

# CAMERA DEI DEPUTATI

XVII LEGISLATURA

Giovedì 7 novembre 2013

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

*Giovedì 7 novembre 2013. — Presidenza del presidente Francesco Paolo SISTO. — Intervengono il ministro degli affari regionali e autonomie Graziano Delrio e il sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio Walter Ferrazza.*

**Disposizioni sulle Città metropolitane, sulle Province, sulle unioni e fusioni di Comuni. C. 1408 Melilli e C. 1542 Governo. (Seguito dell'esame e rinvio – Abbinamento della proposta di legge C. 1737 – Adozione del testo base).**

La Commissione prosegue l'esame del provvedimento, rinviato, da ultimo, nella seduta del 30 ottobre 2013.

Francesco Paolo SISTO, presidente, comunica che è stata avanzata la richiesta che la pubblicità dei lavori sia assicurata anche mediante l'attivazione dell'impianto audiovisivo a circuito chiuso. Non essendovi obiezioni, ne dispone l'attivazione.

Comunica che è stata assegnata alla I Commissione la proposta di legge n. 1737 a prima firma del deputato Guerra, recante «Modifiche al testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, e altre disposizioni concernenti i comuni di minore dimensione demografica, l'esercizio associato delle loro funzioni, nonché le unioni di comuni e la fusione dei medesimi».

Poiché la suddetta proposta di legge verte su materia analoga a quella trattata dalle proposte di legge già all'ordine del giorno, propone che ne sia disposto l'abbinamento, ai sensi dell'articolo 77, comma 1, del Regolamento.

La Commissione consente.

Elena CENTEMERO (PdL), relatore, illustra, anche a nome della relatrice Gasparini, impossibilitata ad essere presente alla seduta odierna, i contenuti della proposta di legge n. 1408 Melilli, già abbinata nella seduta del 16 ottobre scorso, e della proposta di legge n. 1737 Guerra, testé abbinata dalla Commissione ai provvedimenti in titolo.

Fa presente che la proposta di legge C. 1408 Melilli reca disposizioni concernenti la composizione dei consigli provinciali e disciplina dell'elezione del presidente della provincia e del consiglio provinciale.

Nella relazione illustrativa il presentatore evidenzia come si renda necessario, in attesa della riforma costituzionale, procedere con la trasformazione delle province in enti di secondo livello, più diretta espressione dei sindaci e degli amministratori comunali. Viene rilevato inoltre come la quasi totalità delle funzioni gestite dalle province è relativa a materie che, per il loro carattere sovracomunale, non potrebbero essere trasferite ai comuni, ma verrebbero assorbite inevitabilmente dalle regioni, rendendo le stesse enti ancora più elefantiaci a discapito dell'efficacia dell'azione amministrativa. Viene altresì evidenziato come, nonostante la Corte costituzionale abbia recentemente dichiarato incostituzionale la disposizione che introduceva l'elezione indiretta, essa non l'ha fatto nel merito, bensì nella forma, dichiarando che lo strumento del decreto-legge non può essere impiegato per riforme di sistema. Da ciò viene sottolineato che quella strada, che si continua a ritenere preferibile, rimane pienamente percorribile, usando le forme (la legge ordinaria) e i modi

(il procedimento legislativo ordinario) previsti dalla Costituzione. La proposta di legge prevede dunque una modalità di elezione centrata sul «protagonismo» degli amministratori comunali che diventano gli effettivi gestori dell'ente di area vasta.

Illustrando nel dettaglio il contenuto della proposta di legge, questa prevede, all'articolo 1, che il consiglio provinciale sia composto da diciotto membri nelle province con popolazione residente superiore a 700.000 abitanti, da sedici membri nelle province con popolazione residente superiore a 300.000 e inferiore o pari a 700.000 abitanti ovvero da dodici membri nelle altre province e fissa le modalità e i tempi per lo svolgimento delle elezioni.

L'articolo 2 riguarda l'elettorato attivo della formazione delle liste dei candidati, stabilendo che sono elettori i sindaci, gli assessori comunali e i consiglieri comunali in carica nei comuni della provincia. Possono invece candidarsi ed essere eletti alle elezioni provinciali esclusivamente i sindaci e i consiglieri comunali in carica nei comuni della provincia al momento della presentazione delle liste e alla proclamazione.

Con la lista dei candidati al consiglio provinciale devono essere anche presentati il nome e il cognome del candidato alla carica di presidente della provincia, collegato a una lista di candidati alla carica di consigliere provinciale. Tutti i componenti della lista e il candidato a presidente della provincia devono ricoprire la carica di sindaco o di consigliere e ciascuna lista non può contenere un numero di candidati dello stesso genere superiore a due terzi.

L'articolo 3 concerne la formula elettorale scelta per l'elezione dei membri degli organi. In particolare, viene stabilito che i presidenti della provincia e i consigli provinciali sono eletti con voto diretto, libero e segreto, attribuito a liste di candidati concorrenti.

Le schede di votazione sono fornite in colori diversi a seconda della dimensione del comune di appartenenza degli aventi diritto al voto e all'interno della scheda è indicato, a fianco del contrassegno, il candidato alla carica di presidente della provincia.

Ciascun elettore ha diritto di votare per un candidato alla carica di presidente della provincia, segnando il contrassegno della lista a lui collegata, e può esprimere, inoltre, uno o due voti di preferenza per candidati alla carica di consigliere provinciale compresi nella lista, con possibilità di esprimere una seconda preferenza di genere. Il voto espresso da ciascun consigliere, assessore o sindaco viene poi ponderato tenendo conto della popolazione residente nel comune in cui essi sono stati eletti, in particolare moltiplicando il numero dei voti espressi in favore dei candidati presidenti della provincia, delle liste e dei singoli candidati al consiglio provinciale per moltiplicatori legati alla dimensione del comune, che vanno in una scala da 1, per i comuni con popolazione inferiore a 1.000 abitanti, fino a 25, per i comuni con popolazione superiore a 250.000 abitanti. Al termine delle operazioni di scrutinio è proclamato eletto presidente della provincia il candidato alla carica che ottiene il maggior numero di voti ponderati, mentre per attribuire i seggi viene impiegato il metodo d'Hondt. Il sistema prevede, inoltre, che in ogni modo alla lista collegata al candidato risultato vincitore non venga attribuito almeno il 60 per cento del totale dei seggi in palio nel consiglio provinciale, come premio di maggioranza, qualora non abbia raggiunto tale soglia con l'attribuzione ordinaria.

L'articolo 4 reca le regole relative alla forma di governo provinciale, prevedendo prima di tutto che la giunta provinciale sia composta dal presidente e da sei membri nelle province con popolazione residente superiore a 700.000 abitanti o da quattro membri nelle province con popolazione residente inferiore o pari.

Al presidente eletto è attribuito il potere di nominare e di revocare gli assessori, anche esterni. In caso di scadenza del mandato del Presidente per il termine naturale del consiglio comunale in cui è eletto, in caso di interruzione anticipata degli organi provinciali ovvero in caso di dimissioni volontarie, morte o impedimento permanente, il consiglio provinciale può eleggere al suo interno un nuovo presidente, con appello nominale e a maggioranza assoluta dei suoi componenti. In caso di mancata elezione di un nuovo presidente entro novanta giorni dalla sopravvenuta causa di decadenza, si provvede allo scioglimento del consiglio provinciale e all'indizione di nuove elezioni.

In caso di morte o impedimento permanente, spetta al vicepresidente della provincia il disbrigo dell'ordinaria amministrazione.

È inoltre previsto che un terzo dei membri del consiglio provinciale possa presentare una mozione di sfiducia al presidente della provincia, purché la stessa contenga l'indicazione di un altro candidato alla presidenza. In caso di approvazione di una mozione di sfiducia, il presidente della provincia è tenuto a dimettersi e subentra alla carica il candidato presidente indicato nella mozione. In caso di rigetto della mozione di sfiducia, resta in carica il presidente e non può essere ripresentata un'altra mozione di sfiducia nei trecentosessantacinque giorni successivi.

L'articolo 5 introduce un nuovo regime di compatibilità fra le cariche e un divieto di cumulo di emolumenti, stabilendo che le cariche di presidente della provincia e di consigliere provinciale sono compatibili con le cariche di sindaco e di consigliere comunale e che al presidente della provincia, agli assessori e ai consiglieri provinciali si applicano le norme relative agli emolumenti previsti per i comuni con popolazione compresa fra 10.000 e 30.000 abitanti.

Viene altresì stabilito che si applichi il divieto di cumulo degli emolumenti, comunque denominati, di cui all'articolo 5 del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122.

L'articolo 6 prevede una serie di abrogazioni di normative vigenti, con la finalità di rendere efficace il provvedimento e da evitare possibili contrasti con norme previgenti.

L'articolo 7 reca, infine, le norme di copertura finanziaria del provvedimento.

La proposta di legge C. 1737 Guerra reca modifiche al testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, e altre disposizioni concernenti i comuni di minore dimensione demografica, l'esercizio associato delle loro funzioni, nonché le unioni di comuni e la fusione dei medesimi.

L'articolo 1 della proposta di legge definisce l'oggetto della proposta di legge mentre l'articolo 2 ne individua le finalità, tra cui la promozione della riforma del sistema delle autonomie locali e la piena attuazione dei principi costituzionali di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione nel rispetto del titolo V della parte seconda della Costituzione, con riferimento alla specifica condizione dei comuni di minore dimensione demografica.

L'articolo 3 reca disposizioni in materia di organi dei comuni di minore dimensione demografica, garanzia della rappresentanza e partecipazione democratica, nonché riguardo alle gestioni associate.

L'articolo 4 riguarda le unioni dei comuni, con particolare riguardo alla composizione del consiglio e alla nomina dell'unione dei comuni.

L'articolo 5 attiene alla potestà regolamentare dei comuni mentre l'articolo 6 disciplina lo Statuto dei comuni nati da fusione.

L'articolo 7 prevede il principio di non penalizzazione; l'articolo 8 riguarda lo status degli amministratori delle unioni di comuni e dei comuni nati da fusioni.

L'articolo 9 prevede trasferimenti aggiuntivi per unioni e fusioni dei comuni mentre l'articolo 10 riguarda i margini di indebitamento consentiti ai comuni istituiti a seguito di fusione.

L'articolo 11 attiene alle spese del personale e alle modalità di svolgimento dei processi associativi.

L'articolo 12 reca disposizioni per le unioni dei comuni indicando le attività svolte dalle unioni di comuni in forma associata.

L'articolo 13 riguarda il Patto di stabilità mentre l'articolo 14 dispone il rinnovo del programma «6.000 campanili».

L'articolo 15 disciplina la successione del nuovo comune mentre l'articolo 16 reca disposizioni in materia di armonizzazione delle aliquote e tariffe per i comuni istituiti mediante fusione.

L'articolo 17 reca disposizioni in materia di fusione di comuni e l'articolo 18 in materia di fusione per incorporazione.

Federica DIENI (M5S) sottolinea come i provvedimenti all'esame della Commissione, ad iniziare dal disegno di legge del Governo, riguardino l'organizzazione degli enti locali e non l'abolizione delle province. A suo avviso, se l'intento è realmente quello della soppressione delle province, sarebbe stato quindi più razionale e costituzionalmente legittimo partire dall'esame del disegno di legge costituzionale presentato in materia dal Governo.

Preannuncia la presentazione di emendamenti da parte del suo gruppo, al fine di correggere un provvedimento come quello del Governo che presenta molti aspetti critici. Esprime, ad esempio, perplessità su come viene disegnato l'assetto delle città metropolitane che si sovrappongono alle province creando una confusione di funzioni, nonché un moltiplicarsi di organi che determina un aumento dei costi.

Emanuele FIANO (PD) non condivide quanto osservato dalla collega Dieni ritenendo che la riflessione vada impostata in termini corretti. A suo avviso, infatti, nei provvedimenti in esame non si contravviene a principi costituzionali. Inoltre la città metropolitana non si viene a sovrapporre ad enti aventi lo stesso scopo ed il medesimo territorio, cosa che sarebbe del tutto irrazionale.

Danilo TONINELLI (M5S) rileva che il disegno di legge del Governo è un provvedimento caotico che crea confusione e sovrapposizione di organi e funzioni.

Osserva come nel provvedimento ci sia una norma che consente il mantenimento della provincia insieme alla città metropolitana, qualora a quest'ultima non aderiscano un terzo dei comuni o un numero di comuni che rappresentino un terzo della popolazione.

Il provvedimento ha il solo scopo di assecondare l'opinione pubblica, facendo credere che si opera nel senso del taglio di organi, cosa che non risponde invece al vero.

A suo parere bisognava invece aprire un tavolo di lavoro di modifica della Costituzione sul tema della soppressione delle province, stralciandolo dai lavori del Comitato dei 42.

Osserva infine la profonda incostituzionalità delle norme che prevedono la città metropolitana come organo di secondo grado. In questo modo, infatti, si dispone che rappresentanti di organi non elettivi si sostituiscono a rappresentanti di organi democraticamente eletti.

Maurizio BIANCONI (PdL) condivide sul piano metodologico quanto affermato dai colleghi del MoVimento 5 Stelle: sarebbe stato infatti più logico partire dalla riforma costituzionale delle province. Non è d'accordo invece sul fatto che non sia costituzionale la previsione di enti di secondo grado, dato che la Costituzione non dice nulla in proposito. Esprime però la sua contrarietà nel merito a tale previsione perché il risultato è che la politica si autocontrolla con effetti negativi, come dimostra l'esperienza del passato.

Preannuncia, quindi, che presenterà al proposito emendamenti modificativi.

Elena CENTEMERO (PdL) relatore, anche a nome della collega Gasparini, propone di adottare, come testo base per il prosieguo dell'esame, il disegno di legge del Governo n. 1542.

La Commissione delibera di adottare, come testo base per il prosieguo dell'esame, il disegno di legge del Governo n. 1542.

Francesco Paolo SISTO, presidente, nessun altro chiedendo di intervenire, rinvia il seguito dell'esame ad altra seduta.