

CAMERA DEI DEPUTATI N. 995

PROPOSTA DI LEGGE

d’iniziativa del deputato CIRIELLI

Modifiche alla legge 7 aprile 2014, n. 56, in materia di organi delle province, nonché istituzione di un fondo per il finanziamento dell’esercizio delle competenze provinciali in materia di edifici scolastici e strade

Presentata il 25 luglio 2018

ONOREVOLI COLLEGHI ! — La riforma degli enti locali effettuata con la legge n. 56 del 2014 ha modificato le funzioni e l’organizzazione delle province. Ad esse, qualificate come «enti con funzioni di area vasta», sono state assegnate le seguenti funzioni fondamentali:

a) pianificazione territoriale provinciale di coordinamento, nonché tutela e valorizzazione dell’ambiente, per gli aspetti di competenza;

b) pianificazione dei servizi di trasporto in ambito provinciale, autorizzazione e controllo in materia di trasporto privato, in coerenza con la programmazione regionale, nonché costruzione e gestione delle strade provinciali e regolazione della circolazione stradale ad esse inerente;

c) programmazione provinciale della rete scolastica, nel rispetto della programmazione regionale;

d) raccolta ed elaborazione di dati, assistenza tecnico-amministrativa agli enti locali;

e) gestione dell’edilizia scolastica;

f) controllo dei fenomeni discriminatori in ambito occupazionale e promozione delle pari opportunità sul territorio provinciale.

Altre funzioni possono venire attribuite ad esse dallo Stato o dalla regione. Competenze ulteriori sono riconosciute alle province con territorio interamente montano e confinanti con Stati esteri.

La legge n. 56 del 2014 ha rideterminato altresì gli organi collegiali della provincia — il consiglio e l’assemblea dei sin-

daci – nonché le competenze e le procedure per l'elezione del consiglio e del presidente, trasformata in elezione di secondo grado da parte dei sindaci e dei consiglieri comunali dei comuni della provincia.

In conseguenza di quanto disposto dalla citata legge, nell'ambito della manovra di finanza pubblica per l'anno 2015, con la legge 23 dicembre 2014, n. 190, furono stabilite riduzioni di spesa la cui legittimità venne riconosciuta dalla Corte costituzionale, tra l'altro, in base all'assunto che « La previsione del versamento al bilancio statale di risorse frutto della riduzione della spesa da parte degli enti di area vasta va dunque inquadrata nel percorso della complessiva riforma *in itinere* » (sentenza n. 205 del 21 luglio 2016).

Vi sono ragioni che inducono a una riflessione sull'esperienza maturata nell'applicazione della legge n. 56 del 2014.

Come si ricorderà, il 18 gennaio 2017, a seguito di intense nevicate e di una serie di scosse telluriche collegate alla crisi sismica iniziata nell'estate precedente nelle regioni dell'Italia centrale, l'hotel Rigopiano presso Farindola, nella provincia di Pescara, fu investito da una valanga di neve e detriti proveniente da una linea di cresta del monte Siella, a 2.027 metri di altitudine, sul Gran Sasso. Ventinove furono le vittime e undici i sopravvissuti, rimasti per ore imprigionati sotto il ghiaccio. I soccorsi giunsero all'alba del giorno seguente, a causa dell'interruzione delle strade e della scarsa visibilità.

Tra le persone indagate dalla procura della Repubblica di Pescara vi è il presidente della provincia, poiché la strada che collegava l'albergo al paese ricade nella competenza dell'amministrazione provinciale di Pescara, che avrebbe dovuto garantirne la percorribilità. La turbina spazzaneve di proprietà della provincia era, in realtà, ferma in officina dal 6 gennaio perché non si trovavano i pezzi di ricambio.

Soltanto qualche mese prima, il 28 ottobre 2016, il problema della manutenzione delle strade provinciali era tornato al centro dell'attenzione a causa del crollo di un cavalcavia della strada provinciale n. 49 di Lecco sulla sottostante strada statale

n. 36 del lago di Como e dello Spluga, che aveva causato una vittima e tre feriti.

Queste tragiche vicende – a determinare le quali sono probabilmente concorse cause e responsabilità diverse, anche di natura individuale – rappresentano manifestazioni estreme di una generalizzata condizione di difficoltà nella gestione amministrativa di enti le cui funzioni possono essere considerate secondarie soltanto da chi non voglia comprendere quanto importante e utile sia l'opera svolta dalle province per le comunità territoriali, che infatti hanno dimostrato in più occasioni il proprio attaccamento a tali istituzioni. Ciò induce a interrogarsi senza ipocrisie anche sul loro ruolo e sull'imprudenza di chi ne ha voluto invece lo smantellamento attraverso una pseudo-riforma che ha semplicemente sottratto ad esse le risorse necessarie per garantire servizi fondamentali, in *primis* la viabilità e la sicurezza delle strade provinciali e la sicurezza degli istituti superiori di istruzione. Inoltre, anche le attività nel settore ambientale, come i controlli sulle acque reflue e sulle emissioni atmosferiche ed elettromagnetiche nonché la programmazione e l'organizzazione dello smaltimento dei rifiuti: settori nei quali i rischi possono essere meno evidenti e immediati, ma in cui non sono per questo meno pericolose e deleterie le conseguenze dell'incuria, determinata dalla mancanza di adeguate risorse.

La stessa riforma ha privato i cittadini del potere di scegliere con il proprio voto i presidenti e i consigli delle province, senza che ciò comporti alcun risparmio, ma con effetti negativi sull'organizzazione amministrativa e sulla qualità e quantità dei servizi erogati e soprattutto sulla democrazia dell'ente. Lo denunciano da tempo i rappresentanti delle province, con dichiarazioni che evidenziano il loro stato di impotenza e mettono in guardia il Paese dal rischio che si ripetano altre sciagure; lo ha detto il presidente dell'Unione delle province d'Italia Achille Variati nella conferenza stampa svolta a Pescara il 28 gennaio 2017: « Occorre chiedersi non solo di chi è la colpa, ma anche perché le cose accadono. Non

siamo in grado di fare un bilancio nel 2017 e urliamo basta. Non vogliamo altri morti ».

La presente proposta di legge, pertanto, mira a risolvere le evidenti problematiche che ha causato la riforma Delrio.

Più nel dettaglio, è necessario un intervento legislativo che:

ripristini la rappresentanza democratica dei territori, per evitare di contribuire ulteriormente al processo di disgregazione della rappresentanza popolare che tanti danni sta arrecando al nostro Paese (soprattutto tenendo conto che i presidenti delle province, eletti dal popolo, con poteri anche più ampi dei sindaci, nelle classifiche annuali compilate dal quotidiano *Il Sole 24 ore* avevano sempre una quota di consenso

superiore al 50 per cento, di gran lunga maggiore persino di quella dei *leader* politici nazionali). Ciò può essere realizzato ripristinando l'elezione diretta del presidente della provincia e del consiglio provinciale, così com'era stata disciplinata dal testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo n. 267 del 2000, e, di conseguenza, prevedendo la ricostituzione della giunta provinciale in sostituzione dell'assemblea dei sindaci;

preveda un apposito fondo per le province, finalizzato al finanziamento delle scuole superiori e delle strade provinciali, di 1 miliardo di euro annui a decorrere dal 2019.

PROPOSTA DI LEGGE

—

Art. 1.

1. All'articolo 1 della legge 7 aprile 2014, n. 56, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) i commi da 54 a 78 sono sostituiti dai seguenti:

« 54. Sono organi di governo della provincia:

a) il presidente della provincia;

b) il consiglio provinciale;

c) la giunta provinciale.

55. Il presidente della provincia rappresenta l'ente, convoca e presiede la giunta, nonché il consiglio quando non è previsto il presidente del consiglio e sovrintende al funzionamento dei servizi e degli uffici e all'esecuzione degli atti; esercita le funzioni attribuitegli dalla legge, dallo statuto e dai regolamenti e sovrintende altresì all'espletamento delle funzioni statali e regionali attribuite o delegate alla provincia.

55-bis. Il consiglio provinciale è l'organo di indirizzo e di controllo politico-amministrativo ed ha competenza limitatamente ai seguenti atti fondamentali:

a) statuti dell'ente e delle aziende speciali, regolamenti, fatta salva l'ipotesi prevista dall'articolo 48, comma 3, del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, e criteri generali in materia di ordinamento degli uffici e dei servizi;

b) programmi, relazioni previsionali e programmatiche, piani finanziari, programmi triennali ed elenco annuale dei lavori pubblici, bilanci annuali e pluriennali e relative variazioni, rendiconto, piani territoriali ed urbanistici, programmi annuali e pluriennali per la loro attuazione, eventuali deroghe ad essi, e pareri da rendere per dette tali materie;

c) convenzioni tra i comuni e convenzioni tra i comuni e provincia, nonché costituzione e modificazione di forme associative;

d) istituzione, compiti e norme sul funzionamento degli organismi di decentramento e di partecipazione;

e) organizzazione dei pubblici servizi, costituzione di istituzioni e aziende speciali, concessione dei pubblici servizi, partecipazione dell'ente locale a società di capitali e affidamento di attività o servizi mediante convenzione;

f) istituzione e ordinamento dei tributi, con esclusione della determinazione delle relative aliquote; disciplina generale delle tariffe per la fruizione dei beni e dei servizi;

g) indirizzi da osservare da parte delle aziende pubbliche e degli enti dipendenti, sovvenzionati o sottoposti a vigilanza;

h) contrazione di mutui e aperture di credito non previste espressamente in atti fondamentali del consiglio e di prestiti obbligazionari;

i) spese che impegnino i bilanci per gli esercizi successivi, escluse quelle relative alle locazioni di immobili e alla somministrazione e fornitura di beni e servizi a carattere continuativo;

l) acquisti e alienazioni immobiliari, relative permute, appalti e concessioni che non siano previsti espressamente in atti fondamentali del consiglio o che non ne costituiscano mera esecuzione e che, comunque, non rientrino nella ordinaria amministrazione di funzioni e servizi di competenza della giunta, del segretario o di altri funzionari;

m) definizione degli indirizzi per la nomina e la designazione di rappresentanti della provincia presso enti, aziende e istituzioni, nonché nomina dei rappresentanti del consiglio presso enti, aziende e istituzioni ad esso espressamente riservata dalla legge.

55-ter. Il consiglio provinciale, nei modi disciplinati dallo statuto, partecipa altresì

alla definizione, all'adeguamento e alla verifica periodica dell'attuazione delle linee programmatiche da parte del presidente della provincia e dei singoli assessori.

55-quater. Le deliberazioni in ordine agli argomenti di cui ai commi 55-*bis* e 55-*ter* non possono essere adottate in via d'urgenza da altri organi della provincia, salvo quelle attinenti alle variazioni di bilancio adottate dalla giunta da sottoporre a ratifica del consiglio nei sessanta giorni successivi, a pena di decadenza.

55-quinquies. La giunta provinciale collabora con il presidente della provincia nel governo della provincia ed opera attraverso deliberazioni collegiali.

55-sexies. La giunta provinciale compie tutti gli atti rientranti, ai sensi dell'articolo 107, commi 1 e 2, del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, nelle funzioni degli organi di governo, che non siano riservati dalla legge al consiglio e che non ricadano nelle competenze, previste dalle leggi o dallo statuto, del presidente della provincia o degli organi di decentramento; collabora con il presidente della provincia nell'attuazione degli indirizzi generali del consiglio; riferisce annualmente al consiglio sulla propria attività e svolge attività propositive e di impulso nei confronti dello stesso. È, altresì, di competenza della giunta l'adozione dei regolamenti sull'ordinamento degli uffici e dei servizi, nel rispetto dei criteri generali stabiliti dal consiglio.

56. La giunta provinciale è composta dal presidente della provincia, che la presiede, e da un numero di assessori, stabilito dagli statuti, che non deve essere superiore a un terzo, arrotondato aritmeticamente, del numero dei consiglieri provinciali, computando a tale fine il presidente della provincia, e comunque non superiore a dodici unità. Gli statuti, nel rispetto di cui al periodo precedente, possono fissare il numero degli assessori ovvero il numero massimo degli stessi. Gli assessori sono nominati dal presidente della provincia, anche al di fuori dei componenti del consiglio, fra i cittadini in possesso dei requisiti di candidabilità, eleggibilità e compatibilità alla carica di consigliere. Fino all'adozione delle

norme statutarie di cui al primo periodo, le giunte provinciali sono composte da un numero di assessori stabilito rispettivamente nelle seguenti misure: non superiore a 6 per le province a cui sono assegnati 24 consiglieri; non superiore a 8 per le province a cui sono assegnati 30 consiglieri; non superiore a 10 per le province a cui sono assegnati 36 consiglieri; non superiore a 12 per quelle a cui sono assegnati 45 consiglieri.

57. Gli statuti delle province di cui al comma 3, secondo periodo, possono prevedere, d'intesa con la regione, la costituzione di zone omogenee per specifiche funzioni, con organismi di coordinamento collegati agli organi provinciali senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

58. Il presidente della provincia è eletto a suffragio universale e diretto, contestualmente alla elezione del consiglio provinciale. La circoscrizione per l'elezione del presidente della provincia coincide con il territorio provinciale.

59. Oltre a quanto previsto dall'articolo 14 della legge 8 marzo 1951, n. 122, il deposito, l'affissione presso l'albo pretorio della provincia e la presentazione delle candidature alla carica di consigliere provinciale e di presidente della provincia sono disciplinati dalle disposizioni dell'articolo 3, commi 3 e 4, della legge 25 marzo 1993, n. 81, in quanto compatibili.

60. All'atto di presentare la propria candidatura ciascun candidato alla carica di presidente della provincia deve dichiarare di collegarsi ad almeno uno dei gruppi di candidati per l'elezione del consiglio provinciale. La dichiarazione di collegamento ha efficacia solo se convergente con analoga dichiarazione resa dai delegati dei gruppi interessati.

61. La scheda per l'elezione del presidente della provincia è quella stessa utilizzata per l'elezione del consiglio e reca, alla destra del nome e cognome di ciascun candidato alla carica di presidente della provincia, il contrassegno o i contrassegni del gruppo o dei gruppi di candidati al consiglio cui il candidato ha dichiarato di collegarsi. Alla destra di ciascun contrassegno sono riportati il nome e il cognome

del candidato al consiglio provinciale facente parte del gruppo di candidati contraddistinto da quel contrassegno. I contrassegni devono essere riprodotti sulle schede con il diametro di centimetri 3.

62. Ciascun elettore può votare per uno dei candidati al consiglio provinciale tracciando un segno sul relativo contrassegno. Ciascun elettore può, altresì, votare sia per un candidato alla carica di presidente della provincia, tracciando un segno sul relativo rettangolo, sia per uno dei candidati al consiglio provinciale ad esso collegato, tracciando anche un segno sul relativo contrassegno. Il voto espresso nei modi indicati dai periodi precedenti si intende attribuito sia al candidato alla carica di consigliere provinciale corrispondente al contrassegno votato sia al candidato alla carica di presidente della provincia. Ciascun elettore può, infine, votare per un candidato alla carica di presidente della provincia tracciando un segno sul relativo rettangolo. Il voto in tal modo espresso si intende attribuito solo al candidato alla carica di presidente della provincia.

63. È proclamato eletto presidente della provincia il candidato alla carica che ottiene la maggioranza assoluta dei voti validi.

64. Qualora nessun candidato ottenga la maggioranza di cui al comma 63, si procede ad un secondo turno elettorale che ha luogo la seconda domenica successiva a quella del primo. Sono ammessi al secondo turno i due candidati alla carica di presidente della provincia che hanno ottenuto al primo turno il maggior numero di voti. In caso di parità di voti fra il secondo ed il terzo candidato è ammesso al ballottaggio il più anziano di età.

65. In caso di impedimento permanente o decesso di uno dei candidati ammessi al ballottaggio, partecipa al secondo turno il candidato che segue nella graduatoria. Detto ballottaggio deve aver luogo la domenica successiva al decimo giorno dal verificarsi dell'evento. I candidati ammessi al ballottaggio mantengono i collegamenti con i gruppi di candidati al consiglio provinciale dichiarati al primo turno. I candidati ammessi al ballottaggio hanno facoltà, entro

sette giorni dalla prima votazione, di dichiarare il collegamento con ulteriori gruppi di candidati rispetto a quelli con cui è stato effettuato il collegamento nel primo turno. La dichiarazione ha efficacia solo se convergente con analoga dichiarazione resa dai delegati dei gruppi interessati. La scheda per il ballottaggio comprende il nome e il cognome dei candidati alla carica di presidente della provincia, scritti entro l'apposito rettangolo, sotto il quale sono riprodotti i simboli dei gruppi di candidati collegati. Il voto si esprime tracciando un segno sul rettangolo entro il quale è scritto il nome del candidato prescelto.

66. Dopo il secondo turno è proclamato eletto presidente della provincia il candidato che ha ottenuto il maggior numero di voti validi. In caso di parità di voti, è proclamato eletto presidente della provincia il candidato collegato con il gruppo o i gruppi di candidati per il consiglio provinciale che hanno conseguito la maggiore cifra elettorale complessiva. A parità di cifra elettorale, è proclamato eletto il candidato più anziano di età.

67. Il consiglio provinciale è composto dal presidente della provincia e:

a) da 45 membri nelle province con popolazione residente superiore a 1.400.000 abitanti;

b) da 36 membri nelle province con popolazione residente superiore a 700.000 abitanti;

c) da 30 membri nelle province con popolazione residente superiore a 300.000 abitanti;

d) da 24 membri nelle altre province.

68. L'elezione dei consiglieri provinciali è effettuata sulla base di collegi uninominali e secondo le disposizioni dettate dalla legge 8 marzo 1951, n. 122, e successive modificazioni, in quanto compatibili con il presente articolo.

69. Con il gruppo di candidati collegati devono essere anche presentati il nome e il cognome del candidato alla carica di presidente della provincia e il programma amministrativo da affiggere all'albo pretorio. Più gruppi possono presentare lo stesso

candidato alla carica di presidente della provincia. In tal caso i gruppi devono presentare il medesimo programma amministrativo e si considerano fra di loro collegati.

70. L'attribuzione dei seggi del consiglio provinciale ai gruppi di candidati collegati è effettuata dopo la proclamazione dell'elezione del presidente della provincia.

71. La cifra elettorale di ogni gruppo è data dal totale dei voti validi ottenuti da tutti i candidati del gruppo stesso nei singoli collegi della provincia.

72. Non sono ammessi all'assegnazione dei seggi i gruppi di candidati che hanno ottenuto al primo turno meno del 3 per cento dei voti validi e che non appartengono a nessuna coalizione di gruppi che abbia superato tale soglia. Per l'assegnazione dei seggi a ciascun gruppo di candidati collegati, si divide la cifra elettorale conseguita da ciascun gruppo di candidati successivamente per 1, 2, 3, 4,... sino a concorrenza del numero di consiglieri da eleggere. Quindi tra i quozienti così ottenuti si scelgono i più alti, in numero eguale a quello dei consiglieri da eleggere, disponendoli in una graduatoria decrescente. A ciascun gruppo di candidati sono assegnati tanti rappresentanti quanti sono i quozienti ad esso appartenenti compresi nella graduatoria. A parità di quoziente, nelle cifre intere e decimali, il posto è attribuito al gruppo di candidati che ha ottenuto la maggior cifra elettorale e, a parità di quest'ultima, per sorteggio. Se ad un gruppo spettano più posti di quanti sono i suoi candidati, i posti eccedenti sono distribuiti tra gli altri gruppi, secondo l'ordine dei quozienti.

73. Le disposizioni del comma 72, periodi secondo e seguenti, si applicano quando il gruppo o i gruppi di candidati collegati al candidato proclamato eletto presidente della provincia abbiano conseguito almeno il 60 per cento dei seggi assegnati al consiglio provinciale.

74. Qualora il gruppo o i gruppi di candidati collegati al candidato proclamato eletto presidente della provincia non abbiano conseguito almeno il 60 per cento dei seggi assegnati al consiglio provinciale, a

tale gruppo o gruppi di candidati è assegnato il 60 per cento dei seggi, con arrotondamento all'unità superiore qualora il numero dei consiglieri da attribuire al gruppo o ai gruppi contenga una cifra decimale superiore a 50 centesimi. In caso di collegamento di più gruppi con il candidato proclamato eletto presidente, per determinare il numero di seggi spettanti a ciascun gruppo, si dividono le rispettive cifre elettorali corrispondenti ai voti riportati al primo turno, per 1, 2, 3, 4, sino a concorrenza del numero dei seggi da assegnare. Si determinano in tal modo i quozienti più alti e, quindi, il numero dei seggi spettanti ad ogni gruppo di candidati.

75. I seggi restanti sono attribuiti agli altri gruppi di candidati ai sensi del comma 72, periodi secondo e seguenti.

76. Una volta determinato il numero dei seggi spettanti a ciascun gruppo di candidati, sono in primo luogo proclamati eletti alla carica di consigliere i candidati alla carica di presidente della provincia non risultati eletti, collegati a ciascun gruppo di candidati che abbia ottenuto almeno un seggio. In caso di collegamento di più gruppi con il candidato alla carica di presidente della provincia non eletto, il seggio spettante a quest'ultimo è detratto dai seggi complessivamente attribuiti ai gruppi di candidati collegati.

77. Compiute le operazioni di cui al comma 76, sono proclamati eletti consiglieri provinciali i candidati di ciascun gruppo secondo l'ordine delle rispettive cifre individuali.

78. La cifra individuale dei candidati a consigliere provinciale è determinata moltiplicando il numero dei voti validi ottenuto da ciascun candidato per cento e dividendo il prodotto per il totale dei voti validi espressi nel collegio per i candidati a consigliere provinciale. Nel caso di candidature presentate in più di un collegio si assume, ai fini della graduatoria, la maggiore cifra individuale riportata dal candidato »;

b) i commi da 79 a 84 sono abrogati.

2. Per tutto quanto non espressamente disciplinato dalle disposizioni di cui al

comma 1 del presente articolo, si applicano le disposizioni del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, in quanto compatibili.

Art. 2.

1. È istituito, nello stato di previsione del Ministero dell'interno, un fondo in favore delle province destinato al finanziamento delle scuole secondarie di secondo grado e delle strade provinciali, la cui dotazione è stabilita in 1 miliardo di euro annui a decorrere dall'anno 2019.

2. Agli oneri derivanti dall'attuazione delle disposizioni di cui alla presente legge si provvede mediante corrispondente riduzione dello stanziamento del Fondo iscritto nella missione « Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti », programma « Flussi migratori, interventi per lo sviluppo della coesione sociale, garanzia dei diritti, rapporti con le confessioni religiose » dello stato di previsione del Ministero dell'interno.

