

CAMERA DEI DEPUTATI N. 4519

PROPOSTA DI LEGGE

d’iniziativa del deputato DEL TENNO

Modifiche al testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, concernente la fusione di comuni, la soppressione o la riorganizzazione delle comunità montane, le funzioni delle province e l’elezione del presidente della provincia e del consiglio provinciale

Presentata il 18 luglio 2011

ONOREVOLI COLLEGHI! — La presente proposta di legge si propone i seguenti obiettivi:

1) ridurre il numero dei comuni favorendone l’accorpamento;

2) introdurre la facoltà per le regioni di sopprimere le comunità montane, indicando i criteri e i principi generali che in questo caso le regioni sono tenute a osservare;

3) modificare il testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, in materia di funzioni delle province nonché di elezione del presidente della provincia e del consiglio provinciale, trasformando le province in enti rappresentativi di secondo grado, espressioni cioè della

rappresentatività diretta e di primo grado dei comuni.

In questi giorni, alla Camera dei deputati, si è assistito ad un serrato dibattito in assemblea relativo all’opportunità della soppressione delle province al fine di una riduzione dei costi della politica. L’intento unitario delle diverse proposte di legge presentate era il seguente: contenere la spesa pubblica tramite l’abolizione delle province.

Vi è da chiedersi, a questo punto, se quello delle province è un problema esclusivamente di bilancio dello Stato. In altri termini, è veramente opportuno asportare con un bisturi la parola « province » dalla Costituzione al solo fine di garantire una presunta riduzione dei costi della politica ?

Per rispondere a questa domanda è sufficiente riportare alcuni dati: il personale politico delle 107 province ammonta a circa 4.000 amministratori provinciali, per un costo pari a 113 milioni di euro (dati del Sistema informativo delle operazioni degli enti pubblici 2011).

Il costo complessivo della politica in Italia (organi costituzionali, a rilevanza costituzionale, Presidenza del Consiglio dei ministri, uffici i diretta collaborazione, regioni, province e comuni) è pari a 6 miliardi e 500 milioni di euro (Fonte bilancio preventivo dello Stato 2011).

Vuol dire che con il costo della politica nazionale si coprono i costi della politica delle province per 60 anni.

L'altro quesito da porsi è il seguente: le province sono veramente enti inutili?

Nel corso del dibattito sul ruolo delle province in Assemblea costituente si disse che facendo scomparire la provincia si rischiava di creare l'accentramento nel decentramento. Frase ancora più attuale oggi dopo la modifica del titolo V della parte seconda della Costituzione e l'approvazione del federalismo. L'affermazione, tutt'altro che un paradosso, aveva lo scopo di evidenziare il ruolo della provincia quale «cuscinetto» tra la regione e il comune.

In aggiunta a quanto rilevato, l'esperienza comparata smentisce l'assunto che in un sistema federale non debbano esserci le province. Per indicare solo alcuni esempi, la disciplina spagnola, basata su un regionalismo differenziato, prevede l'istituto delle province, così come quella belga (Stato dapprima centralizzato e poi federale).

Ciò detto, non sarebbe più opportuno rivederne le funzioni promuovendo un ragionamento di più ampio respiro?

La presente proposta di legge si propone, pertanto, non di abolire le province ma di immaginare per esse una rappresentanza di secondo grado composta, cioè, dai sindaci dei comuni che appartengono alla provincia al fine di prefigurare un nuovo modo di governare il territorio attraverso una rappresentanza non diretta (cioè non proveniente dal voto popolare)

ma filtrata. In tal modo si avrebbe la possibilità di realizzare un'organizzazione della *governance* provinciale molto più forte in quanto gestita dagli stessi sindaci dei comuni rappresentanti la provincia.

La provincia diventerebbe una sorta di camera di compensazione del confronto tra comune e regione e sarebbe rappresentata dai sindaci che dialogherebbero con la regione al fine di una maggiore funzionalità e di un maggiore sviluppo.

Si tratta di un percorso interessante sul quale il legislatore può intervenire per il tramite della legislazione ordinaria. La Costituzione, infatti, impone l'elezione popolare soltanto per il consiglio e per la giunta regionale. Il resto è a discrezione del legislatore per il tramite di una legge ordinaria.

La presente proposta di legge, infatti, si pone l'obiettivo di modificare in tal senso la disciplina degli enti locali e — attraverso l'esame e il ripensamento del ruolo del consiglio provinciale — si potrebbe passare dalla rappresentanza all'amministrazione.

Ma vi è di più: se si adottassero le modifiche proposte ci sarebbe anche un beneficio economico in quanto si potrebbe utilizzare la struttura amministrativa del comune anziché avvalersi di personale addetto alle province che, pertanto, potrebbe essere utilizzato in altri ambiti. In questa sede è bene ricordare che i costi maggiori delle province derivano proprio dalle spese per il personale loro addetto.

L'altro nodo che la proposta di legge si propone di sciogliere è quello relativo alle comunità montane.

Si ricorda che, da ultimo, sono state emanate sia la legge n. 244 del 2007 (legge finanziaria 2008) sia la legge n. 191 del 2009 (legge finanziaria 2010). La prima è intervenuta in modo rilevante sulla disciplina delle comunità montane per perseguire l'intento di una loro riduzione allo scopo di ottenere un risparmio di spesa complessiva quantificato a regime in 66,8 milioni di euro a partire dal 2009.

Si prevedeva, in caso di inerzia delle regioni, una puntuale disciplina suppletiva finalizzata a ridurre il novero delle comunità montane. La Corte costituzionale, in-

tervenuta in materia con la sentenza n. 237 del 2009, ha stabilito che la competenza in materia di comunità montane spetta in via residuale alla regione e che, pertanto, la legge statale deve limitarsi e dettare principi e criteri generali della materia e non una normativa di dettaglio, che non lascia alle regioni alcuna possibilità di scelta, stabilendo, *de iure*, la soppressione delle comunità. Per tale ragione la normativa di cui trattasi è stata considerata costituzionalmente illegittima.

La legge n. 191 del 2009 aboliva *tout court* il concorso statale al finanziamento delle comunità montane. La Corte costituzionale è intervenuta nuovamente sulla questione con la sentenza n. 326 del 2010 e ha ribadito che il legislatore statale può legittimamente imporre alle regioni vincoli alla spesa corrente ma nei limiti della ragionevolezza. In altri termini sarebbe stato ragionevole prevedere una progressiva riduzione del finanziamento statale relativo alle comunità montane ma non una sua eliminazione *tout court*.

Memori di questi insegnamenti e avendo ben presente l'ultimo intervento della Corte costituzionale in merito (sentenza n. 91 del 2011) si è preso atto che:

1) in materia di comunità montane sussiste una competenza residuale della regione e che la legge statale può limitarsi a dettare norme di principio;

2) gli articoli 114 e 118 della Costituzione non contemplan le comunità montane tra gli enti necessari e tutelati a livello costituzionale al cui finanziamento, pertanto, deve provvedere la regione insieme ai comuni di cui costituiscono la proiezione;

3) la Corte costituzionale ritiene possibile per lo Stato incidere sull'autonomia regionale (riguardo alla disciplina delle comunità montane) attraverso i principi fondamentali posti in materia di coordinamento della finanza pubblica. In altri termini, le esigenze di contenimento della spesa pubblica assumono carattere prevalente rispetto alla potestà legislativa regionale. Tuttavia la disciplina statale non può

spingersi fino all'indicazione di aspetti dettagliati nonché dettare automatismi che privino le regioni dei margini di autonomia nel disciplinare le comunità montane.

In questo senso si è formulato l'articolo 2 della proposta di legge.

Per quanto riguarda il tema della fusione di comuni, si ricorda che ai sensi degli articoli 117 e 133 della Costituzione è attribuita alla regione la competenza a modificare le circoscrizioni territoriali comunali mediante leggi regionali che definiscono le modalità della loro fusione.

Pertanto, nella presente proposta di legge sono dettati solo dei principi generali per favorire un riaccorpamento degli enti locali, rinunciando a interventi drastici e diretti nel più scrupoloso rispetto delle competenze regionali. L'obiettivo, inoltre, non è quello di fondere i comuni per spendere meno ma di fondere i comuni per ragioni di buona amministrazione, affinché siano realmente capaci di governare il territorio promuovendone lo sviluppo economico e sociale.

Le ridotte dimensioni demografiche e territoriali dei comuni, con la conseguente inadeguatezza degli apparati burocratici e dei mezzi finanziari, infatti, rappresentano un reale impedimento a una gestione efficiente dei servizi essenziali e non di rado costituiscono un insormontabile ostacolo all'assunzione di ulteriori funzioni rendendo, pertanto, lettera morta la riforma costituzionale del titolo V della parte seconda che, lo si ricorda, assegna tutte le funzioni amministrative ai comuni, salvo che ragioni di sussidiarietà e di adeguatezza non giustifichino la loro attribuzione agli enti « superiori » (province, città metropolitane, regioni e Stato).

Studi economico-statistici hanno accertato che la dimensione ottimale di un ente locale è fissata tra i 20.000 e i 40.000 abitanti. In Italia, invece, i comuni aventi tale consistenza demografica sono poco più di 250 su un totale di oltre 8.000 e vaste aree sono caratterizzate dalla presenza di comuni con poche centinaia di residenti (« comuni-polvere »).

Se si adotta una visione internazionalistica ci si rende conto che l'Italia non costituisce un *unicum* nel panorama europeo. Tuttavia all'estero si è data da tempo una risposta a questo problema.

Basti qui ricordare la legge francese n.71588 del 1971 rivolta a favorire fusioni e raggruppamenti di comuni anche attraverso interventi coercitivi dei prefetti; le analoghe iniziative attuate con pieno successo in Belgio; la scelta della fusione dei comuni operata nel dopoguerra in Germania o la via intermedia spagnola che prevede il trasferimento di alcune competenze provinciali ai comuni che si associano in unioni.

La presente proposta di legge si muove in questa direzione.

Di seguito si riporta sinteticamente il contenuto dei singoli articoli.

L'articolo 1, modificando l'articolo 15 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo n. 267 del 2000, riduce a cinque anni i contributi straordinari erogati dallo Stato per incentivare la fusione dei comuni. Stabilisce il suo ambito applicativo (comuni con meno di 5.000 abitanti). Prevede che sia la legge regionale a stabilire l'obbligo di fusione per i comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti, al fine di garantire una migliore efficienza dei servizi nonché una buona amministrazione. Precisa che le funzioni di sindaco per il

periodo intercorrente dalla delibera di fusione dei comuni e la data di insediamento degli organi della nuova amministrazione comunale che saranno eletti nel turno elettorale indetto secondo le disposizioni vigenti, e comunque non oltre due anni dalla delibera di fusione dei comuni, siano svolte da un commissario straordinario.

L'articolo 2 stabilisce che spetta alla regione, qualora non decida di sopprimerle, provvedere al finanziamento delle comunità montane che non sono enti costituzionalmente garantiti ai sensi dell'articolo 114 della Costituzione. Si dettano, inoltre, i principi che devono essere osservati dalla regione che decida di optare per la soppressione delle comunità montane.

L'articolo 3 ridisegna il ruolo e la funzione delle province quale enti di area vasta, di coordinamento e di collaborazione dei comuni, nonché enti di secondo grado, i cui organi rappresentativi, pertanto, non sono eletti dal popolo ma dalle assemblee dei sindaci. Conseguentemente, si apportano modifiche al testo unico degli enti locali di cui al decreto legge n. 267 del 2000.

L'articolo 4 fa salve le competenze delle regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e di Bolzano.

L'articolo 5 stabilisce la data di entrata in vigore della legge.

PROPOSTA DI LEGGE

ART. 1.

(Fusione di comuni).

1. Il comma 3 dell'articolo 15 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, è sostituito dal seguente:

« 3. Al fine di favorire la fusione di comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti anche con comuni di popolazione superiore, oltre agli eventuali contributi della regione, lo Stato eroga, per i cinque anni successivi alla fusione stessa, appositi contributi straordinari commisurati a una quota dei trasferimenti spettanti ai singoli comuni che si fondono ».

2. Dopo il comma 4 sono aggiunti i seguenti:

« 4-bis. La popolazione dei comuni è calcolata ogni cinque anni secondo i dati dell'Istituto nazionale di statistica. In sede di prima attuazione, ai fini di cui al presente articolo è considerata la popolazione calcolata alla fine del penultimo anno antecedente a quello in corso alla data di entrata in vigore della presente disposizione, secondo i dati dell'Istituto nazionale di statistica.

« 4-ter. La legge regionale da adottare entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, al fine di assicurare il pieno esercizio delle funzioni comunali, la razionale utilizzazione dei servizi, la responsabile partecipazione dei cittadini, nonché un equilibrato rapporto tra dimensioni territoriali e demografiche, prevede per i comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti, calcolata secondo le modalità indicate nel comma 4-bis, l'obbligo di fondersi con i comuni limitrofi ricadenti nella stessa regione. Per comuni limitrofi si intendono i comuni le

cui rispettive case comunali non distano, in linea retta, più di 15 chilometri.

4-quater. Le funzioni di sindaco, quale ufficiale del Governo, del nuovo comune costituito dalla fusione di due o più comuni e le funzioni di amministrazione del nuovo comune per il periodo intercorrente dalla delibera di fusione dei comuni alla data di insediamento degli organi della nuova amministrazione comunale che saranno eletti nel turno elettorale indetto secondo le disposizioni vigenti, e comunque non oltre due anni dalla delibera di fusione dei comuni, sono svolte da un commissario straordinario nominato osservando la procedura di cui all'articolo 141 ».

3. Con decreto del Ministro dell'interno, sentiti il Ministro per le riforme per il federalismo, il Ministro dell'economia e delle finanze e il Ministro per la semplificazione normativa, da emanare entro nove mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, previo parere della Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e successive modificazioni, sono determinati i criteri, le forme e le modalità per l'attribuzione ai nuovi comuni nati dalla fusione di due o più comuni, secondo le modalità indicate dall'articolo 15 del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, come modificato dal presente articolo, il patrimonio, le risorse e il personale degli stessi comuni.

ART. 2.

(Comunità montane).

1. Qualora per ragioni di coordinamento finanziario volte a salvaguardare l'equilibrio unitario della finanza pubblica e a contenere la spesa pubblica complessiva sia ridotto il concorso dello Stato al finanziamento delle comunità montane non incluse tra gli enti costituzionalmente garantiti ai sensi dell'articolo 114 della Costituzione, spetta alla regione, qualora

non decida di sopprimerle, provvedere al loro finanziamento.

2. La legge regionale che dispone la soppressione delle comunità montane è emanata nel rispetto dei seguenti principi:

a) le funzioni svolte dalle comunità montane soppresse sono ripartite tra i comuni nel cui territorio era collocata totalmente o in misura prevalente la comunità montana soppresa;

b) per lo svolgimento delle funzioni in precedenza esercitate dalle comunità montane soppresse, entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, i comuni già compresi nell'ambito delle comunità montane soppresse, senza alcun onere finanziario per lo Stato o per le regioni, possono costituire unioni di comuni ai sensi dell'articolo 32 del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267;

c) con decreto del Ministro per la semplificazione normativa, sentiti il Ministro per le riforme per il federalismo, il Ministro dell'economia e delle finanze e il Ministro dell'interno, emanato previo parere della Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e successive modificazioni, sono determinati, entro nove mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, i criteri, le forme e le modalità per l'attribuzione ai comuni, già compresi nell'ambito territoriale delle comunità montane soppresse, del patrimonio, delle risorse e del personale delle medesime comunità montane.

ART. 3.

(Ruolo delle province).

1. Al testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) l'articolo 19 è sostituito dal seguente:

« ART. 19. — *(Funzioni).* — 1. Spettano alla provincia, quale ente di area vasta

nonché di coordinamento e di collaborazione dei comuni, le funzioni generali di coordinamento e di pianificazione strategica finalizzati allo sviluppo socio-economico-territoriale dell'area medesima nei seguenti settori:

a) sviluppo economico, sociale e delle attività produttive. In particolare spettano alla provincia:

1) la promozione e il coordinamento dello sviluppo economico e sociale nonché l'attuazione degli interventi per lo sviluppo delle imprese;

2) la valorizzazione del patrimonio culturale e la promozione delle attività culturali e sportive;

3) l'adozione di programmi di intervento nei settori economico, sociale e culturale che richiedono una progettazione e un'attuazione unitarie a livello provinciale, anche attraverso il coordinamento delle proposte dei comuni;

4) l'organizzazione e il funzionamento dei servizi per il lavoro e dei servizi scolastici relativi all'istruzione secondaria di secondo grado;

5) la promozione delle fonti rinnovabili e del risparmio energetico;

b) territorio, ambiente e infrastrutture. In particolare spettano alla provincia:

1) la pianificazione territoriale di coordinamento, la programmazione e la gestione integrata degli interventi per la difesa del suolo, delle coste, delle opere idrauliche e del demanio idrico;

2) l'attuazione delle attività di previsione, di prevenzione e di pianificazione di emergenza in materia di protezione civile e di prevenzione di incidenti rilevanti connessi ad attività industriali, nonché l'attuazione dei piani di risanamento delle aree a elevato rischio ambientale;

3) la programmazione e l'organizzazione dello smaltimento dei rifiuti a livello provinciale, il controllo degli inter-

venti di bonifica, della gestione e del commercio degli stessi rifiuti, nonché il controllo degli scarichi delle acque reflue e delle emissioni atmosferiche ed elettromagnetiche;

4) la viabilità provinciale; la pianificazione di bacino del traffico e la programmazione, la progettazione, la gestione e la vigilanza dei servizi di trasporto pubblico locale extraurbano; la regolazione della circolazione stradale inerente la viabilità provinciale;

c) polizia amministrativa locale. Fermi restando le funzioni e i compiti dello Stato in materia di tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica, in particolare spettano alla provincia:

1) l'organizzazione delle strutture e dei servizi di polizia provinciale con compiti di polizia amministrativa, stradale e ambientale inerenti ai settori di competenza provinciale;

2) l'attuazione del regime autorizzatorio della caccia e della pesca secondo gli obiettivi generali stabiliti dalla legge regionale.

2. La provincia assicura, altresì, funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo, delle quali è necessario garantire, in ossequio al principio di sussidiarietà, l'unitarietà di esercizio in ambito sovracomunale, ferme restando le competenze di gestione e di amministrazione dei comuni di cui agli articoli 13 e 14, da esercitare in coerenza con gli indirizzi emanati a livello provinciale »;

b) il comma 1 dell'articolo 46 è sostituito dal seguente:

« 1. Il sindaco è eletto dai cittadini a suffragio universale e diretto secondo le disposizioni dettate dalla legge ed è membro del consiglio comunale. Il presidente della provincia è eletto secondo le modalità stabilite dall'articolo 74 ed è membro del consiglio provinciale »;

c) il comma 1 dell'articolo 55 è sostituito dal seguente:

« 1. Sono eleggibili a sindaco e a consigliere comunale e circoscrizionale gli elettori di un qualsiasi comune della Repubblica che hanno compiuto il diciottesimo anno di età, nel primo giorno fissato per la votazione. Sono eleggibili a presidente della provincia e a consigliere provinciale i sindaci dei comuni ricadenti nel territorio provinciale »;

d) l'articolo 74 è sostituito dal seguente:

« ART. 74. — (*Elezione del presidente della provincia e del consiglio provinciale*).
— 1. Il presidente della provincia è eletto tra i sindaci dei comuni ricadenti nel territorio della provincia. A tal fine è costituito, presso il capoluogo della provincia, un apposito seggio elettorale.

2. Il consiglio provinciale è composto dai sindaci dei comuni appartenenti alla provincia nel limite del numero dei seggi assegnati ai sensi dell'articolo 37, comma 2.

3. Qualora il numero dei comuni appartenenti alla provincia sia superiore al numero dei seggi di cui al comma 2 i componenti del consiglio provinciale sono eletti dall'assemblea dei sindaci dei medesimi comuni tra i propri componenti, contestualmente all'elezione del presidente della provincia. L'elezione ha luogo con voto ponderato in base alla popolazione del comune rappresentato da ciascun sindaco »;

e) l'articolo 75 è abrogato;

ART. 4.

(*Disposizioni particolari per le regioni a statuto speciale e per le province autonome di Trento e di Bolzano*).

1. Sono fatte salve le competenze delle regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e di Bolzano, che provvedono alle finalità della presente legge ai sensi di quanto previsto dai rispettivi statuti e dalle relative norme di attuazione.

ART. 5.

(Entrata in vigore).

1. La presente legge entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*.

€ 1,00



16PDL0052000