DEI DEPUTATI - XVI LEGISLATURA  
*Resoconto della I Commissione permanente*  
*(Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e Interni)*

Giovedì 11 marzo 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. 2488 Ria, C. 2651 Mattesini, C. 2892 Reguzzoni e C. 3118 Governo.**  
*(Esame e rinvio).*

La Commissione inizia l'esame del provvedimento.

Donato BRUNO, *presidente e relatore*, avverte che è stata raggiunta l'intesa tra i Presidenti di Camera e Senato nel senso che, in deroga alla prassi consolidata e in considerazione della scelta del Governo di presentare alla Camera dei deputati il proprio disegno di legge in materia di riordino delle autonomie territoriali, la discussione dei progetti di legge in titolo abbia luogo in prima lettura presso quest'ultimo ramo del Parlamento. La Commissione inizia oggi l'esame.

In qualità di relatore, premette quindi che svolgerà una relazione introduttiva sintetica, richiamando il contenuto dei provvedimenti in esame per somme linee e soffermandosi in modo particolare sul disegno di legge del Governo C. 3118.

Fa presente che questo si compone di 32 articoli che modificano ampiamente la disciplina degli enti locali e delegano il Governo all'adozione di una «Carta delle autonomie locali» che raccolga e coordini le disposizioni in questa materia.

Ricorda inoltre che le proposte di legge di iniziativa parlamentare presentate su questa materia fino a questo momento sono dieci.

In particolare, le proposte di legge C. 736 Mogherini Rebesani e C. 2062 Giovanelli recano una riforma complessiva del sistema degli enti locali. Le proposte di legge C. 2488 Ria, C. 2247 Borghesi e C. 2892 Reguzzoni intervengono su aspetti specifici della materia.

Le restanti cinque proposte di legge d'iniziativa parlamentare incidono su singole questioni. In particolare, la proposta di legge C. 67 Stucchi prevede l'istituzione delle comunità territoriali; le proposte di legge C. 711 Urso e C. 846 Angela Napoli affrontano il tema delle comunità montane; la proposta di legge C. 68 Stucchi interviene in materia di organi di revisione economico-finanziaria dei piccoli comuni e delle comunità montane, mentre la proposta di legge C. 2651 Mattesini tratta delle circoscrizioni di decentramento comunale.

Nel passare al disegno di legge del Governo (C. 3118), ricorda che l'articolo 1 di esso indica l'oggetto delle disposizioni contenute negli articoli successivi e le finalità del provvedimento.

Gli articoli da 2 a 8 individuano le funzioni fondamentali degli enti locali e le modalità del loro esercizio, dando in questo modo attuazione a quanto previsto dall'articolo 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione, che annovera tra le materia di competenza legislativa esclusiva dello Stato l'individuazione delle funzioni fondamentali di comuni, province, e città metropolitane. Rileva che l'articolo 9 del disegno di legge reca una delega al Governo per l'attuazione dell'articolo 118, primo e secondo comma, della Costituzione in materia di conferimento delle funzioni amministrative a regioni ed enti locali nelle materie di competenza legislativa esclusiva statale. Fa presente che anche due delle proposte di legge di iniziativa parlamentare prevedono l'adozione di decreti delegati, oltre che per l'individuazione e il trasferimento delle funzioni amministrative ai sensi dell'articolo 118 della Costituzione, anche per l'individuazione delle funzioni fondamentali degli enti locali: si tratta, in particolare, delle proposte di legge C. 736 (articoli 7 e 8) e C. 2062 (articoli 2, 3 e 6). La proposta di legge C. 2488, invece, individua esclusivamente le funzioni delle

province.

L'articolo 10 del disegno di legge disciplina il trasferimento di risorse agli enti locali quando una funzione fondamentale è attribuita ad un ente locale diverso dall'ente che la esercita alla data di entrata in vigore della legge.

L'articolo 11 del disegno di legge disciplina l'individuazione ed il trasferimento alle Regioni delle funzioni amministrative ancora esercitate dallo Stato alla data di entrata in vigore della legge nelle materie di competenza legislativa concorrente e residuale regionale.

L'articolo 12 del disegno di legge riguarda la disciplina da parte delle regioni, con propria legge, delle funzioni amministrative nelle materie di competenza legislativa concorrente e residuale e la razionalizzazione e semplificazione delle strutture, enti, agenzie o organismi operanti a livello regionale. Disposizioni analoghe sono recate dall'articolo 10 della proposta di legge C. 2062. L'articolo 13 del disegno di legge e l'articolo 12 della proposta di legge 2062 recano una delega al Governo per l'adozione della «Carta delle autonomie locali», al fine di riunire e coordinare sistematicamente in un codice le disposizioni statali che disciplinano gli enti locali.

Gli articoli 14 e 15 del disegno di legge recano due deleghe al Governo volte, rispettivamente, alla razionalizzazione e riduzione delle province e al riordino delle prefetture-uffici territoriali del Governo. In materia intervengono anche le proposte di legge C. 736 (articoli 9 e 10) e C. 2062 (articoli 8 e 11).

Gli articoli da 16 a 19 del disegno di legge dispongono la soppressione di diversi enti e organismi quali i difensori civici comunali, le comunità montane, le circoscrizioni di decentramento comunale, salvo che nei comuni con più di 250 mila abitanti, e i consorzi tra enti locali per l'esercizio di funzioni, tranne i bacini imbriferi montani.

Per quanto riguarda la soppressione del difensore civico comunale, rileva che la legge finanziaria 2010 (articolo 2, comma 186, lettera *a*) aveva già previsto la soppressione dei difensori civici. Ricorda che giovedì 4 marzo, in sede di conversione del decreto-legge n. 2 del 2010, recante misure urgenti in materia di enti locali, con l'approvazione dell'emendamento del Governo dis. 1.1, su cui era stata posta il giorno prima la questione di fiducia, è stata prevista la modifica del testo della legge finanziaria.

Evidenzia che le modifiche alla legge finanziaria approvate dall'Assemblea limitano l'intervento di soppressione ai difensori civici comunali e specificano, in linea con quanto previsto dall'articolo 16 del disegno di legge C. 3118, che nei comuni le funzioni del difensore civico comunale possano essere attribuite, mediante apposita convenzione, al difensore civico della provincia nel cui territorio rientra il relativo comune. In tale caso il difensore civico provinciale assume la denominazione di «difensore civico territoriale» ed è competente a garantire l'imparzialità e il buon andamento della pubblica amministrazione, segnalando, anche di propria iniziativa, gli abusi, le disfunzioni, le carenze e i ritardi dell'amministrazione nei confronti dei cittadini. Parimenti, la soppressione delle circoscrizioni di decentramento comunale era prevista dall'articolo 2, comma 186, lettera *b*) della legge finanziaria 2010.

L'emendamento del Governo approvato in sede di conversione del decreto-legge n. 2 conserva le circoscrizioni nei comuni con popolazione superiore a 250.000 abitanti, il che è in linea con quanto previsto dal disegno C. 3118. È stato però fatto espressamente salvo il comma 5 dell'articolo 17 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, del quale l'articolo 18, ultimo comma, del disegno di legge C. 3118 prevede invece l'abrogazione. Il comma 5 in questione stabilisce che nei comuni con popolazione superiore a 300.000 abitanti, lo statuto può prevedere particolari e più accentuate forme di decentramento di funzioni e di autonomia organizzativa e funzionale, determinando, altresì, anche con il rinvio alla normativa applicabile ai comuni aventi uguale popolazione, gli organi di tali forme di decentramento, lo status dei componenti e le relative modalità di elezione, nomina o designazione. Il consiglio comunale può deliberare, a maggioranza assoluta dei consiglieri assegnati, la revisione della delimitazione territoriale delle circoscrizioni esistenti e la conseguente istituzione delle nuove forme di autonomia ai sensi della normativa statutaria.

Anche dei consorzi di funzioni tra enti locali aveva disposto la soppressione già la legge finanziaria 2010 (articolo 2, comma 186, lettera *e*). L'emendamento del Governo approvato in sede di conversione del decreto-legge n. 2 introduce una deroga per i bacini imbriferi montani (BIM). Fa presente che anche questa previsione risulta in linea con il disegno di legge del Governo C. 3118. Tornando all'analisi dei testi in discussione oggi, rileva che sulle comunità montane intervengono anche le proposte di legge n. 711, 846, 2247 e 2892. Sulle circoscrizioni di decentramento comunale, intervengono invece le proposte di legge n. 2247, che fissa in 300 mila abitanti il limite al di sotto del quale le circoscrizioni non sono previste, e n. 2892, che dispone la soppressione delle circoscrizioni in tutti i comuni. In direzione opposta si orienta la proposta di legge 2651, che prevede, in favore dei comuni capoluogo di provincia, una deroga al limite minimo di 100 mila abitanti per la costituzione di circoscrizioni.

Sui consorzi di enti locali interviene anche la proposta n. 2247, agli articoli 2 e 3. La proposta citata sopprime anche l'Autorità d'ambito territoriale ottimale (ATO). Al riguardo va detto che la soppressione delle ATO è stata prevista anche in sede di conversione del decreto-legge n. 2 del 2010.

Evidenzia che le proposte di legge 736 (articolo 6) e 2062 (articolo 7) affidano a Stato, regioni ed enti locali il compito di individuare gli enti e gli organismi da sopprimere tra quelli rientranti nelle proprie competenze.

La riduzione dei componenti delle giunte e dei consigli comunali e provinciali è prevista dagli articoli da 20 a 23 del disegno di legge 3118, dall'articolo 1 della proposta di legge 2488 e dagli articoli 1 e 2 della proposta di legge 2892.

In particolare, il disegno di legge C. 3118, nel rimettere agli statuti la determinazione del numero di componenti, stabilisce un tetto massimo al numero dei componenti la giunta comunale o provinciale basato non sul numero di componenti dei rispettivi consigli, bensì - come quello al numero dei componenti dei consigli - sul numero dei residenti. Ai sensi dell'articolo 22 le norme sul ridimensionamento degli organi si applicano dalla data di cessazione dei mandati degli organi in carica al momento dell'entrata in vigore della legge.

La riduzione dei componenti delle giunte provinciali e comunali era prevista anche dall'articolo 2, comma 185, della legge finanziaria 2010. Sul punto è tornato l'emendamento del Governo approvato in sede di conversione del decreto-legge n. 2 del 2010, il quale ha da una parte elevato da un quinto a un quarto dei consiglieri provinciali il numero massimo degli assessori consentiti nelle giunte provinciali, equiparando in questo modo il tetto delle giunte provinciali a quello delle giunte comunali previsto dalla legge finanziaria, e dall'altra parte ha precisato che, ai fini della determinazione della quota di un quarto, sono computati nel numero dei consiglieri anche il sindaco o, rispettivamente, il presidente della provincia.

Quanto alla decorrenza delle misure di ridimensionamento degli organi, ricorda che l'emendamento del Governo approvato giovedì 4 marzo stabilisce che la riduzione del numero dei consiglieri comunali e provinciali prevista dall'articolo 2, comma 186, della legge finanziaria 2010 si applichi a decorrere dal 2011, e per tutti gli anni a seguire, ai singoli enti per i quali ha luogo il primo rinnovo del rispettivo consiglio, con efficacia dalla data del medesimo rinnovo; e che la riduzione del numero degli assessori si applichi a decorrere dal 2010, e per tutti gli anni a seguire, ai singoli enti per i quali ha luogo il primo rinnovo del rispettivo consiglio, con efficacia dalla data del medesimo rinnovo.

L'articolo 24 del disegno di legge interviene sulla disciplina delle attribuzioni dei consigli comunali e provinciali.

Gli articoli da 25 a 26 del disegno di legge introducono la definizione di piccoli comuni e prevedono per questi ultimi una serie di misure agevolative.

L'articolo 28 del disegno di legge sopprime la figura del direttore generale nei comuni con meno di 65.000 abitanti.

La soppressione della figura del direttore generale era già prevista dall'articolo 2, comma 186, lettera *d*) della legge finanziaria 2010. Con l'emendamento del Governo approvato in sede di

conversione del decreto-legge n. 2 è stato specificato che la figura del direttore generale nei comuni permane nei comuni con più di 100 mila abitanti.

Gli articoli 29 e 30 del disegno di legge riformano la disciplina dei controlli negli enti locali.

L'articolo 31 del disegno di legge reca numerose disposizioni di abrogazione riguardanti prevalentemente le comunità montane.

Infine, l'articolo 32 del disegno di legge reca una norma di coordinamento per le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano, prevedendo che queste disciplinano le materie del provvedimento in esame secondo quanto stabilito dai rispettivi statuti di autonomia e dalle norme di attuazione.

Richiama, infine, le disposizioni delle proposte di legge di iniziativa parlamentare che non trovano riscontro nel disegno di legge 3118.

In particolare, le proposte di legge C. 736 (articolo 1) e C. 2247 (articolo 5) prevedono l'istituzione di unioni di comuni obbligatori per l'esercizio associato di funzioni fondamentali.

Le proposte C. 736 (articolo 2) e C. 2062 (articolo 4) prevedono norme in favore di comuni contermini, anche appartenenti a regioni diverse.

Le proposte C. 736 (articoli 3 e 4) e C. 2062 (articolo 5) disciplinano il procedimento di istituzione delle città metropolitane.

Le proposte C. 736 (articolo 5) e C. 2062 (articolo 9) recano una delega al Governo per la disciplina dell'ordinamento di Roma capitale.

La proposta C. 2488 reca norme in materia di ineleggibilità e incompatibilità dei consiglieri comunali e provinciali e prevede l'introduzione di un sistema elettorale provinciale di secondo grado.

La proposta C. 67 dispone l'istituzione delle comunità territoriali, enti intermedi tra comune e provincia.

La proposta C. 68, infine, prevede la possibilità per i piccoli comuni e per le comunità montane di nominare fino a 3 revisori dei conti, in luogo di uno solo, come attualmente previsto. Come convenuto in precedenza, rinvia quindi il seguito dell'esame ad altra seduta.