

COMMISSIONE PARLAMENTARE

per le questioni regionali

S O M M A R I O

SEDE CONSULTIVA:

DL 16/2014: Disposizioni urgenti in materia di finanza locale, nonché misure volte a garantire la funzionalità dei servizi svolti nelle istituzioni scolastiche. C. 2162 Governo (Parere alle Commissioni riunite V e VI della Camera) (<i>Esame e rinvio</i>)	223
Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni. S. 1212 Governo, approvato dalla Camera, e abb. (Parere alla 1 ^a Commissione del Senato) (<i>Seguito dell'esame e rinvio</i>)	228
ALLEGATO 1 (<i>Proposta di parere del Relatore</i>)	233
Disposizioni per la celebrazione del centenario della nascita di Alberto Burri. S. 1194, approvato dalla Camera (Parere alla 7 ^a Commissione del Senato) (<i>Esame e conclusione – Parere favorevole</i>)	231
ALLEGATO 2 (<i>Parere approvato</i>)	237
UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI	232

SEDE CONSULTIVA

Martedì 18 marzo 2014. — Presidenza del presidente Renato BALDUZZI.

La seduta comincia alle 8.35.

DL 16/2014: Disposizioni urgenti in materia di finanza locale, nonché misure volte a garantire la funzionalità dei servizi svolti nelle istituzioni scolastiche.

C. 2162 Governo.

(Parere alle Commissioni riunite V e VI della Camera).

(*Esame e rinvio*).

La Commissione inizia l'esame.

Renato BALDUZZI, *presidente e relatore*, dopo aver ricordato che la Commissione è chiamata ad esprimere il parere, per i profili di propria competenza, alle Commissioni riunite V e VI della Camera sul decreto-legge n. 16 del 2014, introduce l'esame del provvedimento, riferendo che lo stesso riproduce in parte, ma non completamente e comunque non sempre con identica formulazione, disposizioni già contenute nei due decreti-legge cosiddetti « salva Roma », n. 126 e n. 151, i quali, come noto, non sono stati convertiti in legge dal Parlamento.

Il Consiglio dei ministri del 28 febbraio 2014, oltre ad approvare il decreto-legge in esame, ha deliberato di presentare alle Camere un disegno di legge recante « Disposizioni di carattere finanziario finalizzate a garantire la funzio-

nalità di enti locali, la realizzazione di misure in tema di infrastrutture, trasporti ed opere pubbliche, nonché a consentire interventi in favore di popolazioni colpite da calamità naturali». Il disegno di legge non risulta ancora depositato in Parlamento, ma dal comunicato stampa del Consiglio dei ministri si evince che esso contiene la quasi totalità delle disposizioni del decreto-legge n. 151 non riproposte nel nuovo decreto-legge. In particolare, il disegno di legge contiene le disposizioni sul contributo al comune di Milano per il finanziamento delle spese per Expo 2015; sulle risorse del Patto per Roma sulla raccolta differenziata; la conferma delle modalità di riparto del fondo sperimentale di riequilibrio per le province; l'anticipazione ad ANAS delle risorse finanziarie per far fronte ai pagamenti dovuti sulla base degli stati d'avanzamento dei lavori; l'autorizzazione alla prosecuzione degli interventi sulla rete ferroviaria nazionale sulla base del contratto di programma 2007-2013; l'istituzione di un fondo per concedere alla regione Campania anticipazioni di cassa per il finanziamento del piano di rientro sul trasporto pubblico locale; l'autorizzazione a corrispondere a Trenitalia spa le somme previste per il 2013 in relazione agli obblighi di servizio pubblico di trasporto ferroviario per ferrovia esercitati nella regione Sicilia; e la previsione in base alla quale i tributi e gli altri adempimenti sospesi in Sardegna a seguito dell'alluvione del novembre 2013 devono essere regolarizzati entro il 17 febbraio scorso, fermo restando che i contribuenti che hanno subito danni possono chiedere un finanziamento assistito dalla garanzia dello Stato della durata massima di due anni.

Venendo al provvedimento in esame, il disegno di legge di conversione dispone la salvezza degli atti nonché degli effetti e dei rapporti giuridici sorti in base ai due decreti-legge non convertiti. Quanto invece al decreto-legge, l'articolo 1 modifica alcune disposizioni in materia di TARI (tassa sui rifiuti) e TASI (tributo per i servizi indivisibili comunali) introdotte

dalla legge di stabilità per il 2014: in primo luogo, per consentire ai comuni di finanziare detrazioni d'imposta sulla prima casa, si attribuisce ai medesimi la possibilità di elevare l'aliquota massima TASI di un ulteriore 0,8 per mille (rispetto all'attuale 2,5) e si incrementa di 125 milioni (portandolo quindi a 625 milioni rispetto agli originari 500 milioni) il contributo statale previsto in favore dei comuni dalla legge di stabilità per il finanziamento di detrazioni dalla TASI sull'abitazione principale. Si modificano poi le modalità di versamento della TASI rendendole omogenee a quelle dell'IMU (vale a dire versamento con modello F24 e bollettino di conto corrente postale). Per quanto riguarda la TARI, si introduce un termine di scadenza per l'affidamento diretto di accertamento e riscossione e la possibilità di affidare la gestione degli stessi solo a soggetti già affidatari di servizi in materia di rifiuti.

Sempre l'articolo 1 stabilisce le esenzioni dalla TASI, ricalcando in gran parte quelle previste in materia di IMU. Il presupposto d'imposta per la TASI è il possesso di fabbricati, compresa l'abitazione principale, e di aree edificabili definite a fini IMU, mentre sono esclusi dalla TASI i terreni agricoli. Sono esenti dal tributo gli immobili dello Stato e quelli degli enti territoriali che si trovano sul territorio degli enti stessi. Sono esenti anche gli immobili degli enti del servizio sanitario nazionale destinati ai compiti istituzionali e tutta una serie di altri immobili, tra i quali i fabbricati della Chiesa indicati nei Patti Lateranensi.

L'articolo 1 estende inoltre a tutti i tributi locali la procedura prevista in caso di erronei versamenti dell'IMU.

L'articolo 2 contiene disposizioni varie che eliminano l'obbligo di acquistare servizi di pubblicità *on line* da soggetti titolari di una partita IVA rilasciata dall'amministrazione finanziaria italiana; prorogano il termine entro cui le pubbliche amministrazioni devono cedere le partecipazioni in società che producono beni e servizi

non strettamente connessi con le loro finalità istituzionali; modificano la legge di stabilità 2014 relativamente alla definizione agevolata delle somme iscritte a ruolo; esentano dal pagamento della tassa sui rifiuti (TARI) i rifiuti assimilati che il produttore dimostri di avere avviato al recupero.

L'articolo 3, ai commi da 1 a 3, detta disposizioni volte ad ampliare le possibilità di accesso alle procedure di riequilibrio finanziario da parte degli enti locali che si trovino in difficoltà finanziarie suscettibili di provocarne il dissesto. A tal fine, oltre a sospendere le eventuali procedure esecutive nei confronti dell'ente in presenza di un ricorso da parte del medesimo avverso la decisione con cui la Corte dei conti ne abbia respinto il piano di riequilibrio, la disposizione in esame consente agli enti di riproporre un nuovo piano, entro novanta giorni dalla decisione della Corte.

Il comma 4 dell'articolo 3 integra le disposizioni che disciplinano il raggiungimento del riequilibrio di bilancio da parte degli enti in dissesto, introducendo una deroga per i comuni con popolazione superiore a 20.000 abitanti che abbiano posto in essere misure di riduzione dei costi dei servizi e di razionalizzazione degli organismi e delle società partecipati: la deroga consente a tali enti di poter raggiungere il riequilibrio entro tre esercizi finanziari (anziché entro il successivo esercizio o, se la dichiarazione di dissesto interviene nel secondo semestre, entro il secondo esercizio successivo).

L'articolo 4 prevede una specifica procedura di riassorbimento graduale delle somme attribuite dalle regioni e dagli enti locali al proprio personale in violazione dei vincoli finanziari imposti alla contrattazione collettiva integrativa. Si tratta di una disposizione di tenore analogo a quella contenuta nel disegno di legge S. 1322, sul quale la Commissione ha espresso il proprio parere alla Commissione bilancio del Senato il 27 febbraio scorso.

L'articolo 5, al fine di favorire gli investimenti degli enti locali per gli anni

2014 e 2015, dispone che i medesimi enti possono assumere nuovi mutui e accedere ad altre forme di finanziamento reperibili sul mercato, oltre i limiti fissati dall'articolo 204, comma 1, del testo unico degli enti locali (di cui al decreto legislativo n. 267 del 2000) per un importo non superiore alle quote di capitale dei mutui e dei prestiti obbligazionari precedentemente contratti ed emessi, rimborsate nell'esercizio precedente.

L'articolo 6 reca disposizioni in merito alla iscrizione in bilancio da parte dei comuni dell'imposta municipale propria di propria spettanza, per l'anno 2014 e successivi.

L'articolo 7 introduce disposizioni finalizzate a una verifica, da parte del Ministero dell'economia e delle finanze, del gettito dell'imposta municipale propria dell'anno 2013, con particolare riferimento alla distribuzione degli incassi relativi ai fabbricati di categoria D, ai fini di una più puntuale ripartizione tra i comuni del Fondo di solidarietà comunale per l'anno 2013, ferma restando la dotazione del Fondo medesimo come prevista a legislazione vigente.

L'articolo 8 prevede l'attribuzione entro il 15 marzo 2014 ai comuni delle regioni a statuto ordinario e delle regioni Sicilia e Sardegna di un importo a titolo di anticipo su quanto spettante per l'anno 2014 sul Fondo di solidarietà comunale. L'anticipo è pari, per ciascun comune, al 20 per cento di quanto spettante per l'anno 2013 a titolo di riparto del Fondo di solidarietà comunale.

L'articolo 9 rende permanenti, a decorrere dal 2014, le riduzioni del contributo ordinario per gli enti locali già disposte per il biennio 2010-2012 dalla legge finanziaria 2010 (legge n. 191 del 2009, articolo 2, comma 183). Le riduzioni sono definite nella misura di 7 milioni di euro per le province e di 118 milioni di euro per i comuni, ossia negli stessi importi di riduzione previsti per il 2012. La riduzione del contributo ordinario disposta dal comma 183 è da porre in relazione alle disposi-

zioni di cui ai commi 184 e seguenti del medesimo articolo 2 della legge finanziaria 2010, che hanno previsto misure dirette a garantire risparmi di spesa in comuni e province, in parte derivanti dalla riduzione del numero degli amministratori locali. Tuttavia, mentre la riduzione del contributo ordinario riguardava solo il triennio 2010-2012, le misure previste dai citati commi 184 e seguenti sono a regime. La legge di stabilità 2010 aveva previsto riduzioni anche per il 2013, il 2014 e il 2015, rinviando alla legge dello Stato la determinazione dell'ammontare della riduzione da farsi per ciascun anno. Il decreto in esame pone invece a regime la riduzione dei contributi ordinari.

Per quanto concerne gli enti locali delle regioni a statuto speciale, il comma 183 sopra citato prevede che le regioni provvedano ad adottare le disposizioni idonee a perseguire le stesse finalità di risparmio in conformità ai rispettivi statuti e alle relative norme di attuazione.

L'articolo 10 reca disposizioni concernenti le province, relative alle modalità di riparto del fondo sperimentale di riequilibrio per l'anno 2014; alle riduzioni da apportare a ciascuna provincia per effetto delle disposizioni di *spending review*, fatta salva la provincia dell'Aquila; alla determinazione dei trasferimenti erariali non fiscalizzati da corrispondere alle province appartenenti alla regione Siciliana e alla regione Sardegna.

L'articolo 11 modifica la disciplina della relazione di fine mandato provinciale e comunale introdotta dall'articolo 4 del decreto legislativo n. 149 del 2011, al fine di semplificarne la procedura di redazione e pubblicazione, in particolare eliminando la fase di esame e di verifica della stessa da parte del Tavolo tecnico interistituzionale, che non viene più previsto. Vengono altresì rideterminati i termini per la predisposizione e la pubblicazione della relazione, assegnando agli enti più tempo per i necessari adempimenti. La disposizione è contenuta anche nell'articolo 4 del disegno di legge S. 1322, sul quale — come detto — la

Commissione ha espresso il proprio parere alla Commissione bilancio del Senato il 27 febbraio scorso.

L'articolo 12 dispone che il contributo straordinario per le fusioni di comuni (di cui all'articolo 15, comma 3, del testo unico degli enti locali) sia erogato dall'anno successivo a quello della decorrenza della fusione, tranne che per le fusioni che decorrono dal mese di gennaio, per le quali il contributo straordinario è erogato dallo stesso anno di decorrenza. Prima che intervenisse il decreto in esame era previsto che il contributo fosse attribuito a decorrere dal 1° gennaio dell'anno successivo a quello di costituzione del comune risultante da fusione.

L'articolo 13 stabilisce che il finanziamento attribuito al comune di Lampedusa e Linosa a valere sul Fondo di sviluppo delle isole minori per 2008 e 2009 (pari a 1.421.021,13 euro) viene interamente erogato e destinato alla realizzazione di interventi urgenti per far fronte alla situazione di emergenza connessa all'accoglienza dei profughi e ai bisogni primari della comunità isolana.

L'articolo 14 interviene in tema di riparto del Fondo di solidarietà comunale. In particolare, prima che intervenisse il decreto in esame, era previsto dalla legge di stabilità 2013 (n. 228 del 2012, articolo 1, comma 380-*quater*) che il 10 per cento dell'importo attribuito ai comuni delle regioni a statuto ordinario a titolo di Fondo di solidarietà fosse accantonato per essere redistribuito, con il decreto di riparto, tra i comuni sulla base dei fabbisogni standard approvati dalla Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale entro il 31 dicembre dell'anno precedente a quello di riferimento. L'articolo in esame dispone che la quota accantonata del 10 per cento sia redistribuita tra i comuni anche sulla base delle capacità fiscali oltre che dei fabbisogni standard approvati dalla Commissione tecnica.

L'articolo 15 modifica la disciplina (comma 23 dell'articolo 31 della legge n. 183 del 2011) sull'assoggettamento al

patto di stabilità interno degli enti locali di nuova istituzione, per chiarire che sono da considerare come tali anche le amministrazioni provinciali interessate nel 2009 dallo scorporo di province di nuova istituzione.

L'articolo 16 interviene sulla situazione finanziaria di Roma capitale, affidando all'ente il compito di redigere un rapporto sul disavanzo di bilancio che si è finora formato e predisponendo nel contempo un piano triennale per il riequilibrio strutturale del bilancio, che dovrà poi essere approvato con apposito decreto del Presidente del Consiglio. La norma inoltre, riproponendo parte del contenuto delle analoghe disposizioni già inserite nei decreti legge n. 126 e n. 151 del 2013, interviene in ordine alla gestione commissariale di Roma capitale, inserendo cinque ulteriori periodi al comma 196-*bis* dell'articolo 2 della legge n. 191 del 2009 (legge finanziaria 2010), con i quali si consente l'ampliamento della massa passiva del piano di rientro in corso di esercizio da parte del commissario medesimo, con l'inserimento nella stessa di ulteriori partite debitorie anteriori all'inizio della gestione, nonché delle somme derivanti dal contratto di servizio previsto dal suddetto piano di rientro; si prevede altresì, in riferimento alla gestione dei crediti di Roma capitale verso le società partecipate, che l'ente possa riacquisire la titolarità di tali crediti inseriti nella massa attiva della gestione.

L'articolo 17 consente il pagamento diretto a Trenitalia Spa delle somme dovute in relazione allo svolgimento, fino al 31 luglio 2014, del servizio ferroviario nella regione Valle d'Aosta nelle more del completamento del trasferimento a tale regione delle competenze concernenti la rete ferroviaria interessata dai contratti di servizio nazionale. Si permette al tempo stesso a Trenitalia la riduzione del servizio, fermi restando i servizi minimi essenziali, in caso di mancato completamento del trasferimento delle competenze alla regione Valle d'Aosta entro il 31 luglio 2014.

L'articolo 17 autorizza inoltre il Ministero dell'economia a corrispondere a Trenitalia Spa, sulla base della clausola di continuità, le somme impegnate per l'anno 2013 nelle more del trasferimento completo delle competenze e dei servizi indivisi alle Regioni a statuto speciale.

Si prevede inoltre, fino al 30 giugno 2014, il blocco delle azioni esecutive, anche concorsuali, in relazione alla situazione del trasporto ferroviario regionale campano.

L'articolo 18 reca disposizioni volte a limitare nel 2014 l'applicazione di talune sanzioni previste dalla normativa vigente per il mancato rispetto del patto di stabilità interno nei confronti dei comuni di Venezia e Chioggia. In particolare, l'articolo dispone in favore dei suddetti comuni che non hanno raggiunto l'obiettivo del patto di stabilità interno ad essi assegnato per il 2013 una applicazione limitata nell'anno 2014 delle misure sanzionatorie previste dalla normativa vigente.

L'articolo 19, comma 1, differisce al 31 marzo 2014 il termine – originariamente fissato al 28 febbraio 2014 dall'articolo 1, comma 748, della legge n. 147 del 2013 (legge di stabilità 2014) – per la prosecuzione dei contratti stipulati dalle istituzioni scolastiche ed educative statali per l'acquisto di servizi di pulizia ed altri servizi ausiliari e in essere al 31 dicembre 2013, in deroga ai limiti di spesa posti dalla normativa vigente.

Il comma 2 del medesimo articolo 19 differisce dal 28 febbraio al 30 aprile 2014 il termine generale per la revoca dei finanziamenti agli enti locali per i lavori di messa in sicurezza, ristrutturazione e manutenzione straordinaria degli edifici scolastici (previsto dall'articolo 18, comma 8-*quinquies*, del decreto-legge n. 69 del 2013) in caso di mancato affidamento dei lavori entro la medesima data. L'intervento si è reso necessario in quanto, su 692 interventi finanziabili, alla data del 27 febbraio 2014 sono pervenute al Ministero solo 210 comunicazioni di avvenuto affidamento dei lavori, pari a circa 28 milioni di euro, su un finanziamento complessivo di 150 milioni di

euro. La modifica, peraltro, non ha effetti sul termine, già prorogato al 30 giugno 2014, per le regioni in cui gli effetti delle graduatorie sono stati sospesi da provvedimenti dell'autorità giudiziaria.

L'articolo 20 reca alcune disposizioni finalizzate ad introdurre agevolazioni finanziarie in favore della provincia e del comune dell'Aquila nonché degli altri comuni del cratere, colpiti dal sisma dell'aprile 2009, al fine di garantire a tali enti la stabilità dell'equilibrio finanziario.

Infine, nessuno chiedendo di intervenire, rinvia il seguito dell'esame ad altra seduta.

Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni.

S. 1212 Governo, approvato dalla Camera, e abb.

(Parere alla 1^a Commissione del Senato).

(Seguito dell'esame e rinvio).

La Commissione prosegue l'esame, rinviato, da ultimo, nella seduta del 5 marzo 2014.

Renato BALDUZZI, *presidente e relatore*, deposita agli atti una proposta di parere favorevole con condizioni sul disegno di legge S. 1212 (*vedi allegato 1*), da lui già anticipata ai commissari per le vie brevi, avvertendo che la discussione della stessa, che inizia nella seduta odierna, proseguirà e si concluderà, con la votazione, nella prossima seduta; aggiunge che quest'ultima sarà convocata, a seconda dell'andamento dei lavori nella Commissione di merito, per la prossima settimana o, se necessario, già in quella corrente.

Illustra quindi la proposta di parere, soffermandosi in particolar modo sulle condizioni, la prima delle quali richiama l'attenzione della Commissione di merito sull'opportunità di coinvolgere maggiormente le regioni nella disciplina dell'ordinamento della città metropolitana, demandando alla legge regionale la definizione di aspetti qualificanti di tale ordinamento, e questo al fine di assicurare a

quest'ultimo la flessibilità necessaria per adattarsi alla varietà e specificità delle realtà metropolitane esistenti sul territorio nazionale.

La seconda condizione chiede che la legge detti principi per l'organizzazione delle « zone omogenee » previste dall'articolo 2, comma 8, lettera c). Infatti la previsione di zone all'interno della città metropolitana appare utile in considerazione del fatto che si danno comuni che, pur compresi nell'area delle città metropolitane e quindi parte di esse, sono tuttavia in qualche modo estranei alla conurbazione metropolitana. Per salvaguardare la peculiarità delle zone formate da questi comuni rispetto al complesso della città metropolitana, occorre garantire che tali zone beneficino di effettive forme di autonomia amministrativa all'interno della città metropolitana: per assicurare l'effettività di tale autonomia occorrerebbe innanzitutto definire le zone in questione con un nome giuridico idoneo a distinguerle da altre forme di autonomia già previste dall'ordinamento; si potrebbe poi prevedere la presenza, presso gli organi metropolitani, di un rappresentante unitario per zona, nonché la presenza di un organo competente per l'esercizio delle funzioni assegnate alla zona, entrambi espressi dai comuni compresi nella zona; si potrebbe altresì demandare allo statuto della città metropolitana di definire, previa intesa con la regione, la restante disciplina della materia, ivi compresa quella relativa alle funzioni zonali, al coordinamento degli organi zonali con quelli metropolitani e alle modalità per assicurare la compatibilità tra la zona omogenea e le eventuali unioni di comuni interne alla medesima.

La terza condizione chiede innanzitutto la soppressione dell'articolo 2, comma 2, vale a dire della possibilità di costituire nelle regioni a statuto ordinario ulteriori città metropolitane oltre quelle individuate direttamente dalla legge. In tal senso, come ricordato nelle premesse della proposta di parere, si orientano anche emen-

damenti presentati dal relatore nella Commissione di merito. La condizione nasce dalla preoccupazione di evitare la nascita di città metropolitane su territori privi del carattere di vera e propria area metropolitana.

Peraltro, considerato che esistono nel Paese conurbazioni che, senza essere vere e proprie aree metropolitane, pongono però alcuni dei problemi di governo propri delle aree metropolitane, la terza condizione propone anche di consentire alla legge regionale di prevedere, per i comuni che formino significative conurbazioni di questo tipo, forme di cooperazione liberamente attivabili dagli stessi comuni. La legge dello Stato dovrebbe nel contempo dettare alcuni principi finalizzati a garantire il coordinamento di queste forme di cooperazione con la disciplina statale adottata ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera *p*) della Costituzione relativamente ai comuni e alle città metropolitane.

La quarta condizione riprende proposte emendative presentate dal relatore nella Commissione di merito tendenti a rafforzare la previsione di cui all'articolo 17, comma 6, che reca misure per la soppressione degli enti e delle agenzie operanti nell'organizzazione di servizi di rilevanza economica in ambito provinciale o subprovinciale — i quali oggi formano una vera e propria « giungla », anche sotto il profilo dei nomi e delle discipline — e per il trasferimento delle loro funzioni alle province. In particolare, si chiede in primo luogo che le misure in questione si applichino a tutti gli enti e agenzie di questo tipo, e non solo — come attualmente previsto dal testo — a quelli operanti nell'ambito dei servizi di rilevanza economica « a rete »; in secondo luogo, che si preveda la predisposizione, da parte dei sindaci di città metropolitana e dei presidenti di provincia, di un piano triennale di attuazione della legge, che comprenda la riorganizzazione degli enti e del sistema di partecipazioni societarie secondo obiettivi di economicità e di efficienza; e in terzo luogo, che si

cerchi di coinvolgere anche le autonomie funzionali nella riorganizzazione in questione.

La quinta condizione riguarda le unioni e fusioni di comuni, rispetto alle quali il parere proposto evidenzia l'opportunità di prevedere che la disciplina statale in questa materia possa essere integrata da una disciplina regionale, in modo — ancora una volta — da poter adattare le previsioni della legge statale alle specificità territoriali di ogni regione: basti pensare che la nozione di comune « piccolo » è diversa da regione a regione, e comuni che sono considerati piccoli in una regione non lo sono in un'altra. Si chiede inoltre di prevedere che la disciplina statale su questa materia funga da normativa di principio per la legislazione regionale e, secondo l'ordinario principio di cedevolezza, anche da normativa di diretta applicazione per le regioni che non abbiano adottato propri provvedimenti in materia.

Il senatore Raffaele RANUCCI (PD), premesso di condividere nell'orientamento complessivo la proposta di parere del presidente, esprime il timore che le città metropolitane finiscano col sostituire le province, che sono in via di abolizione. Per evitare questo, reputa importante che l'istituzione di una città metropolitana avvenga solo in presenza di presupposti tali da giustificare la creazione di questo nuovo ente amministrativo: per contro il provvedimento in esame prevede invece fin dall'inizio un numero di città metropolitane che — a fronte delle vere e proprie aree metropolitane, che in Italia non sono, a suo giudizio, più di tre — appare eccessivo e andrebbe ridimensionato. Sempre nell'ottica di evitare che si riformino enti intermedi come le province, posto che si è deciso di abolire queste ultime, si dice anche perplesso rispetto all'opportunità di consentire la costituzione di zone dotate di spiccata autonomia, comunque denominate.

Dichiara poi di condividere senz'altro la quarta condizione della proposta di

parere, come pure il richiamo generale all'esigenza di un maggiore coinvolgimento delle regioni in vista di una maggiore aderenza degli ordinamenti alle diversità dei territori.

Ritiene infine importante una riflessione ulteriore sulla disciplina di Roma capitale, per garantire il miglior coordinamento possibile tra il livello della città metropolitana, quello dei comuni e quello dei municipi, soprattutto in considerazione della vastità dell'area della provincia di Roma e della grande varietà delle situazioni che essa presenta.

Il deputato Michele DELL'ORCO (M5S) rileva che l'impostazione del provvedimento non è stata modificata nel corso dell'esame parlamentare fin qui svolto: ad esempio, rimane, allo stato, la possibilità, per i comuni che non intendono aderire alla città metropolitana, di rimanere costituiti in provincia; più in generale, non c'è in alcun modo quella semplificazione del sistema istituzionale che la maggioranza aveva promesso. Per queste ragioni, conferma la contrarietà del suo gruppo al disegno di legge.

Renato BALDUZZI, *presidente e relatore*, fa presente al deputato Dell'Orco che la contrarietà su specifici contenuti della riforma non esclude che si possa tentare di approvare un parere che contenga indicazioni per la correzione di quei contenuti. Sottolinea inoltre che, considerata la rilevanza del provvedimento sotto il profilo delle competenze della Commissione, sarebbe importante che il parere fosse approvato nel modo più condiviso possibile.

Quanto al giudizio negativo rispetto alla possibilità, per i comuni che non intendono far parte della città metropolitana, di mantenere in vita la provincia, lo ritiene condivisibile ed è del resto in linea anche con emendamenti del relatore nella Commissione di merito.

Il senatore Daniele Gaetano BORIOLI (PD), dopo aver premesso di essere personalmente perplesso rispetto alla scelta di

abolire le attuali province, esprime l'avviso che, in ogni caso, una volta che si è deciso di andare in questa direzione, non ha poi senso, nell'ottica della semplificazione del sistema istituzionale, prevedere nuove forme di enti intermedi che rischiano di prendere il posto delle province.

Ritiene, in particolare, che siano poche in Italia le aree aventi realmente le caratteristiche per essere città metropolitane: a parte Roma, Milano e Napoli, le altre città metropolitane individuate dal provvedimento hanno, a suo giudizio, una dubbia giustificazione, e questo vale anche per Torino, che ha sì caratteristiche metropolitane, ma non tali da riguardare l'intero territorio provinciale, il quale anzi comprende zone urbane prive di continuità con il capoluogo e tra loro.

Concorda pertanto con il senatore Rannucci sull'opportunità di individuare le future città metropolitane sulla base di criteri stringenti e selettivi, fermo restando che, nell'ambito delle riforme costituzionali, alle città metropolitane vere e proprie si può pensare di attribuire anche poteri normativi, sul modello di altri Paesi europei.

Il senatore Lionello Marco PAGONCELLI (FI-PdL) conferma la generale contrarietà del suo gruppo al disegno di legge in esame, per le ragioni già illustrate dal deputato Parisi nel corso del dibattito e per quelle esposte in più occasioni dal presidente dell'Unione delle province italiane. La riforma proposta dalla maggioranza rappresenta, ad avviso del suo gruppo, un vero e proprio «pasticcio»: non sopprime interamente le province, né però le conserva in una forma funzionale e accettabile; si limita, in sostanza, a svilirne le funzioni e i compiti.

Il deputato Florian KRONBICHLER (SEL), premesso di condividere il giudizio del deputato Dell'Orco sul provvedimento, che in effetti non consegue l'obiettivo di

semplificazione istituzionale che la maggioranza ha dichiarato di voler perseguire, valuta favorevolmente la proposta di parere del presidente, che non è genericamente favorevole, ma contiene indicazioni fortemente critiche.

Renato BALDUZZI, *presidente e relatore*, ringrazia i commissari intervenuti per il contributo recato al dibattito e si riserva di riformulare la sua proposta di parere per tenere conto di quanto emerso oggi. Rinvia quindi il seguito dell'esame ad altra seduta.

Disposizioni per la celebrazione del centenario della nascita di Alberto Burri.

S. 1194, approvato dalla Camera.

(Parere alla 7^a Commissione del Senato).

(Esame e conclusione – Parere favorevole).

Renato BALDUZZI, *presidente*, sostituendo il relatore, senatore Dalla Zuanna, impossibilitato a prendere parte alla seduta, ricorda che la Commissione è chiamata a rendere alla 7^a Commissione del Senato il parere sul disegno di legge n. 1194, che reca disposizioni per la celebrazione, nel 2015, del centenario della nascita del pittore e scultore Alberto Burri.

Dopo aver ricordato che il provvedimento è già stato esaminato dalla Commissione nel corso del suo esame alla Camera (C. 544) e che il parere espresso in quell'occasione è stato favorevole, riferisce in merito al contenuto del progetto di legge, che prevede che lo Stato, nell'ambito delle attività di salvaguardia e valorizzazione del patrimonio artistico e culturale del Paese, celebri la figura di Alberto Burri nella ricorrenza del centenario della sua nascita, che cadrà il 12 marzo del prossimo anno (2015).

Ai fini delle celebrazioni viene istituito un apposito comitato nazionale, con il compito di promuovere e diffondere in Italia e all'estero – attraverso celebrazioni, attività formative, editoriali, espositive e

attraverso manifestazioni artistiche, culturali e scientifiche – la figura, l'arte, l'opera e l'attualità di Alberto Burri.

Il Comitato ha sede presso il comune di Città di Castello, in provincia di Perugia, che è la cittadina di nascita di Burri, ed è composto dal Presidente del Consiglio dei ministri, che lo presiede anche attraverso un suo delegato, dal ministro per i beni e le attività culturali o da un suo delegato, dal presidente della Fondazione Burri (Fondazione Palazzo Albizzini Collezione Burri), da tre esponenti della cultura nazionale nominati con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, d'intesa con la regione Umbria e con gli enti locali interessati, nonché da un rappresentante per ciascuno dei seguenti soggetti: regione Umbria, provincia di Perugia, comune di Città di Castello e Fondazione.

Al Comitato possono aderire, previo accordo dei soggetti fondatori, altri enti pubblici o soggetti privati che intendono promuovere la figura e l'opera di Alberto Burri, anche in relazione ai programmi di attività di volta in volta individuati.

Il Comitato svolge le seguenti funzioni: a) individuazione, valutazione e approvazione delle iniziative, in Italia e all'estero, per le celebrazioni del centenario della nascita di Burri; b) predisposizione del programma delle iniziative, da pubblicare nella Gazzetta ufficiale; c) valutazione e approvazione delle ulteriori iniziative, non rientranti nel programma, eventualmente proposte da amministrazioni dello Stato e da organismi pubblici, nonché da altre amministrazioni, enti, istituti, fondazioni e organismi privati; d) comunicazione e informazione sulle iniziative celebrative, a livello nazionale e internazionale, anche mediante specifiche pubblicazioni; e) formulazione di pareri sulla concessione dei patrocini, da parte delle amministrazioni dello Stato, alle iniziative celebrative.

Ai membri del Comitato non sono corrisposti compensi, indennità o rimborsi di spesa.

Il Comitato trasmette alle Camere, al termine delle celebrazioni, una relazione sulle iniziative promosse.

Non sono previste spese, tanto che è espressamente previsto che dall'attuazione della legge non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica e che le amministrazioni pubbliche interessate provvedono con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente.

In conclusione, formula una proposta di parere favorevole (*vedi allegato 2*).

Nessuno chiedendo di intervenire, la Commissione approva la proposta di parere del presidente.

La seduta termina alle 9.05.

**UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO
DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI**

L'ufficio di presidenza si è riunito dalle 9.05 alle 9.15.

ALLEGATO 1

Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni (S. 1212 Governo, approvato dalla Camera, e abb.).**PROPOSTA DI PARERE DEL RELATORE**

La Commissione parlamentare per le questioni regionali,

esaminato il disegno di legge del Governo S. 1212, approvato dalla Camera, recante « Disposizioni sulle Città metropolitane, sulle Province, sulle unioni e fusioni di Comuni », adottato come testo base nel corso della discussione presso la 1a Commissione del Senato;

rilevato che:

in materia di città metropolitane, il provvedimento reca una disciplina quasi interamente statale, laddove il riparto costituzionale delle competenze legislative e la varietà delle situazioni rinvenibili sul territorio nazionale suggeriscono di demandare alla legislazione regionale la disciplina di determinati aspetti, così da assicurare all'ordinamento delle città metropolitane la necessaria flessibilità e capacità di adattamento alle diverse realtà territoriali;

in questa ottica, non appaiono sufficienti la generica previsione che resta ferma la competenza legislativa regionale ai sensi dell'articolo 117 della Costituzione (articolo 2, comma 1) e che l'eventuale costituzione (rimessa in forma facoltativa allo statuto della città metropolitana) di zone omogenee per specifiche funzioni con organismi di coordinamento collegati agli organi della città metropolitana debba avvenire su proposta e comunque d'intesa con la regione, salvo che la mancata intesa può essere superata

dalla conferenza metropolitana a maggioranza dei due terzi (articolo 2, comma 8, lettera c));

considerato che:

l'articolo 3, comma 9, consente a una quota qualificata dei comuni compresi nel territorio della città metropolitana di non far parte della città metropolitana stessa e di optare per l'appartenenza all'ente provincia, che conseguentemente rimane in vita per la parte di territorio relativa ai comuni non aderenti;

la possibilità di una scissione della originaria provincia è opportunamente esclusa dall'articolo 3, comma 9, penultimo periodo, in base al quale « Sul territorio dei comuni che hanno optato per la non appartenenza alla città metropolitana, ai sensi del presente comma, non può essere istituita più di una provincia »;

nel dibattito nella Commissione di merito sono state avanzate proposte (gli emendamenti 2.502, 3.500 e 3.600 del relatore) che, tra l'altro, escludono la possibilità che una parte dei comuni della provincia cessante resti costituita in provincia accanto alla città metropolitana;

il problema della specificità di quei comuni che, sebbene inclusi nel territorio di una provincia destinata alla trasformazione in città metropolitana, siano però estranei alla conurbazione metropolitana e non vogliano, non possano per ragioni di continuità territoriale o di continuità di « sistemi territoriali » o comunque non ottengano di aggregarsi a province limitrofe può essere adeguatamente affrontato

dalla futura città metropolitana mediante il ricorso alla previsione dell'articolo 2, comma 8, lettera *c*), ai sensi della quale lo statuto della città metropolitana può prevedere la costituzione di zone omogenee per specifiche funzioni con organismi di coordinamento collegati agli organi della città metropolitana: tale soluzione appare ancor più soddisfacente in quanto la costituzione delle zone omogenee deve avvenire su proposta e comunque d'intesa con la regione, anche se la mancata intesa con la regione può essere superata dalla conferenza metropolitana a maggioranza dei due terzi;

è tuttavia opportuno che la Commissione di merito introduca principi di organizzazione concernenti tali zone omogenee, atti a prestare effettive garanzie di autonomia a beneficio dei comuni che versano nella predetta situazione di estraneità alla conurbazione metropolitana;

rilevato che:

l'articolo 2, comma 2, prevede che nelle province con più di un milione di abitanti possano essere costituite città metropolitane ulteriori rispetto a quelle individuate direttamente dalla legge,

tale possibilità rischia di dare luogo ad un'ingiustificata moltiplicazione delle città metropolitane, anche in assenza di un'effettiva realtà metropolitana, ed appaiono pertanto condivisibili le proposte emerse nel dibattito nella Commissione di merito (emendamento 2.501 del relatore) per la soppressione del citato comma 2;

peraltro, nei territori che non sono vere e proprie aree metropolitane, ma che presentano conurbazioni tali da ingenerare alcuni dei problemi di governo propri delle aree metropolitane, si pone effettivamente la questione dei rapporti tra le grandi città e i comuni satellite: tale questione potrebbe essere affrontata demandando al legislatore regionale l'individuazione di apposite forme di cooperazione tra i comuni appartenenti a tali conurbazioni, attivabili dai comuni capoluogo di provincia, previa intesa con la regione e

con i comuni satellite interessati; in questo modo si introdurrebbe un meccanismo flessibile di cooperazione diverso dall'unione e funzionale alle specifiche esigenze del governo urbano e nel contempo si recupererebbe alla legislazione regionale uno spazio di governo del territorio e di codeterminazione delle politiche urbane;

rilevato che:

in base all'articolo 4, comma 4 (e all'emendamento 4.43 del relatore), lo statuto può prevedere l'elezione diretta del sindaco (oltre che del consiglio metropolitano), nelle forme che saranno disciplinate con legge statale;

l'elezione diretta può essere prevista a condizione che il territorio del comune capoluogo sia stato articolato in più comuni (su proposta del consiglio e previ svolgimento di un referendum e istituzione dei nuovi comuni con legge regionale) o, per le città metropolitane con più di tre milioni di abitanti, che il comune capoluogo abbia articolato il proprio territorio in più zone dotate di autonomia amministrativa e lo statuto della città metropolitana abbia previsto le zone omogenee;

l'elezione diretta del sindaco metropolitano – implicando la possibile compresenza di un sindaco metropolitano e di un sindaco del comune capoluogo entrambi eletti direttamente dai cittadini – rischia di dare vita a situazioni di ambiguità o a conflitti non superabili tra le due figure;

nell'ottica di evitare tale rischio, la soluzione prospettata nel provvedimento appare equilibrata nella misura in cui individua nell'elezione indiretta del sindaco metropolitano l'opzione di base, consentendo tuttavia l'elezione diretta dell'organo a condizione che il comune capoluogo si divida in più comuni o (in caso di città metropolitane con più di tre milioni

di abitanti) che articoli il proprio territorio in più zone dotate di autonomia amministrativa;

rilevato che:

appare condivisibile la previsione dell'articolo 17, comma 6, del testo approvato dalla Camera, che – integrando il disegno di legge originario del Governo – demanda alle leggi statali o regionali di sopprimere gli enti o le agenzie operanti nei servizi a rete di rilevanza economica e di attribuirne le funzioni alle province; prevede inoltre misure premiali per le regioni che riorganizzano le funzioni relative ai servizi in questione con la soppressione di uno o più enti o agenzie;

proposte avanzate nel dibattito nella Commissione di merito condivisibilmente sopprimono nel predetto comma 6 le parole « a rete », ampliando l'ambito di estensione della norma a tutti i servizi di rilevanza economica (emendamento 17.501 del relatore), e prevedono che i sindaci di città metropolitana e i presidenti di provincia predispongano un piano triennale di attuazione della legge, il quale deve comprendere la riorganizzazione degli enti e del sistema di partecipazioni societarie secondo obiettivi di economicità e di efficienza (articolo aggiuntivo 28.01 del relatore);

sarebbe peraltro opportuno coinvolgere nella riorganizzazione degli enti anche le autonomie funzionali;

considerato che:

appare necessario incentivare il più possibile, attraverso il ricorso a strumenti normativi quali le unioni e le fusioni di comuni, il superamento della attuale frammentazione del territorio nazionale in comuni per lo più piccoli,

esprime

PARERE FAVOREVOLE

con le seguenti condizioni:

1) appare opportuno rimettere alla potestà legislativa delle regioni la disci-

plina di determinati aspetti dell'ordinamento della città metropolitana, in modo da assicurare a quest'ultimo la flessibilità necessaria in considerazione della varietà e delle specificità delle realtà metropolitane esistenti sul territorio nazionale;

2) si introducano principi di organizzazione concernenti le zone omogenee di cui all'articolo 2, comma 8, lettera c), atti a prestare effettive garanzie di autonomia a beneficio dei comuni che versano in una situazione di estraneità alla conurbazione metropolitana, ad esempio individuando una denominazione apposita e inequivoca (« comprensori » o « circondari » o « zone autonome » o altra idonea a distinguerle da altre figure); stabilendo per i comuni in questione il riconoscimento di forme di autonomia amministrativa all'interno della città metropolitana; prevedendo la presenza di un rappresentante unitario presso gli organi metropolitani e di un organo competente per l'esercizio delle funzioni assegnate alla zona, entrambi espressivi dei comuni ricompresi nella zona medesima; e demandando allo statuto della città metropolitana di definire, previa intesa con la regione ai sensi dell'articolo 2, comma 8, lettera c), la restante disciplina della materia, ivi compresa quella relativa alle funzioni zonali, al coordinamento degli organi zonali con quelli metropolitani e alle modalità per assicurare la compatibilità tra la zona omogenea e le eventuali unioni di comuni interne alla medesima;

3) si sopprima l'articolo 2, comma 2, nel contempo prevedendo che la legge regionale possa individuare forme di cooperazione (denominabili, ad esempio, « area urbana di » o « polo urbano di » o con altra formula idonea a identificare la peculiarità di tale figura associativa) liberamente attivabili dai comuni appartenenti a conurbazioni significative, ma diverse dalle aree metropolitane vere e proprie, in conformità ai seguenti principi (espressamente finalizzati a garantire il coordinamento di tale figura con la disciplina statale ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera p) della Costituzione relativa ai comuni e alle città metropolitane):

popolazione del comune capofila non inferiore a 100.000 abitanti; presenza di comuni circoscrivibili che intrattengano con il comune capofila rapporti di stretta integrazione in ordine alle attività economiche, ai servizi essenziali alla vita sociale, nonché alle relazioni culturali e alle caratteristiche territoriali; popolazione totale dell'area non inferiore a 150.000 abitanti; elezione indiretta degli organi di governo nell'ambito dei sindaci, assessori e consiglieri dei comuni associati; riconoscimento al sindaco del comune capofila del ruolo di vertice dell'ente;

4) all'articolo 17, comma 6, appare opportuno sopprimere le parole « a rete », ampliando l'ambito di estensione della norma a tutti i servizi di rilevanza economica; in generale, appare opportuno prevedere che i sindaci di città metropolitana e i presidenti di provincia predispongano un piano triennale di attuazione della legge, che comprenda la riorganiz-

zazione degli enti e del sistema di partecipazioni societarie secondo obiettivi di economicità e di efficienza, fermo restando che sarebbe utile coinvolgere nella riorganizzazione in questione anche le autonomie funzionali;

5) quanto alle unioni e fusioni di comuni, appare opportuno prevedere che la disciplina statale in materia sia integrata da una disciplina regionale, a tal fine demandando alla regione il compito di individuare forme cogenti di incentivazione alle unioni e fusioni di comuni in modo da tenere conto della specificità territoriale di ogni regione, nel contempo dettando una disciplina statale che possa fungere, per un verso, da normativa di principio per la legislazione regionale e, per l'altro verso, secondo il principio di cedevolezza, da normativa di diretta applicazione per le regioni che non abbiano adottato propri provvedimenti in materia.

ALLEGATO 2

**Disposizioni per la celebrazione del centenario della nascita
di Alberto Burri (S. 1194, approvato dalla Camera).**

PARERE APPROVATO

La Commissione parlamentare per le questioni regionali,

esaminato il disegno di legge S. 1194, approvato dalla Camera, in corso di discussione presso la 7^a Commissione del Senato, recante « Disposizioni per la celebrazione del centenario della nascita di Alberto Burri »;

richiamato il parere espresso sul provvedimento il 6 novembre 2013, in occasione del suo esame da parte della VII Commissione della Camera;

considerato che l'articolo 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione ascrive la tutela dei beni culturali tra le materie di competenza legislativa esclusiva dello Stato e che il terzo comma della medesima disposizione include la valorizzazione dei beni culturali e la promozione e organizzazione delle attività culturali tra le materie di legislazione concorrente;

evidenziato che l'articolo 118, terzo comma, della Costituzione, devolve alla

legge statale il compito di disciplinare forme di intesa e coordinamento nella materia della tutela dei beni culturali tra lo Stato e le regioni;

rilevato che, con riferimento al menzionato riparto di competenze, la Corte costituzionale, nelle sentenze nn. 478 del 2002 e 307 del 2004, ha precisato che lo sviluppo della cultura corrisponde a finalità di interesse generale, il cui perseguimento fa capo alla Repubblica in tutte le sue articolazioni, anche al di là del riparto di competenze per materia fra Stato e regioni;

considerato che la composizione del Comitato di cui all'articolo 3 del disegno di legge prevede una adeguata rappresentanza della regione e delle autonomie locali,

esprime

PARERE FAVOREVOLE.